

Ágúst 2023



Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag eftirlits

með hollustuháttum og mengunar-
vörnum og matvælum

Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag eftirlits
með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum

Útgefandi:

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið
Skuggasundi 1 – 101 Reykjavík
545 8600 – urn@urn.is

©2023 Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

Umbrot og textavinnsla:

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

ISBN 978-9935-9739-6-2

Ágúst 2023

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

Samantekt	5
1. Inngangur	9
1.1 Skipunarbréf starfshópsins og hlutverk hans	9
1.2 Verkefni starfshópsins	9
1.3 Stofnanakerfi	10
1.3.1 Yfirstjórn matvælamála	10
1.3.2 Yfirstjórn hollustuhátta og mengunarvarna	11
1.3.3 Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga	12
1.4 Samvinna milli eftirlitsstjórnvalda	15
1.4.1 Samvinna um matvælaeftirlit	15
1.4.2 Samvinna um hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit	16
1.5 Breytingar á verkaskiptingu og starfsleyfisútgáfu á undanförunum árum	17
1.5.1 Helstu breytingar á verkaskiptingu	17
1.5.2 Skráning starfsemi í stað starfsleyfa	18
2. Greining á núverandi fyrirkomulag	20
2.1 Greining KPMG (2020)	20
2.2 Úttekt Ríkisendurskoðunar á Matvælastofnun (2013)	22
2.3 Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag heilbrigðiseftirlits (2015)	23
2.4 Skýrsla um verkefni Hollustuverndar ríkisins (2001)	23
2.5 Matvælastefna til ársins 2030	24
2.6 Ályktanir starfshóps á grundvelli fyrirbyggjandi skýrslna	25
3. Veikleikar núverandi kerfis og mögulegar leiðir til úrbóta	27
3.1 Helstu veikleikar	27
3.2 Ábendingar starfshópsins	28
4. Tillögur starfshópsins	33
4.1 Mögulegar sviðsmyndir um fyrirkomulag eftirlits	33
4.1.1 Leiðarljós í vinnu starfshópsins	33
4.1.2 Tillögur um sviðsmyndir	33
4.2 Niðurstaða starfshópsins	38
4.3 Áhrifamat og aðrar forsendur	39
5. Næstu skref	42

Myndaskrá

Mynd 1. Stofnanakerfið. _____	5
Mynd 2. Sviðsmyndir. _____	7
Mynd 3. Skipurit Matvælastofnunar og svæðaskipting matvælaeftirlits. _____	11
Mynd 4. Skipting heilbrigðiseftirlitssvæða. _____	13

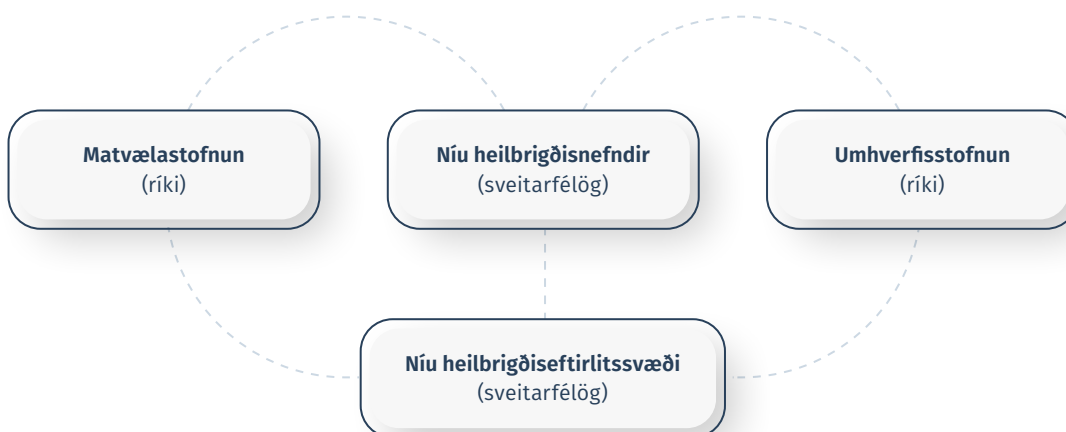
Samantekt



Viðfangsefni þessarar skýrslu er að gera tillögur um breytt fyrirkomulag eftirlits á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og matvælalaga. Yfirstjórn þessara málaflokka er hjá tveimur ráðuneytum, þ.e. umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og matvælaráðuneyti. Meginábyrgð á framkvæmd og samræmingu eftirlits er sömuleiðis hjá tveimur ríkisstofnunum, Umhverfisstofnun og Matvælastofnun.

Auk stjórnslu á ábyrgð ríkisins fer hluti stjórnslu og eftirlits fram á sveitarstjórnarstigi. Dagleg framkvæmd eftirlits er þannig að verulegum hluta í höndum heilbrigðis-eftirlits sveitarfélaga en þær stofnanir starfa í umboði heilbrigðisnefnda sem kjörnar eru af sveitarstjórnnum í viðkomandi landshlutum. Í hverri heilbrigðisnefnd sitja sex fulltrúar, þar af fimm sem kjörnir eru af sveitarstjórnnum og einn tilnefndur af atvinnurekendum á viðkomandi heilbrigðiseftirlitssvæði. Náttúruverndarnefndir sveitarfélaga á viðkomandi svæði eiga rétt á að tilnefna einn áheyrnarfulltrúa. Alls eru heilbrigðis-eftirlitssvæðin og þar með heilbrigðisnefndirnar níu talsins á landinu öllu.

Um er að ræða flókið samspil alls ellefu stofnana á tveimur stjórnslustigum ríkis og sveitarfélaga þar sem m.a. reynir á innleiðingu og framkvæmd umfangsmikillar EES-löggjafar sem ætlað er að tryggja heilbrigði við framleiðslu, meðhöndlun og sölu matvæla ásamt því að tryggja fullnægjandi mengunarvarnir og hollustuhætti í fjölbreyttri atvinnustarfsemi og að búa landsmönnum heilbrigð lífsskilyrði.



Mynd 1. Stofnanakerfið.

Stofnanakerfi ríkisins hefur tekið miklum breytingum á liðnum árum, m.a. með uppstokkun ráðuneyta og stofnun Umhverfisstofnunar árið 2003 og Matvælastofnunar árið 2008. Verkaskipting milli ríkisstofnana og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga hefur sömuleiðis



tekið nokkrum breytingum á undanförunum árum eins og rakið er í skýrslunni. Fyrirkomulag heilbrigðisnefnda og skipting heilbrigðiseftirlitssvæða hefur einnig tekið miklum breytingum í gegnum tíðina en hefur í meginatriðum verið óbreytt frá setningu laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, þótt heilbrigðisnefndunum og svæðunum hafi frá þeim tíma fækkað úr 10 í 9.

Með nokkurri einföldun má halda því fram að úrbætur sem gerðar hafa verið á fyrirkomulagi eftirlits hafi einkennst af bútasæmi og að löngu sé tímabært að ráðist verði í heildstæða endurskoðun á núverandi kerfi. Ýmsir gallar eru á fyrirkomulagi og framkvæmd eftirlits eins og það er skipulagt í dag en skortur á samræmingu milli stjórnvalda er lykilástæða þess að lagt var af stað í þessa vinnu.

Í sinni vinnu hefur starfshópurinn unnið samkvæmt fyrirskrift í erindisbréfi um að:

-
- a. samþætta leyfisútgáfu á einum stað,

 - b. leyfisskilyrði verði samræmd um allt land,

 - c. leyfisskilyrðin liggi fyrir áður en sótt er um leyfi,

 - d. eftirlit með starfsemi verði háttað með sama hætti um allt land og

 - e. eftirlit taki mið af áhættu þannig að dregið verði úr afskiptum af rekstri með litla áhættu.
-

Í vinnu starfshópsins var í upphafi unnið með nokkrar sviðsmyndir en í lok vinnunnar standa eftir þrjár sviðsmyndir sem fela í sér misjafnlega miklar breytingar, sjá nánar í 4. kafla skýrslunnar. Tekið skal fram að í erindisbréfi var starfshópnum falið að leggja til **nýtt fyrirkomulag** og er þegar af þeirri ástæðu ekki sett fram sviðsmynd um að núverandi kerfi haldist óbreytt. Það er jafnframt eindregin skoðun starfshópsins eftir rýni á skýrslum og viðtölum við fulltrúa stofnana og atvinnulífs að þörf sé á gagngerum breytingum á fyrirkomulagi eftirlits.



Mynd 2. Sviðsmyndir.

Það er einróma niðurstaða starfshópsins að **sviðsmynd 3** sé best til þess fallin að uppfylla þær kröfur sem lagðar voru fram í erindisbréfi starfshópsins. Hópurinn telur að sú sviðsmynd sé líklegust til að tryggja nauðsynlega samræmingu og að hinar tvær myndu aðeins bæta stöðuna að hluta. Það er ljóst, eftir mörg og ítarleg samtöl við þá sem eftirlitið snertir frá ýmsum hliðum, að ósamræmi í framkvæmd er of mikið, stjórnsýsla of flókin og yfirsýn skortir. Þótt staðan hér á landi sé á margan hátt góð varðandi matvælaöryggi og umhverfsgæði geta ágallar á stofnana- og upplýsingakerfum haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir almenning auk þeirra neikvæðu áhrifa sem misbrestir geta haft fyrir atvinnulíf og samkeppnishæfi Íslands. Því er nauðsynlegt að taka skref til fulls að þessu sinni en fyrri tilraunir til að bæta ástandið með vægari breytingum hafa borið takmarkaðan árangur.

Starfshópurinn setur í lok skýrslunnar fram ábendingar um næstu skref til að vinna að útfærslu breytts fyrirkomulags, ásamt ábendingum um frekari umbætur á löggjöf og stjórn-sýsluframkvæmd. Starfshópurinn áréttar að tillögurnar fela í sér tilfærslu verkefna á milli stjórnsýslustiga og tiltölulega umfangsmiklar breytingar á lögum og stjórnvalds-fyrirmælum sem einkum heyra undir tvö ráðuneyti. Gera þarf ráð fyrir að vinna við nánari útfærslu og samræmingu útheimti tíma og mannafla.





1. Inngangur

1.1 Skipunarbréf starfshópsins og hlutverk hans

Guðlaugur Þór Þórðarson, umhverfis-, orku og loftslagsráðherra, skipaði í október 2022, að undangengnu samráði við matvælaráðuneytið, starfshóp sem hefur það hlutverk að leggja til nýtt fyrirkomulag að eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum. Í starfshópnum eiga sæti:

Ármann Kr. Ólafsson, formaður

Gunnar Alexander Ólafsson, sérfræðingur

Sigríður Gísladóttir, dýralæknir

Með hópnum störfuðu Íris Bjargmundsdóttir og Kjartan Ingvarsson, lögfræðingar í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Guðjón Bragason lögfræðingur annaðist ritun skýrslu starfshópsins.

1.2 Verkefni starfshópsins

Eftirlit á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og matvælalaga hefur verið til skoðunar allmörg undanfarin ár. Með nokkurri einföldun má halda því fram að úrbætur sem gerðar hafa verið á eftirliti hafi einkennst af bútasami og að löngu sé tímabært að fram fari heildstæð endurskoðun á núverandi kerfi. Um er að ræða flókið samspil stofnana ríkis og sveitarfélaga þar sem reynir á innleiðingu og framkvæmd umfangsmikillar löggjafar sem ætlað er að tryggja heilbrigði við framleiðslu, meðhöndlun og sölu matvæla ásamt því að tryggja fullnægjandi mengunarvarnir og hollustuhætti í fjölbreyttri atvinnustarfsemi.

Starfshópurinn hóf vinnu sína á því að kalla á sinn fund lykilaðila sem koma að framkvæmd eftirlits auk fulltrúa Samtaka atvinnulífsins. Þessum samtölum var síðan fylgt eftir með frekari samtölum til að fara nánar í álitaefni sem fjallað er um í þessari skýrslu. Aðilar sem fundað var með voru eftirtaldir:

-
- Umhverfisstofnun

 - Matvælastofnun

 - Níu heilbrigðiseftirlit og Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða

 - Samband íslenskra sveitarfélaga
-

-
- Samtök atvinnulífsins
-
- Samtök verslunar og þjónustu
-
- Samtök ferðaþjónustunnar
-
- Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi
-

Starfshópurinn hefur í störfum sínum kynnt sér efni skýrslna sem greint er frá í kafla 2, auk fleiri gagna sem starfshópurinn hefur ýmist aflað að eigin frumkvæði eða borist hafa frá hlutaðeigandi stofnunum og haghöfum.

Jafnframt hefur starfshópurinn fengið kynningu á athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þar sem gerðar eru verulegar athugasemdir við fyrirkomulag matvælaeftirlits, einkum varðandi skort á samræmingu eftirlits. Í athugasemdum ESA kemur einnig fram alvarleg gagnrýni á skort á fullnægjandi úrræðum til meðhöndlunar og förgunar dýrahræja og eftirliti með aukaafurðum dýra. Hefur ESA gert kröfur á hendur stjórnvöldum hér á landi um tafarlaugar úrbætur sem kalla ótvírætt á breytingar á núverandi fyrirkomulagi hér á landi.

1.3 Stofnanakerfi

1.3.1 Yfirstjórn matvælamála

Matvælastofnun (MAST) hóf starfsemi árið 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvæla- svið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð. Stofnunin heyrir undir matvælaráðuneyti og starfar samkvæmt lögum nr. 80/2005. Hlutverk Matvælastofnunar er þó ekki skilgreint í lögnum heldur er vísað til 19 annarra laga í því sambandi. Þá ná meira en 300 reglugerðir yfir starfsemi hennar og verkefni. Á heimasíðu stofnunarinnar segir að hlutverk hennar sé að sinna stjórnsýslu, eftirliti, fræðslu og þjónustu við sjávarútveg, landbúnað, fyrirtæki og neytendur í þeim tilgangi að stuðla að heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna, og öryggi, heilnæmi og gæðum matvæla. Matvælastofnun starfar samkvæmt lögum nr. 30/2018 um Matvælastofnun og er undir yfirstjórn matvælaráðuneytisins, sbr. reglugerð nr. 646/2020 um skipulag og starfsemi Matvælastofnunar. Aðalskrifstofa er á Selfossi, Inn- og útflutningssvið er í Hafnarfirði. Stofnunin rekur einnig fjórar skrifstofur héraðsdýralæknaumdæma á Selfossi (Suðaustur), Akureyri (Norðaustur), Hafnarfirði (Suðvestur) og Sauðárkróki (Norðvestur). Auk þess er starfsfólk stofnunarinnar að finna í smærri starfsstöðvum til að mynda á Hvanneyri og Ísafirði.



Mynd 3. Skipurit Matvælastofnunar og svæðaskipting matvælaeftirlits.

Matvælastofnun starfrækir fimm landamærastöðvar til að hafa eftirlit með innflutningi búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- og sjávardýrum, auk tiltekinna matvæla og fôðurs sem ekki eru af dýrauppruna, frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES).

Ítarlega lýsingu á skipulagi matvælaeftirlits og hlutverki mismunandi stofnana við framkvæmd þess má finna í [Landsbundinni eftirlitsáætlun \(LEMA\) 2023-2025](#). Samkvæmt reglugerð nr. 234/2020 skal landsbundin eftirlitsáætlun ná til matvæla, fôðurs, dýraheilbrigðis, aukaafurða dýra, dýravelferðar, plöntuskaðvalda, plöntuverndarvara, lífrænnar framleiðslu og verndaðra afurðaheita. Eftirlitsáætlunin er liður í að framfylgja löggjöf sem fellur undir svið reglugerðarinnar og vakta og sannprófa að stjórnendur fyrirtækja uppfylli viðeigandi ákvæði löggjafar á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar.

1.3.2 Yfirstjórn hollustuhátta og mengunarvarna

Umhverfisstofnun (UST) varð til í ársbyrjun 2003 þegar gildi tóku lög nr. 90/2002 sem sameinuðu í einni stofnun fjórar opinberar stofnanir: Hollustuvernd ríkisins, Náttúruvernd ríkisins, embætti veiðistjóra og embætti hreindýraráðs, auk verkefna á sviði dýraverndar. Markmiðið með þessari breytingu var samkvæmt frumvarpi til laganna m.a. að ná fram hagkvæmni í rekstri, einfalda og styrkja stjórnsýsluna, gera hana skilvirkari og þar með að auka réttaröryggi. UST heyrir undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Starfsstöðvar UST eru níu, en auk Reykjavíkur eru starfsstöðvar á Hellissandi, Patreksfirði, Ísafirði, Akureyri, Mývatni, Egilsstöðum, Vestmannaeyjum og Hellu.

[Landsáætlun um eftirlit](#), sbr. 54. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er gerð fyrir þá starfsemi sem tilgreind er í viðaukum laga nr. 7/1998 um hollustuhætti

og mengunarvarnir. Landsáætlun felur í sér samræmda skrá starfsemi sem fellur undir mengunar- og hollustuháttaeftirlit Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda. Í landsáætlun eru jafnframt settar fram verklagsreglur m.a. um samningu eftirlitsáætlana um reglubundið eftirlit sem byggir á kerfisbundnu áhættumati á mengunarhættu viðkomandi starfsemi. Markmiðið með landsáætlun er að auka samræmingu eftirlits á landinu öllu og ná fram sífellt meiri fylgni við reglur um mengunarvarnir og hollustuhætti og um notkun á einnota plastvörum.¹

Starfshópurinn telur tilefni til að benda á að í eftirlitsskýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2014 var kallað eftir því að sett yrðu ný heildarlög um Umhverfisstofnun í stað laga nr. 90/2002. Í eftirfylgniskýrslu frá árinu 2016 taldi stofnunin ekki ástæðu til að ítreka þessa ábendinga þar sem frumvarp til nýrra heildarlaga hafði þá verið lagt fram á Alþingi.² Frumvarp um þetta efni hefur þó ekki orðið að lögum en markmið þess var að samþætta margvísleg hlutverk Umhverfisstofnunar sem er að finna í ýmsum laga-bálkum og samhliða að skýra hlutverk stofnunarinnar í einni heildarlöggjöf. Þar sem ráðuneyti umhverfis-, orku- og loftslagsmála undirbýr nú endurskipulagningu stofnana telur starfshópurinn ekki sérstakt tilefni til að fjalla frekar um þetta atriði.

1.3.3 Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga

1.3.3.1 Almennt

Heilbrigðisnefndir (HES) eru staðbundin stjórnvöld sem starfa á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga nr. 93/1995 um matvæli en þau fyrrnefndu fastsetja skipulag heilbrigðiseftirlits og skiptingu landsins í eftirlitssvæði. Starfsemi HES heyrir einkum undir tvö fagráðuneyti, annars vegar matvælaráðuneyti (MAR) og hins vegar umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti (URN). Einnig fer heilbrigðisráðuneyti með yfirstjórn nokkurra lögbundinna verkefna HES, sem varða m.a. sóttvarnir og áfengis- og tóbaksvarnir.

Markmið laga nr. 7/1998 eru skv. 1. gr. laganna að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómenguðu umhverfi. Sveitarfélögum er skylt að hafa heilbrigðiseftirlit og tryggja fjármagn til þess skv. 44. gr. laga nr. 7/1998. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga starfar í umboði heilbrigðisnefndar sbr. 45. gr. laganna og er landinu skipt upp í níu eftirlitssvæði samkvæmt sömu grein.

Á hverju þessara níu heilbrigðiseftirlitssvæða er framkvæmdastjóri auk heilbrigðisfulltrúa sem sinna eftirlitsstörfum auk annarra verkefna. Svæðin eru landfræðilega mistór, sbr. mynd 4 og því þurfa sum svæði fleiri en eina starfsstöð vegna landfræðilegrar

¹ Í landsáætlun UST 2022 er myndefni sem starfshópurinn vísar til varðandi ítarefni. Þar má m.a. sjá töflur um fjölda og flokkun starfsleyfa sem UST og HES hafa eftirlit með: Landsáætlun um eftirlit 2022 (ust.is) https://ust.is/library/sida/atvinnulif/starfsleyfi-og-eftirlitsskyrslur/Fjöldi_starfsleyfishafa_mengunarvarnir_hes_2022.pdf

² Sjá yfirlit þingmáls á 146. löggjafarþingi: [Umhverfisstofnun | Þingmálalistar | Alþingi \(althingi.is\)](#). Frumvarp um þetta efni hefur ekki verið endurflikt.

legu og víðfeðmi svæðanna. Fjöldi starfsmanna ræðst af fjölda eftirlitsskyldra fyrirtækja auk annarra lögbundinna verkefna. Í gildi er reglugerð nr. 571/2002 um réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa og um skilyrði fyrir að starfa sem slíkur segir í 2. gr. að viðkomandi skuli hafa háskólamenntun á sviði heilbrigðisvísinda, raunvísinda, verkfræði eða sambærilega menntun, hafa a.m.k. starfað í 6 mánuði fyrir leyfisveitingu og sótt námskeið á vegum UST til réttinda heilbrigðisfulltrúa.



Mynd 4. Skipting níu heilbrigðiseftirlitssvæða.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga (HES) eru stjórnsýslu- og eftirlitsstofnanir sem á margan hátt búa við óvenjulegar aðstæður. Þar má einkum nefna að verkefni þeirra er ekki aðeins að hafa eftirlit með og veita leyfi fyrir atvinnustarfsemi heldur fellur þar einnig undir eftirlit með starfsemi á vegum sveitarfélaga. Er því mikilvægt að tryggja hlutleysi þeirra með ákveðinni fjarlægð við stjórnkerfi sveitarfélaga. Í lögum er leitast við að ná þeirri fjarlægð með því að hafa sjálfstæðar heilbrigðisnefndir en eftirlitið starfar í umboði þeirra. Sveitarstjórnir á hverju starfssvæði tilnefna fimm fulltrúa til setu í heilbrigðisnefnd og atvinnurekendur einn. Náttúruverndarnefndir sveitarfélaga á eftirlitssvæðinu eiga rétt á að tilnefna einn fulltrúa í nefndina til viðbótar en hann hefur ekki atkvæðisrétt við afgreiðslu mála í nefndinni.

1.3.3.2 Hlutverk heilbrigðiseftirlits við matvælaeftirlit

Heilbrigðiseftirlit skal vakta að framkvæmd eftirlits sé samkvæmt áætlun á sínu svæði og grípa til nauðsynlegra aðgerða og ráðstafana þegar þörf krefur, tryggja að framkvæmd eftirlits á sínu svæði sé samræmd og í samræmi við landsbundnar leiðbeiningar, ákvarðanir og annað skjalfest verklag. Þessu má m.a. ná fram með þjálfun, rýni á niðurstöðu eftirlits og samræmingarskoðunum.

Jafnframt ber heilbrigðiseftirliti að tryggja að framkvæmd eftirlits sé samræmd milli svæða. Þessu skal m.a. ná fram með því að innleiða verklagsreglur og leiðbeiningar, taka virkan þátt í eftirlitsverkefnum og í samráðsvettvangi heilbrigðisnefnda og MAST og í sameiginlegum verkefnum og aðgerðum MAST og heilbrigðisnefnda.

Í framangreindu felst að HES þurfi að vinna að því að tryggja að framkvæmd eftirlits sé í samræmi við markmið svæðisins, landsbundin markmið og áherslur í eftirlitinu, fylgja leiðbeiningum sem MAST gefur út og þeim ákvörðunum sem MAST tekur varðandi samræmingu krafna og verklags á sviði matvælaeftirlits.

1.3.3.3 Hlutverk heilbrigðiseftirlits skv. hollustuháttalögum

Heilbrigðiseftirlit, í umboði heilbrigðisnefndar, gefur út starfsleyfi fyrir og sinnir reglubundnu eftirliti með atvinnurekstri sem fellur undir V. viðauka laga nr. 7/1998 og lög nr. 93/1995 um matvæli.

Framangreindar tvær yfirstofnanir, þ.e. Matvælastofnun og Umhverfisstofnun eiga að sinna samræmingarhlutverki fyrir heilbrigðiseftirlit í landinu og sinna leiðbeiningar- og eftirlitshlutverki með framkvæmd eftirlits. Eins hafa þær yfrumsjón með framkvæmd reglugerða og laga á starfsviði heilbrigðiseftirlitssvæða.

1.3.3.4 Önnur verkefni heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga

Starfshópurinn telur mikilvægt að benda á að heilbrigðisnefndir og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga annast fjölbreytt verkefni sem ekki snúast eingöngu um eftirlit með matvælum og eftirlitsskyldri starfsemi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Á fundum með fulltrúum HES hafa komið fram greinargóðar upplýsingar um þennan þátt starfseminnar þar sem m.a. hafa verið sýndar tölulegar upplýsingar um umfang þessara verkefna.

Dæmi um verkefni af þessum toga eru m.a. umsagnir til sveitarstjórna og annarra stjórnvalda, s.s. um skipulagsmál í einstökum sveitarfélögum, lagafrumvörp, umhverfismat framkvæmda og áætlana og tillögur að stefnumarkandi áætlunum. Einnig umsagnir til annarra stjórnvalda um leyfisveitingar til veitinga- og gististaða og skráningu húsnæðis fyrir skammtímaleigu fyrir ferðamenn. Hér má einnig nefna umsagnir um umsóknir um tóbakssöluleyfi og brennu- og skoteldaleyfi. Umfang slíkra stjórnsýsluverkefna er mikið í öllum umdæmum.

Verkefni á sviði umhverfsgæða og hollustuhátta eru einnig umfangsmikil hjá HES. Má þar m.a. nefna athafnir sem eru hvorki starfsleyfis- né skráningarskyldar en geta valdið mengun eða ógnað hollustuháttum, svo sem hávaði eða lykt sem veldur íbúum óþægindum, og vöktun vatnsgæða, svo sem eftirlit með vatnsbólum, og fráveitum, sund- og baðstöðum og náttúrulaugum en þessi verkefni fela m.a. í sér sýnatöku og eftirfylgd ef skortir á vatnsgæði. Heilbrigðisnefndir annast einnig lögbundin verkefni sveitarfélaga á sviði loftgæða, m.a. skulu heilbrigðisnefndir gefa út áætlun um loftgæði, viðbragðs-áætlanir og tilkynningar til almennings.

Eftirlit með almennum hreinlæti og mengun er einnig umfangsmikið verkefni en þar undir fellur m.a. að stuðla að góðri umgengni á einkalóðum, og að fjarlægja bílflok af götum og lóðum. Loks má nefna eftirlit með öryggi leiksvæða og leikvallatækja, svo aðeins helstu verkefni séu nefnd.

Þá semur heilbrigðisnefnd drög að samþykktum sveitarfélaga, sbr. ákvæði 2. mgr. 59. gr. laga nr. 7/1998 og ber að sjá um að ákvæðum samþykta sveitarfélaga sé framfylgt.

HES sinnir auk þess fræðslu- og leiðbeiningarskyldu til fyrirtækja og almennings er snýr að mengunarvörnum, hollustuháttum og matvælaöryggi. Þá sinnir HES húsnæðisskoðunum og margvíslegri annarri þjónustu við íbúa.

1.4 Samvinna milli eftirlitsstjórnvalda

1.4.1 Samvinna um matvælaeftirlit

Forstjóri Matvælastofnunar heldur reglulega fundi (u.þ.b. 10 fundi á ári) með framkvæmdastjórum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga þar sem fjallað er um stefnumótandi mál sem varða matvælaeftirlit á Íslandi. Haldnir eru reglulega fundir (6-8 fundir á ári) með fulltrúum allra heilbrigðiseftirlitssvæða í svokölluðum Matvælahópi samkvæmt erindisbréfi þar um.

Markmið Matvælahóps er að stuðla að samráði og samræmingu milli Matvælastofnunar og Heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga sem og innbyrðis milli heilbrigðiseftirlitssvæða og tryggja upplýsingaflæði milli aðila. Helstu verkefni Matvælahóps eru að:

-
- sjá um samráð vegna samræmingar og framkvæmdar eftirlits með matvælum.
-
- taka fyrir vandamál sem upp koma í eftirliti og leita leiða til að leysa þau.
-
- skipuleggja samræmd eftirlitsverkefni eða eftirlitsáherslur og tryggja framkvæmd þeirra.
-
- taka þátt í skipulagi menntunar og þjálfunar þeirra sem starfa við opinbert matvælaeftirlit.
-
- vera vettvangur upplýsingamiðlunar um neytendavernd og eftirlit á sviði matvælaöryggis og upplýsingamiðlunar um matvæli.
-

MAST gefur út [Eftirlitshandbók heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga](#) og er núverandi útgáfa frá árinu 2021. Handbókinni er ætlað að vera leiðarvísir heilbrigðisfulltrúum og starfsfólki MAST í eftirliti eftir því sem við á. Ljóst er að eftirlitsatriði eiga misvel við í mismunandi fyrirtækjum og fyrirtækjaflokkum og því er ekki gert ráð fyrir því að farið sé yfir öll



eftirlitsatriði í öllum eftirlitsheimsóknum. Handbókin nær ekki yfir öll eftirlitsatriði sem mögulega þarf að hafa eftirlit með og þarf að hafa það í huga í eftirliti. Stefnt er að því að bæta við handbókina eftir þörfum, eftir því að sem tími og aðstæður leyfa. Þá er ætlunin að styðja við eftirlitshandbókina með útgáfu viðmiðunarreglna fyrir mismunandi tegundir og flokka matvælafyrirtækja.

Landamæraeftirlitsstöðvar eru starfræktar á Keflavíkflugvelli, í Hafnarfirði, í Þorlákshöfn og á tveim stöðum í Reykjavík. Á landamærastöðvum hefur Matvælastofnun eftirlit með matvælum og öðrum eftirlitsskyldum dýraafurðum frá þriðju ríkjum fyrir innflutning til EES svæðisins. Öflugt samstarf er við tollayfirvöld og Landhelgisgæsluna um þetta eftirlit.

1.4.2 Samvinna um hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit

Samkvæmt 52. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skal Umhverfisstofnun vinna að samræmingu heilbrigðiseftirlits í landinu og koma á samvinnu þeirra er að málum þessum starfa. Í slíkum tilvikum skal sérstaklega gætt að hagkvæmni í eftirliti og að fyrirbyggja tvíverknað og skörun eftir því sem frekast er unnt er. Auk þeirra föstu samráðsvettvanga sem hér er getið er reglulegt samráð um ýmis afmörkuð málefni.

Umhverfisstofnun boðar reglulega samráðsfundi stofnunarinnar og framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitssvæða þar sem teknar eru ákvarðanir um samræmingarverkefni og áherslur í eftirliti. Fundirnir eru haldnir u.þ.b. mánaðarlega yfir vetrartímann auk lengri vinnufundar að vori.

Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirlitssvæðin starfrækja auk þess umhverfsgæðahóp og hollustuháttahóp, þar sem að unnið er að þeim verkefnum sem skilgreind hafa verið á samráðsfundum heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar. Umhverfsgæðahópurinn hefur sinnt verkefnum er varða mengunareftirlit og hollustuháttahópur varðandi verkefni er varða hollustuháttaeftirlit.

Á grundvelli laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og aðbúnað á vinnustöðum er starfræktur samráðshópur Vinnueftirlitsins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra og Umhverfisstofnunar um varnir gegn hættu á stórslysum af völdum hættulegra efna.

³ Heimild: Lokaritgerð Svövu Svanborgar Steinarsdóttir til MPA-gráðu í opinberri stjórnslu (2021): Flutningur verkefna frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til ríkis.

1.5 Breytingar á verkaskiptingu og starfsleyfisútgáfu á undanförunum árum³

1.5.1 Helstu breytingar á verkaskiptingu

Á undanförunum árum hafa orðið nokkrar breytingar á verkaskiptingu milli eftirlitsstjórnvalda. Flestar hafa þær falið í sér tilfærslu verkefna frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Umhverfisstofnunar eða Matvælastofnunar.

Á undanförunum tuttugu árum, þ.e. frá setningu laga um hollustuhætti og mengunarvarnir árið 1998 og matvælalaga árið 2002, hafa verið samþykktar nokkrar lagabreytingar um tilfærslu verkefna sem rétt þykir að gera stuttlega grein fyrir en upptalningin er ekki tæmandi:

2007	Matvælaeftirlit með fiskvinnslum fært til MAST, sem tók formlega til starfa árið 2008. Fiskvinnslur voru hins vegar enn eftirlits- og starfsleyfisskyldar hjá HES skv. reglugerð nr. 795/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun.
2009	Eftirlit með mjólkurstöðvum, eggjavinnslu, kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum, að undanskildum kjötvinnslum sem starfræktar eru í smásöluverslunum fært frá HES yfir til MAST.
2013	Stór hluti eftirlits með efnun og efnavöru frá HES til UST. Eftirlit HES varð bundið við fyrirtæki háð leyfi heilbrigðisnefndar í stað víðtæks eftirlits á markaði.
2014	Starfsleyfisútgáfa og eftirlit með fiskeldi fært frá HES til UST.
2020	Breytingar á viðaukum við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir sem tengjast lagabreytingu frá 2017 um skráningarskyldu atvinnurekstrar. Í þeim fólst m.a. í sér að starfsleyfisskylda og eftirlit færðist að hluta frá heilbrigðisnefndum til Umhverfisstofnunar. ⁴

⁴ Lagabreytingarnar 2020 og 2017 voru umdeildar. Í nefndaráli umhverfis- og samgöngunefndar á þingskjal 1696/2019–2020 segir m.a.: Við meðferð málsins komu fram umfangsmiklar athugasemdir við efni frumvarpsins og ljóst er að ekki ríkir einhugur um þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu. Fram komu sjónarmið þess efnis að fækkun flokka ætti frekar að vera áfangaskipt og lögð var áhersla á að lögín þörfuðust heildarendurskoðun til skýringar og einföldunar. Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið og telur nauðsynlegt að fram fari heildarendurskoðun á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, enda sé lagaumhverfið flókið og torskilið. [...] Nefndin telur að best fari á því að eftirlit fari fram sem næst starfsemi hverju sinni en hlutverk stofnana ríkisins sé að huga að samræmingu og veita aðstoð þegar með þarf. Þar verði hugað að því hvernig þekking í nærumhverfi nýtist sem best, samskipti við stjórnvöld og upplýsingagjöf sé sem aðgengilegust og atvinnustarfsemi búi við sambærilegar aðstæður óháð staðsetningu um landið. Þá telur nefndin að við endurskoðunina eigi að stefna að því að auka veg rafrænnar stjórnsýslu sem mest.

1.5.2 Skráning starfsemi í stað starfsleyfa

Lög nr. 66/2017 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda), fólu í sér grundvallarbreytingu á lögnum, varðandi heimild ráðherra til að gefa út reglugerð um fækkun fyrirtækja sem þurfa starfsleyfi til að stunda atvinnustarfsemi. Við breytingar á viðaukum fluttust fyrirtæki frá HES til UST. Þá var felld niður starfsleyfisskylda heimgistingar hjá HES og varð hún aðeins skráningarskyld hjá sýslumanni.

Þessi heimild ráðherra var grundvöllur [reglugerðar nr. 830/2022](#) um skráningarskyldan atvinnurekstur samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Reglugerðin tók gildi 15. nóvember 2022 og er því takmörkuð reynsla komin af þeirri breyttu framkvæmd sem í henni felst en yfirlýst markmið skv. 1. gr. hennar er að bæta viðmót, einfalda aðgengi að stjórnýslu og auka skilvirkni með því að taka upp skráningu atvinnurekstrar í miðlæga rafræna gátt í stað starfsleyfisskyldu þar sem við á.

Upplýsingar um hvaða flokkar starfsemi falla undir skráningarskyldu í stað starfsleyfisskyldu koma fram í viðauka við reglugerðina en eru einnig aðgengilegar á [island.is](#). Skráningarferli er stafrænt og þarf sá sem skráir atvinnurekstur því ekki að leita til tiltekins stjórnvalds heldur sendir hann inn umsókn á [island.is](#). Heilbrigðisnefnd á viðkomandi svæði fer yfir umsóknina. Eftir það mun umsækjandi fá svar inn í pósthólf sítt á [Ísland.is](#) um hvort umsóknin hefur verið samþykkt eða henni hafnað. Að því loknu innheimtir heilbrigðisnefndin skráningargjald.

Á fundum með fulltrúum heilbrigðiseftirlitssvæða hefur komið fram gagnrýni á vinnubrögð við innleiðingu reglugerðarinnar. Snýr sú gagnrýni einkum að því að ekki hafi verið unnin nauðsynleg undirbúningsvinna, bæði varðandi kynningu á breyttu fyrirkomulagi og gerð stafrænna innviða. Starfshópurinn telur mikilvægt að stjórnvöld leggi mat á hvort markmið með setningu reglugerðarinnar hafi gengið eftir. Mögulegt ætti að vera að draga lærdóm af þessu ferli við undirbúning frekari breytinga í átt að einföldun.

⁵sjá [leiðbeiningar á island.is](#)



2. Greining á núverandi fyrirkomulag



Gerðar hafa verið margar greiningar á fyrirkomulagi opinbers eftirlits með matvælum og hollustuháttum og mengunarvörnum á undanförunum árum. Þær hafa verið unnar af sjálfstæðum starfshópum og bæði opinberum og ytri úttektaaðilum af mismunandi ástæðum. Niðurstöður þeirra eru teknar saman hér. Einnig hefur verið unnin matvæla- stefna fyrir Ísland þar sem markmið stjórnvalda eru sett fram.

2.1 Greining KPMG (2020)

Árið 2020 vann KPMG skýrslu að beiðni þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðherra sem nefnist *Greining á opinberu eftirliti*. Greiningin fjallar bæði um matvælaeftirlit og hollustuháttaeftirlit og var einkum afmörkuð við eftirfarandi verkþætti:

- Hvort framkvæmd eftirlitsins sé í samræmi við kröfur viðkomandi laga og reglugerða. Í því sambandi er m.a. gerð grein fyrir því hvort rekstraraðilar fái lögbundið eftirlit og hvort eftirlitsskýrslur séu ávallt gerðar í kjölfar eftirlitsferða.
- Hvort frávikum sem í ljós koma við eftirlit sé fylgt eftir með formlegum hætti.
- Hvort verklagsreglum sé beitt við framkvæmd eftirlits og beitingu þvingunarúrræða.
- Hvernig eftirliti sé háttað með því að starfsemi í rekstri hafi tilskilin leyfi, hvort um sé að ræða markvisst eftirlit að frumkvæði eftirlitsaðila eða einungis brugðist við ábendingum.
- Í verkefninu fólst að leggja mat á hvort nógildandi fyrirkomulag og framkvæmd opinbers eftirlits sé skilvirkt, hagkvæmt og árangursríkt.

Greining KPMG er að áliti starfshópsins ágætur grunnur og veitir góða yfirsýn fyrir það verkefni sem honum hefur verið falið. Eðlilega hefur þó starfshópurinn þurft að skoða ítarlegar allmörg álitaefni sem fjallað er um í skýrslu KPMG en vísað verður til greiningarinnar í þessari skýrslu starfshópsins þegar við á.

Samantekið voru helstu niðurstöður og ábendingar KPMG eftirtaldar:

1. Núverandi framkvæmd eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum er á höndum tólf stjórnvalda sem ýmist eru miðlæg eða staðbundin. Þá eru heilbrigðisnefndir stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi og lúta ekki boðvaldi ráðuneyta eða

þeirra miðlægu stofnana ríkisins sem m.a. er ætlað að tryggja samræmi í framkvæmd eftirlits.

2. Þrátt fyrir fyrirmæli í löggjöf virðist ekki hafa tekist að samræma framkvæmd eftirlitsins að öllu leyti. Utanumhald/verklag við skjalastjórnun og upplýsingasöfnun er ekki að fullu samræmt og alls eru fimm tegundir gagnagrunna notaðar við framkvæmd eftirlits. Meðan svo er má búast við ósamræmi í framkvæmd eftirlits.
3. Skortur á samræmdu verklagi við skráningu gerir jafnframt erfiðara að meta innbyrðis skilvirkni eftirlitsins, sem þó má telja sérstaklega aðkallandi í ljósi þess að framkvæmd eftirlits er í höndum stjórnvalda sem eru í mjög misjafni aðstöðu varðandi mannafla, fjárráð, sem og eðli og staðsetningu verkefna.
4. Lagt er til að fram fari ítarleg valkostagreining á mögulegum leiðum, nýtingu fjármagns, hagkvæmni og skilvirkni ásamt því að meta kosti þeirra og galla.
5. Bregðast þarf við skorti á stöðluðu verklagi og skráningu til að tryggja að framkvæmd eftirlits uppfylli ákvæði gildandi laga og til að hægt sé að meta skilvirkni með fullnægjandi hætti.
6. Hvaða leið sem farin er, þarf að tryggja nægilegan mannauð og fjármagn til þess að breytingastjórnun geti farið fram með árangursríkum hætti fyrir þá sem framkvæma eftirlit, hafa umsjón með því og ekki síður fyrir fyrirtæki og neytendur í landinu.
7. Ef halda á í núverandi hlutverk heilbrigðisnefnda ætti mögulega að skoða að sameina og/eða styrkja stjórnsýslueiningar. Þar sem skortur hefur verið á samræmdu verklagi þyrfti þá einnig að búa til viðeigandi lagaúrræði til að tryggja fylgni heilbrigðisnefnda við samræmt verklag og framkvæmd eftirlits. Samræmt verklag er m.a. nauðsynlegt í samhengi við aukna opinbera birtingu á niðurstöðum eftirlits.
8. Ef færa á allt eftirlit á eina hendi ætti mögulega að skoða nýtingu svæðisskrifstofa MAST/UST til að sinna heilbrigðiseftirliti.
9. Í kjölfar breytinga sem mögulega verða gerðar þyrfti að meta skilvirkni og hagkvæmni eftirlits og eftirfylgni og eftir atvikum endurskoða eftirfylgni- og þvingunarúrræði.
10. Æskilegast væri að eitt kerfi verði notað við framkvæmd eftirlits. Sé slíkt ekki mögulegt þarf að lágmarki að tryggja skil upplýsinga á samræmdu formi til MAST/UST.
11. Mikilvægt er að allir eftirlitsaðilar styðjist við sömu grunnviðmið við ákvörðun gjaldskrár en taka þarf tillit til breytilegra þátta eins og ferðalaga og nálægðar við þéttbýli sem hefur áhrif á samræmi í gjaldskrá milli svæða.



Tilfni er til að vísa til skýrslu KPMG varðandi ítarlegri upplýsingar um framkvæmd eftirlits, beitingu úrræða vegna frávíka í starfsemi og um kostnað við framkvæmd eftirlits.

2.2 Úttekt Ríkisendurskoðunar á Matvælastofnun (2013)

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um starfsemi Matvælastofnunar frá árinu 2013 er rakið hvernig verkefni stofnunarinnar höfðu þróast á þeim fimm árum sem liðin voru þar til stofnunin var sett á fót. Mikil fjölgun verkefna samhliða hagræðingarkröfu sem gerð hefur verið til stofnunarinnar hafi hamlað því að hún hafi getað sinnt lögbundnum verkefnum sínum með ásættanlegum hætti. Þetta hafi m.a. átt þátt í að draga úr trausti eftirlitsskyldra aðila og annarra hagsmunaaðila til hennar og skapað styr um starfsemina.

Ríkisendurskoðun setti fram allmargar ábendingar í úttektarskýrslu sína en í eftirfylgni-skýrslu sem birt var árið 2016 kom fram að brugðist hefði verið við flestum ábendingum sem sneru að þörf á að bæta verklag og stjórnsýsluhætti Matvælastofnunar. Eftir stóðu því eingöngu ábendingar sem sneru að því að sett verði rammalög um Matvælastofnun þar sem m.a. væri kveðið skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda og að lagt verði mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það yrði sameinað á eina hendi.

Eins og áður er nefnt er gert ráð fyrir því í matvælastefnu til 2030 að mótuð verði afstaða til þessara ábendinga Ríkisendurskoðunar.

2.3 Skýrsla starfshóps um fyrir- komulag heilbrigðiseftirlits (2015)

Árið 2015 skilaði starfshópur sem þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði árið 2012 skilabréfi þar sem settar voru fram ábendingar um tækifæri til úrbóta á heilbrigðiseftirliti. Hlutverk starfshópsins var að taka saman yfirlit um helstu hugmyndir sem ræddar hefðu verið, kosti þeirra og galla. Ekki var ætlast til þess að þeir aðilar sem fulltrúa áttu í starfshópnum yrðu endilega sammála um allar niðurstöður.

Í skilabréfi starfshópsins eru m.a. settar fram mögulegar sviðsmyndir um fjölda eftirlitsstjórnvalda á sviði hollustuhátta og mengunarvarna. Þær eru eftirfarandi:

1. Óbreytt fyrirkomulag, þ.e. tíu (nú níu) heilbrigðisnefndir auk Umhverfisstofnunar.
2. Fækkun heilbrigðiseftirlitssvæða þannig að fjöldi þeirra taki t.d. mið af fjölda kjördæma.
3. Dregið verði úr hlutverki heilbrigðisnefnda varðandi útgáfu starfsleyfa og eftirlit með mengandi starfsemi, þannig að meginábyrgð verði hjá Umhverfisstofnun. Jafnhliða verði að skoða önnur hlutverk heilbrigðisnefnda, svo sem hollustuháttaeftirlit og kanna hvort grundvöllur sé til þess að sá þáttur starfsemi HES verði áfram hjá sveitarfélögum.
4. Heilbrigðisnefndir verði lagðar niður og ein eftirlitsstofnun annist allt eftirlit.
5. Við nánari útfærslu þessara sviðsmynda fjallaði starfshópurinn einnig um möguleika á að gera greinarmun á framkvæmd eftirlits annars vegar og útgáfu starfsleyfa/yfirferð skráningartilkyninga hins vegar. Í skilabréfi er gerð nánari grein fyrir kostum og göllum við hverja sviðsmynd.

2.4 Skýrsla um verkefni Hollustuverndar ríkisins (2001)

Starfshópurinn hefur kynnt sér skýrslu sem gefin var út árið 2001 um starfsemi Hollustuverndar ríkisins. Stofnunin fór á þeim tíma með verkefni sem nú eru á höndum Umhverfisstofnunar annars vegar og Matvælastofnunar hins vegar.⁶

Í skýrslunni er fjallað ítarlega um fyrirkomulag þess eftirlits sem stofnunin hafði með höndum og vekur athygli að í meginatriðum eru þar til umfjöllunar sömu áskoranir og enn eru til umræðu. Í skýrslunni segir m.a. um samstarf milli stofnana sem sinna eftirlitsverkefnum:

⁶ Skýrslan er aðgengileg á vefnum rafhladan.is

-
- Vandamálin sem við er að glíma eru að miklu leyti skortur á samræmingu og óljós verka- og ábyrgðarskipting. Þetta eru í meginatriðum sömu vandamálin og ætlunin var að leysa fyrir um tuttugu árum með sameiningu eftirlitsstofnana í einni stofnun, Hollustuvernd ríkisins, og metnaðarfullum áformum um fleiri sameiningar, sem síðan runnu út í sandinn.
-
- Ljóst er að saman verður að fara ábyrgð og vald. Þess vegna er hópurinn þeirrar skoðunar að við óbreyttar aðstæður sé fullkomlega óraunhæft að ætlast til að Hollustuvernd uppfylli lagaskyldu um að samræma heilbrigðiseftirlit í landinu þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu. Af þeim sökum er bent á þrjá valkosti sem þarf að taka afstöðu til og fylgja síðan eftir.
 - a. Hollustuvernd ríkisins hafi áfram skyldu til að samræma eftirlit á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga en fái með lögum nauðsynlegt boðvald til að fylgja þeirri samræmingu eftir og skyldur heilbrigðiseftirlitsins gagnvart Hollustuvernd tilgreindar.
 - b. Samræmingarskylda Hollustuverndar verði felld niður og heilbrigðiseftirlitssvæðin framkvæmi eftirlitið samkvæmt gildandi lögum og reglum.
 - c. Verkefni heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga færast til ríkisins að mestu eða öllu leyti. Það ætti hins vegar alls ekki að þýða að störf færast af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins, heldur gæti þvert á móti opnað leiðir til að flytja verkefni út á land.
-

2001 hópurinn mælti með því að síðasti valkosturinn yrði valinn, enda gæfi hann kost á því að endurskipuleggja eftirlitskerfið frá grunni og horfði þess vegna mest til framtíðar. Óháð því hvort lögum verði breytt eða ekki, þyrfti að bæta verklag og samskipti milli Hollustuverndar og heilbrigðiseftirlitssvæða á marga vegu. Sameiginlegt upplýsingakerfi skipti sköpum í því sambandi, en einnig væri mikilvægt að beita aðferðum gæðastjórnunar, lýsa verkferlum og útbúa gæðahandbækur með gátlistum vegna eftirlits.

2.5 Matvælastefna til ársins 2030

Í aðgerðaáætlun sem fylgir matvælastefnu Íslands til 2030 er sett fram markmið um að auka skilvirkni og sanngirni í regluverki og eftirliti, draga úr kostnaði og skörun verkefna á milli eftirlitsaðila, hlúa betur að öryggi neytenda og ýta undir nýsköpun framleiðenda. Bent er á að eftirlit með matvælum og starfsleyfum fyrirtækja sem starfa í matvælaíðnaði er á margra höndum, m.a. hjá Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Nauðsynlegt sé að yfirfara og samræma regluverk og

eftirlit auk þess að tryggja að verkaskipting sé skýr. Jafnframt þurfi að tryggja að sami aðili sjái ekki um innleiðingu regluverks, rannsókn meintra brota og ákvarði refsingu byggða á eigin rannsókn.

Fleiri aðgerðir í aðgerðaáætlun matvælastefnu tengjast framangreindu markmiði. Þar má sérstaklega nefna markmið um að merkingar tryggi aðgengi neytenda að réttum upplýsingum um uppruna, framleiðsluhætti og umhverfisáhrif matvæla. Sambærilegar kröfur gildi fyrir innlenda og innflutta framleiðslu.

Alþingi samþykkti í maí á þessu ári matvælastefnu til 2040. Stefna varðandi matvælaeftirlit er þar orðuð með áþekkingu hætti:

4.1. Tryggja þarf að matvæli sem framleidd eru hér á landi séu áfram örugg og heilnæm sem og aðflutt matvæli.

4.2. Regluverk og eftirlit verði yfirfarið og samræmt auk þess sem tryggt verði að stjórnsýslan sé einföld, málefnaleg og skilvirk.

4.3. Tryggt verði að matvælaeftirlit í landinu lagi sig að nýjum greinum og framleiðsluáðferðum.

2.6 Ályktanir starfshóps á grundvelli fyrirbyggjandi skýrslna

Starfshópurinn telur fyrirbyggjandi skýrslur draga upp fremur skýra mynd um það að ekki er samstaða um núverandi stjórnsýslufyrirkomulag þar sem tvær ríkisstofnanir fara með yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk og níu heilbrigðisnefndir fara jafnframt með eftirlits- og stjórnsýsluhlutverk. Þótt haghafa sem starfshópurinn ræddi við greini að einhverju leyti á um hvaða fyrirkomulag henti best til framtíðar virðist vera samhljómur um að þörf sé á heildstæðari stjórnsýslu.

Jafnframt telur starfshópurinn ljóst að ráðuneyti hafa ekki sett það í nægilegan forgang að vinna lagafrumvörp til að einfalda lagaramma og skýra og sameina eða samþætta hlutverk stofnana sem fara með stjórnsýslu- og eftirlitshlutverk, þrátt skýrar ábendingar og tillögur um þörf fyrir slíka vinnu.

Óljós framtíðarsýn um fyrirkomulag stjórnsýslu getur haft veruleg neikvæð áhrif. Starfshópurinn telur til að mynda augljóst að möguleikar til stafrænnar þróunar og aukinnar skilvirkni og einföldunar í þjónustu og eftirliti eru síður nýttir þegar mikill fjöldi stofnana vinnur að sömu verkefnum, án þess að deila endilega sömu framtíðarsýn. Þetta getur valdið auknum kostnaði fyrir almenning, atvinnulíf og hið opinbera, m.a. með auknu flækjustigi og ósamræmi í lagatúlkun og framkvæmd eftirlits.



3. Veikleikar núverandi kerfis og mögulegar leiðir til úrbóta



3.1 Helstu veikleikar

Út frá fyrirliggjandi skýrslum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur aflað í viðtölum og innsendum erindum frá stjórnvöldum og haghöfum telur starfshópurinn mögulegt að draga þá ályktun að þrátt fyrir að margt sé ágætlega framkvæmt í eftirliti hér á landi verði ekki horft framhjá veikleikum núverandi eftirlitskerfis.

(Úr skýrslu KPMG) Núverandi framkvæmd eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum er á höndum tólf stjórnvalda sem ýmist eru miðlæg eða staðbundin. Þá eru heilbrigðisnefndir stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi og lúta ekki boðvaldi ráðuneyta eða þeirra miðlægu stofnana ríkisins sem m.a. er ætlað að tryggja samræmi í framkvæmd eftirlits.

Þrátt fyrir fyrirmæli í löggjöf virðist ekki hafa tekist að samræma framkvæmd eftirlitsins að öllu leyti. Utanumhald er ekki að fullu samræmt og alls eru fimm tegundir gagnagrunna notaðar við framkvæmd eftirlits. Meðan svo er má búast við ósamræmi í framkvæmd eftirlits.

Skortur á samræmdu verklagi við skráningu gerir jafnframt erfiðara að meta innbyrðis skilvirkni eftirlitsins, sem þó má telja sérstaklega aðkallandi í ljósi þess að framkvæmd eftirlits er í höndum stjórnvalda sem eru í mjög misjafnri aðstöðu varðandi mannafla, fjárráð, sem og eðli og staðsetningu verkefna.

Vert er að undirstrika að í meginatriðum hafa sömu veikleikar og raktir eru í skýrslu KPMG og öðrum skýrslum um framkvæmd eftirlits verið til umræðu í áratugi en þrátt fyrir allmargar skýrslur með rökstuddum tillögum um úrbætur hefur ekki verið ráðist í heildstæðar breytingar á eftirlitskerfinu.

Ályktanir um helstu veikleika núverandi fyrirkomulags eftirlits eiga almennt bæði við um hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit og matvælaeftirlit nema annað sé sérstaklega tekið fram. Rétt er þó að hafa þann fyrirvara að í viðtölum var umræða um fyrirkomulag matvælaeftirlits oftast fyrirferðamest. Þær ábendingar sem starfshópurinn setur fram í þessum kafla eiga í meginatriðum við óháð því hvaða leið verður valin við ákvörðun um fyrirkomulag stjórnsýslu og eftirlits.



3.2 Ábendingar starfshópsins

Starfshópurinn telur þá greiningu og viðtöl sem hann hefur framkvæmt í meginatriðum vera samhljóða framangreindum niðurstöðum KPMG. Frekari ábendingar starfshópsins eru eftirfarandi:

Yfirstjórn eftirlits

1. Eftirlitsstofnanir og starfsfólk í stjórnsýslu þurfa að fást við jafn yfirgripsmikið eftirlit og mun stærri stofnanir í nálægum ríkjum, en hafa takmarkaða möguleika til sérhæfingar á einstökum eftirlitssviðum. Sameining stofnana eykur möguleika til sérhæfingar.
2. Samræmingu eftirlits milli mismunandi eftirlitsumdæma er ábótavant og ekki til staðar úrræði til að grípa fram fyrir hendur eftirlitsstjórnvalda/umdæma með beinum fyrirmælum vegna frávíka í verklagi.
3. Stafræn stjórnsýsla hefur þróast fremur hægt og án þess að lögð sé áhersla á samræmingu og hagkvæmni þess að allir notist við sömu lausnir. Það torveldar samræmingu eftirlits að eftirlitsstjórnvöld styðjist ekki við miðlæg upplýsingakerfi.
4. Möguleikar eru á að draga úr beinu eftirliti Umhverfisstofnunar og Matvæla- stofnunar og leggja frekar áherslu á að efla stjórnsýslu-, leiðbeiningar- og samræmingarhlutverk stofnananna.
5. Starfshópurinn telur vera sérstaklega brýnt að vinna að úrbótum á matvæla- eftirliti hvað flest ofangreind atriði varðar, þar sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur sett fram ítrekaðar og jafnvel alvarlegar athugasemdir sem snúa einkum að eftirliti með frumframleiðslu og smásölu. Starfshópurinn hefur verulegar efasemdir um að fullnægjandi úrbætur náist fram án breytinga á hlutverki og ábyrgð þeirra stjórnvalda sem sinna matvælaeftirliti.

Framkvæmd eftirlits

6. Eftirlit byggist of mikið á eftirlitsferðum þar sem öll starfsemi fyrirtækis er tekin til skoðunar, frekar en að kallað sé eftir gögnum frá eftirlitsþegum og tækifæri til að hafa þemabundið og áhættumiðað eftirlit á landsvísu eru vannýtt.
7. Eftirlitsskýrslur eru í sumum tilvikum of ítarlegar og flóknar og áberandi munur á framsetningu eftirlitsniðurstaðna milli eftirlitssvæða.
8. Fyrirsjáanleiki þarf að vera meiri við framkvæmd eftirlits sem og mat og viðbrögð við frávikum. Leiðbeiningar til fyrirtækja um góða starfshætti þurfa að vera skýrar og aðgengilegar en af samtölum við fulltrúa atvinnulífsins að dæma eru brotalamir þar á.
9. Faggiltar skoðunarstofur hafa verið starfsræktar hér á landi frá árinu 1992 og um þær gildir skýr lagaumgjörð, sbr. lög nr. 24/2006. Á ákveðnum sviðum opinbers eftirlits er það nánast að öllu leyti í höndum slíkra aðila en faggiltar skoðunarstofur hafa af einhverjum ástæðum mun þrengra hlutverk á grundvelli matvæla-laga og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Tílefni er til þess að ráðuneytin leiti eftir reynslu annarra ráðuneyta og stofnana af þessu fyrirkomulagi og leiti leiða til að innleiða það, sem vel hefur tekist til, í löggjöf á þessum sviðum.

Viðbrögð við frávikum

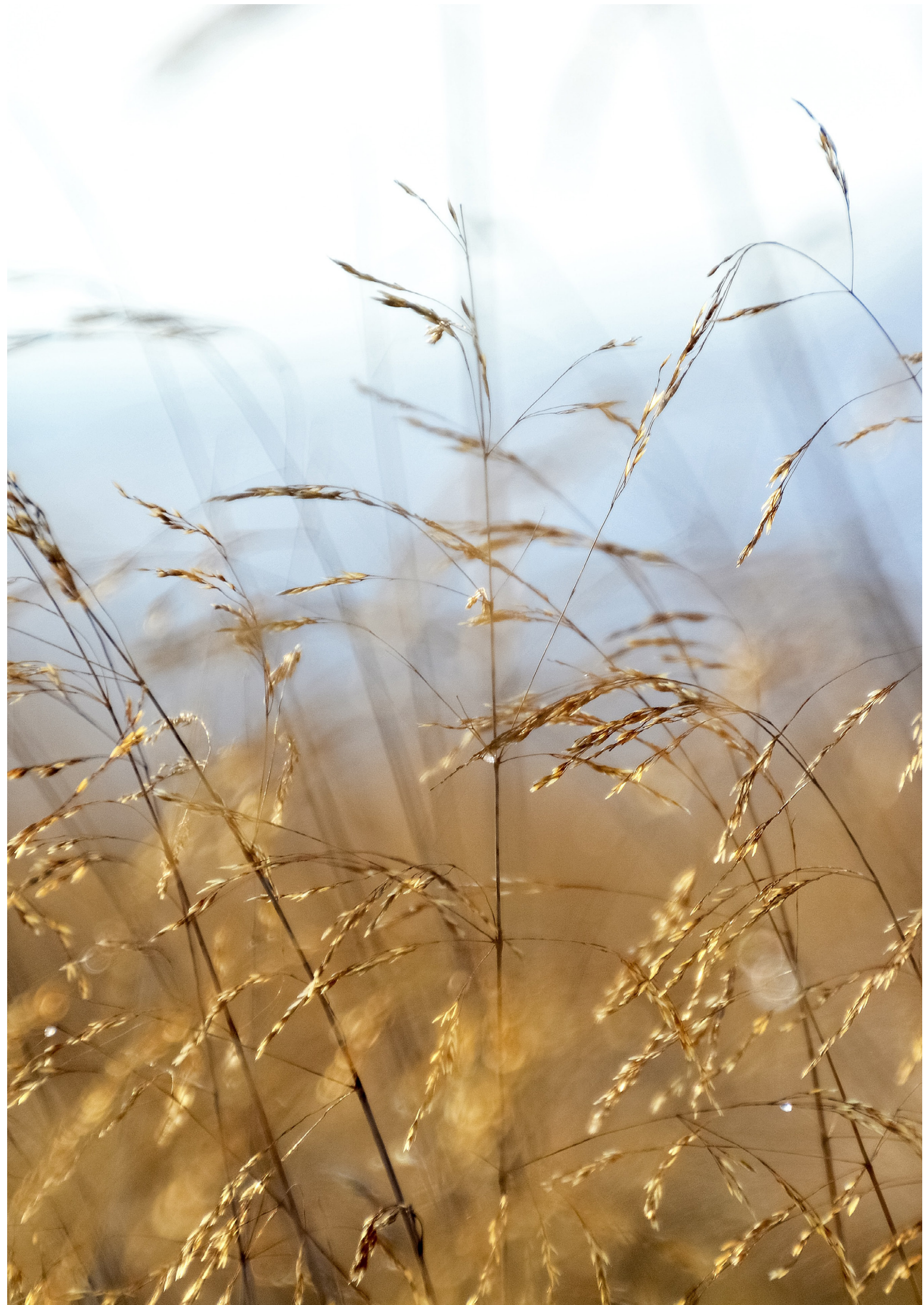
10. Tílefni er til að skoða leiðir til að samræma viðbrögð við frávikum sem koma upp í eftirliti. Ef stjórnvald verður þess áskynja að rekstraraðili fari ekki að lögum í sinni starfsemi hvílir á því skylda að bregðast við og ná fram úrbótum. Almennt má segja að fyrstu viðbrögð stjórnvalds ættu að vera að tilgreina skýrt hvaða þáttum þarf að bæta úr og leiðbeina rekstraraðila um hans skyldur.
11. Eftirfylgd með ábendingum um frávik þarf að vera til staðar og í samræmi við alvarleika frávíks. Slík tilvik geta verið matskennd en í viðtölum við fulltrúa atvinnulífs kom fram að of mikill munur væri á verklagi hvað þetta varðar, sem geti haft áhrif á samkeppnisstöðu fyrirtækja.
12. Efasemdir eru um að heilbrigðisnefndir séu nægilega sjálfstæðar gagnvart sveitarstjórnnum og að hagsmunaárekstrar séu til staðar í eftirliti með starsemi sveitarfélaganna.

13. Svör eftirlitsstofnana við könnun KPMG benda til misjafnrar og jafnframt takmarkaðrar beitingar þvingunarúrræða eins og áminninga eða stjórnvaldssekta og að eftirfylgni sé í einverjum mæli óformleg. Að sögn eftirlitsstofnana er ástæða þess fyrst og fremst skortur á heimildum í lögum til beitingar þvingana. Í sumum tilvikum liggja auk þess ekki fyrir gögn um frávíkaskráningu og/eða tímalengd frá skráningu til úrlausnar. Formlegum úrræðum virðist því ekki beitt nema að mjög takmörkuðu leyti við eftirfylgni.
14. Mögulegt væri að auka fræðslu og leiðbeiningar til að tryggja skilvirka beitingu slíkra úrræða, sem geta t.d. verið veiting áminningar, álagning dagsekta eða stjórnvaldssekta, bann við sölu á vöru eða fyrirmæli um förgun vöru og takmarkanir eða stöðvun á atvinnustarfsemi, ásamt því að vísa málum til lögreglu þegar við á.

Lagaramminn

15. Tilefni kann að vera til að skoða lagaramma til að fjölga úrræðum eftirlitsstofnana til að þvinga fram úrbætur. Jafnframt kann að vera tilefni til að skoða leiðir til að auka líkur á því að mál sem vísað er til lögreglu fái fullnægjandi rannsókn og ákærumeðferð.
16. Að langstærstum hluta er um að ræða framfylgd Evrópulöggjafar, einkum varðandi matvæli og mengunarvarnir. Reglubyrði virðist samt í ákveðnum tilvikum vera meiri hér á landi en í nálægum löndum. Almennt ætti að forðast of mikla reglubyrði, ekki síst á lítil og meðalstór fyrirtæki, ásamt því að gera ráð fyrir því að fyrirtækin sjálf beri meginábyrgð á því að starfsemin uppfylli skilyrði laga, með virku innra eftirliti og skilgreindum framleiðslu- og verkferlum.
17. Bæði löggjöf og skipulag eftirlits þurfa að taka mið af þeirri áhættu sem er fyrir hendi í þeirri starfsemi sem er undir eftirliti. Kerfisbundið áhættumat byggist á því að greina starfsemina með tilliti til áhættu og hvaða líkur eru á atvikum sem kunna að leiða til umtalsverðra neikvæðra áhrifa. Við eftirlit getur komið í ljós að framkvæmd sé ekki í samræmi við lög og geta ástæður þess verið ýmsar, t.d. að reglur séu óskýrar eða þær háðar mati. Tækifæri geta verið til að kveða skýrar á um þau markmið sem löggjöf á að ná fram, t.d. í stjórnvaldsfyrirmælum, skoðunarhandbókum eða leiðbeiningum. Slíkar aðgerðir gætu stuðlað að því að samræma skilning þeirra sem fara með framkvæmd eftirlits og hvetja til meðalhófs.

18. Tækifæri eru einnig til að rýna löggjöf um matvæli og hollustuhætti og mengunarvarnir með það að markmiði að draga úr reglubyrði, einkum hvað varðar lítil og meðalstór fyrirtæki. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á að greina að hvaða marki gengið er lengra í reglusetningu en krafist er í Evrópulöggjöf og endurskoða slíkar reglur þegar ástæða þykir til.



4. Tillögur starfshópsins



4.1 Mögulegar sviðsmyndir um fyrirkomulag eftirlits

4.1.1 Leiðarljós í vinnu starfshópsins

Starfshópurinn telur mikilvægt að áréttu að meginmarkmið með opinberu eftirliti er að tryggja að ákvæðum laga og reglugerða sé framfylgt í eftirlitsskyldri starfsemi. Telja verður ólíklegt að opinbert eftirlit, sama hve umfangsmikið það er, geti komið í veg fyrir alla ágalla í framleiðslu, vöru eða þjónustu. Hlutverk opinbers eftirlits er að veita eftirlitsskyldum aðilum aðhald til að fara eftir löggjöfnni og um leið að veita almenningi besta mögulega öryggi og þjónustu þegar kemur að matvælum, hollustuháttum og umhverfisgæðum.

Stjórnvöld þurfa að vera meðvituð um að mikill meirihluti eftirlitsskyldra fyrirtækja eru lítil eða meðalstór á íslenskan mælikvarða og að þörf er á að stjórnvöld veiti leiðbeiningar um skilyrði fyrir starfsemi slíkra fyrirtækja við stofnun þeirra og í eftirliti. Einföldun leyfisveitinga- og skráningarferla með stafrænum lausnum er mikilvægur þáttur í umbótum gagnvart slíkum aðilum.

Samhliða umræðu um mögulegar stjórnsýslubreytingar telur starfshópurinn vera tilefni til að skoða nánar hvaða möguleikar eru til að einfalda og skýra löggjöf til að auðvelda fyrirtækjum og stjórnvöldum að rækja sínar skyldur. Starfshópurinn er meðvitaður um að þörf er á skýrum reglum um atvinnustarfsemi, m.a. til að innleiða EES-löggjöf, en heildaráhrif þeirra eru mikill kostnaður og það fer tími í að uppfylla stjórnsýslukröfur hjá fyrirtækjum.

Einungis í undantekningartilfellum er unnt að sækja um öll leyfi á einum stað. Stafræn gagnaskil, einföldun eyðublaða og fleiri atriði geta dregið úr þessum kostnaði. Skoða ætti að tryggja skýran farveg fyrir ábendingar frá fyrirtækjum og almenningi um atriði í löggjöf sem eru óljós, þannig að unnt verði að fækka mögulegum ágreiningsmálum vegna óskýrrar löggjafar.

4.1.2 Tillögur um sviðsmyndir

Þær sviðsmyndir sem hér eru settar fram eru ekki nýjar af nálinni heldur hafa þær allar verið til umræðu í einhverri mynd um árabíl, eins og rakið er í öðrum kafla þessarar skýrslu.

Lykilspurning við umræðu um valkosti er vitaskuld hvaða stjórnsýslufyrirkomulag skapar bestu forsendurnar til þess að koma nauðsynlegum úrbótum til leiðar. Þörf er á frekari greiningu á kostnaði við mismunandi leiðir ásamt því að greina mögulegan samfélagslegan ávinning vegna einföldunar á eftirliti og möguleika á að draga úr reglubyrði, m.a. með aukinni stafrænni stjórnsýslu.

Leitast er við að skýra hverja sviðsmynd stuttlega. Starfshópurinn bendir á að mögulegt væri að útfæra ýmis konar frávík eða viðbætur við flestar sviðsmyndirnar. Segja má að þær séu að einhverju leyti byggðar á fyrri atlögum að breytingum á kerfinu. Markmið var að hafa þær skýrar í framsetningu og afdráttarlausar um hvaða samræmingar- og innleiðingarvinnu megintillaga starfshópsins útheimtir.

Við kynningu og umræðu um sviðsmyndir telur starfshópurinn mikilvægt að halda því til haga að þrátt fyrir margvíslega veikleika í stjórnsýslu og lagaramma hefur eftirlitsstjórnvöldum tekist nokkuð vel að komast yfir sín verkefni og veita þjónustu um allt land. Sú staða þýðir þó ekki að skynsamlegt sé að halda áfram á óbreyttri braut heldur þurfi stjórnsýslan að eflast til að mæta þeim áskorunum sem við blasa, m.a. vegna sífellt flóknari löggjafar og kröfu um stafræna innviði.

Einnig er mikilvægt að skoða nánar við útfærslu sviðsmynda að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sinnir fjölþættum öðrum verkefnum en lögbundnu eftirliti. Óhjákvæmilegt er að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um hvernig verkefnum, sem ekki falla undir opinbert eftirlit, verði komið fyrir innan stjórnsýslunnar. Þar kunna ýmsar leiðir að vera mögulegar, svo sem að Umhverfisstofnun verði falið aukið hlutverk á sviði umhverfsgæða og hollustuhátta eða að sveitarfélögin endurskoði sína stjórnsýslu, eftir atvikum í samstarfi sín á milli.

Hvaða leið sem farin er, þarf að tryggja nægilegan mannauð og fjármagn til þess að nauðsynlegar breytingar geti náðst fram með árangursríkum hætti fyrir þá sem framkvæma eftirlit, hafa umsjón með því og ekki síður fyrir fyrirtæki og almenning í landinu.

Það má draga þá ályktun að þrátt fyrir að margt sé ágætlega framkvæmt í eftirliti hér á landi verði ekki horft framhjá veikleikum núverandi eftirlitskerfis.

Sviðsmynd 1 – Heilbrigðiseftirlitssvæðum fækkað

Í sviðsmyndinni er gengið út frá því að umtalsverð fækkun heilbrigðiseftirlitssvæða sé leið sem geti unnið gegn ýmsum þeim veikleikum sem lýst hefur verið í þessari skýrslu. Gera þyrfti ýmsar breytingar á lagaumhverfi til að ná að fullu fram markmiðum og forsendum sviðsmyndarinnar, m.a. um að öll stjórnvöld noti sama upp lýsingakerfið við framkvæmd eftirlits.

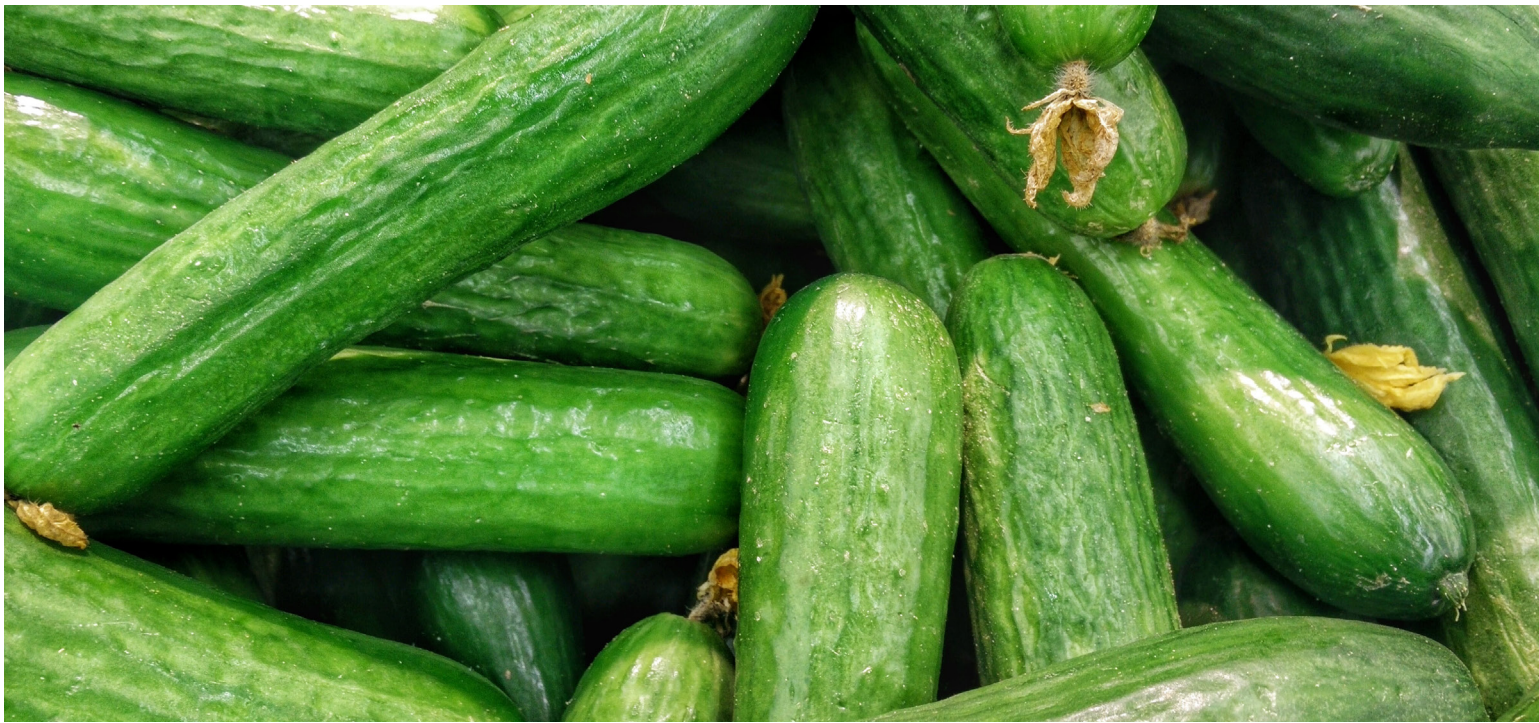
Hlutverk Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar verði fyrst og fremst að sinna yfirumsjón og samræmingu hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlits og matvælaeftirlits og dregið yrði úr beinu eftirliti og leyfisveitingarhlutverki. Stofnanirnar fengju hins vegar skýrari lagaheimild til að gefa eftirlitsaðilum fyrirmæli og möguleika á að grípa inn í þegar lægra sett stjórnvald fer ekki að lögum í eftirliti eða stjórnvaldsákvörðunum.

Tækifæri og styrkleikar sviðsmyndar

1. Forsenda sviðsmyndar er að tekið verði upp samræmt upplýsingakerfi fyrir skráningar og skýrsluhald fyrir hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit og matvælaeftirlit, sem öll eftirlitsstjórnvöld noti í sinni starfsemi.
2. Tækifæri eru til að auka samvinnu um stoðþjónustu og gagnkvæma aðstoð með aukinni sérhæfingu hjá heilbrigðiseftirlitssvæðum.
3. Áhersla verði á að samræma framkvæmd m.a. varðandi túlkun á hvað telst frávik í starfsemi og beitingu þvingunarúrræða. Umhverfisstofnun hafi lagaheimild til að gefa bein fyriræli og bregðast við alvarlegum frávikum með inngripi í stjórnýslu eftirlitssvæða þegar við á.
4. Tækifæri eru til að þróa eftirlitsaðferðir, þar sem áhættumat er lagt til grundvallar.
5. Tækifæri eru til hagræðingar með samræmingu yfirstjórnar umdæma og minni rekstrarkostnaði.

Áskoranir og veikleikar sviðsmyndar

1. Tryggja þarf samstarf allra eftirlitsaðila um stafrænar lausnir og að sú þróunarvinna sé fjármögnuð. Hætta er á ágreiningi um kostnaðarskiptingu og að verkefnið falli neðarlega í forgangsröðun verkefna, líkt og raunin er í núverandi fyrirkomulagi.
2. Fyrirtæki munu áfram þurfa að eiga í samskiptum við nokkur eftirlitsstjórnvöld, t.d. hótél- og verslanakeðjur. Áfram verður einhver hætta á misræmi í framkvæmd eftirlits.
3. Með stærri eftirlitssvæðum er hætta á að dragi úr staðbundinni þekkingu.
4. Stækkun eða sameining heilbrigðiseftirlitssvæða verður mögulega tímafrek. Breytingarnar eru háðar vilja sveitarfélaga til slíkrar uppstokkunar.
5. Sjálfstæði heilbrigðiseftirlits gagnvart sveitarstjórnnum líklega ekki að fullu tryggt á meðan heilbrigðisnefndir eru kosnar af sveitarstjórnnum.
6. Ekki tryggt að þetta fyrirkomulag leysi vandamál gagnvart athugasemdum ESA ef enn ríkir skortur á boðvaldi ríkisstofnana.



Sviðsmynd 2 – Matvælaeftirlit verði hjá einni stofnun

Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir því að MAST taki yfir allt matvælaeftirlit en að samhliða þeirri breytingu verði skoðuð tækifæri til að skerpa á hlutverki heilbrigðisnefnda við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og mögulega fleiri lögum, samhliða fækkun eftirlitssvæða (mögulega úr níu í fjögur) líkt og lagt er til í sviðsmynd 1.

Tækifæri og styrkleikar sviðsmyndar

1. Forsenda sviðsmyndar 2 er að mörgu leyti sama og í sviðsmynd 1, m.a. að tekið verði upp samræmt eftirlits- og skráningarkerfi fyrir hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit, sem öll eftirlitsstjórnvöld noti í sinni starfsemi.
2. Tækifæri eru til að auka samvinnu um stoðþjónustu og gagnkvæma aðstoð með aukinni sérhæfingu hjá heilbrigðiseftirlitssvæðum.
3. Tækifæri er einnig til að skoða möguleika á að yfirfara verkaskiptingu á milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðiseftirlitssvæða og mögulega einnig möguleika á að færa svæðunum ný eftirlitsverkefni sem gætu falið í sér einföldun stjórnsýslu.
4. Áhersla verði á að samræma framkvæmd m.a. varðandi túlkun á hvað telst frávik í starfsemi og beitingu þvingunarúrræða. Umhverfisstofnun hafi lagaheimild til að bregðast við alvarlegum frávikum með inngripi í stjórnsýslu eftirlitssvæða þegar við á.
5. Tækifæri eru til að þróa eftirlitsaðferðir, þar sem áhættumat er lagt til grundvallar.

Áskoranir og veikleikar sviðsmyndar

1. Tryggja þarf samstarf allra eftirlitsaðila um stafrænar lausnir og að sú þróunarvinna sé fjármögnuð en verði ekki valkvæð og falli neðarlega í forgangsröðun verkefna líkt og raunin er í núverandi fyrirkomulagi.
2. Fyrirtæki munu áfram þurfa að eiga í samskiptum við nokkur eftirlitsstjórnvöld, t.d. hótél- og verslanakeðjur varðandi hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit. Áfram verður einhver hætta á misræmi í framkvæmd eftirlits.
3. Með stærrri eftirlitssvæðum er hætta á að dragi úr staðbundinni þekkingu.
4. Stækkun heilbrigðiseftirlitssvæða verður mögulega tímafrek. Breytingarnar eru að einhverju leyti háðar vilja sveitarfélaga til slíkrar uppstokkunar.
5. Um það bil þriðjungur af starfsemi heilbrigðiseftirlitssvæða snýr að matvælaeftirliti. Ef ekki koma til önnur eftirlitsverkefni verða áhrif á rekstrarforsendur svæðanna umtalsvert neikvæð og gæti haft í för með sér fækkun starfa.
6. Sjálfstæði heilbrigðiseftirlits gagnvart sveitarstjórnnum líklega ekki að fullu tryggt á meðan heilbrigðisnefndir eru kosnar af sveitarstjórnnum.

Sviðsmynd 3 – Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins

Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir því að ábyrgð á eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum færist frá heilbrigðiseftirliti til Umhverfisstofnunar og eftirlit með matvælum færist frá heilbrigðiseftirliti til Matvælastofnunar.

Tækifæri og styrkleikar sviðsmyndar

1. Eftirlit verður samræmt um allt land og Matvælastofnun og Umhverfisstofnun fara með skýrt yfirstjórnarhlutverk bæði hvað varðar faglega samræmingu verklags við eftirlit og úrvinnslu eftirlitsniðurstaðna.
2. Forsendur skapast til að þróa eftirlitsaðferðir, þar sem áhættumat er lagt til grundvallar. Tækifæri gæfist til að draga úr beinu eftirliti viðkomandi stofnana og skoða leiðir til þess að fela faggiltum eftirlitsaðilum stærra hlutverk við framkvæmd eftirlits.

-
3. Stafræn stjórnsýsla mun eflast hraðar og með áherslu á að stafrænir ferlar stuðli að hagkvæmni í eftirliti, bæði fyrir fyrirtæki og opinbera aðila.
-
4. Forsendur skapast til að auka sérhæfingu starfsfólks í stærri stofnunum og sterkari faglegur grundvöllur til að þróa áherslur í eftirliti eftir þörfum.
-
5. Starfsumhverfi fyrirtækja einfaldast – færri stjórnvöld koma að leyfisveitingum og eftirliti.
-

Áskoranir og veikleikar sviðsmyndar

-
1. Tryggja þarf að leiðbeiningarhlutverki verði sinnt gagnvart minni fyrirtækjum og almenningi.
-
2. Tryggja þarf að eftirlit fari fram um allt land og sé sinnt af hendi starfsfólks sem býr og starfar nálægt eftirlitsskyldu starfseminni.
-
3. Finna þarf öðrum verkefnum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga sem falla ekki undir valdsvið UST og MAST nýjan stað innan stjórnsýslunnar.
-
4. Eftirlitskostnaður fyrirtækja í dreifbýlum landshlutum má ekki hækka við breytingarnar og gjaldskrár mega ekki valda ójafnræði. Sérstaklega er þörf á að skoða áhrif á eftirlitskostnað minni fyrirtækja og fyrirtækja á landsbyggðinni m.t.t. ferðakostnaðar við framkvæmd eftirlits.
-

4.2 Niðurstaða starfhópsins

Niðurstaða

Það er einróma niðurstaða starfshópsins að þriðja sviðsmyndin uppfylli best þær kröfur sem lagðar voru fram í erindisbréfi starfshópsins. Hópurinn telur að sú sviðsmynd sé líklegust til að tryggja nauðsynlega samræmingu og að hinar tvær myndu aðeins bæta stöðuna að hluta til.

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

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

Starfshópurinn setur fram þann almenna fyrirvara við framangreinda niðurstöðu að innleiðing sviðsmyndarinnar kallar á markvisst samstarf hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana, ásamt því að útheimta fjármuni og mannafla, eins og rakið er í 5. kafla um næstu skref.

4.3 Áhrifamat og aðrar forsendur

Starfshópurinn bendir á að ekki liggja fyrir upplýsingar um hver áhrif verða ef tiltekinn kostur er valinn. Huga þarf sérstaklega að atriðum sem varða kostnað við mögulegar breytingar, m.a. varðandi réttindi starfsfólks sem hugsanlega myndi flytjast á milli stjórnsýslustiga.

Skoða þarf vel viðlíka breytingar á undanförunum árum þar sem stofnanir hafa verið lagðar niður, færðar milli stjórnsýslustiga eða breytt á annan hátt.

Einnig er þörf á að skoða fyrirkomulag á húsnæði sem nú er nýtt fyrir eftirlitsstofnanir, hvernig staðsetning þess samræmist þörfum starfseminnar og möguleika til samnýtingar húsnæðis og stoðþjónustu, sem dæmi séu nefnd.

Mikilvægt er að skoða sérstaklega hvernig verkefnum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sinnir nú, og ekki falla undir eftirlit með tiltekinni starfsemi, verði háttað eftir verkefnatilfærslu samkvæmt ofangreindum sviðsmyndum. Skyld er skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga að meta sérstaklega fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög þar sem horfa þarf til þessara þátta.

Þótt greining á áhrifum á útgjöld hins opinbera sé mikilvæg er einnig tilefni til að greina nánar á hvern hátt breytingar á fyrirkomulagi eftirlits geti aukið samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Tilfærsla verkefna frá heilbrigðiseftirliti til ríkisstofnana getur m.a. haft áhrif til hækkunar eða lækkunar á eftirlits-, skráningar- og leyfisgjöldum fyrir þau fyrirtæki sem sæta eftirliti. Aukin skilvirkni í eftirliti og einföldun löggjafar getur hins vegar aukið samkeppnishæfni umtalsvert og uppfyllt betur skuldbindingar gagnvart

EES-löggjöf sem er lykilatriði í aðgengi að útflutningsmörkuðum. Í því samhengi má t.d. horfa til greiningar OECD á samkeppnishæfni íslensks byggingariðnaðar og ferðaþjónustu, frá árinu 2020.⁷

Starfshópurinn hefur í störfum sínum horft til byggðasjónarmiða, m.a. varðandi það hvort líkur séu á því að opinberum störfum kunni að fækka á landsbyggðinni eða þjónustustig lækka. Að því gefnu að starfsfólk sem nú sinnir opinberu eftirliti hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga fái forgang um störf hjá miðlægum eftirlitsstofnunum telur starfshópurinn þá hættu vera óverulega að opinberum störfum á landsbyggðinni fækki. Er þá ekki síst horft til þess að bæði Matvælastofnun og Umhverfisstofnun reka starfsstöðvar víða um land og hafa haft að leiðarljósi undanfarin ár að dreifa störfum sem víðast um landið, næst þeirri atvinnustarfsemi þar sem eftirlits er þörf. Bætt fjarskiptatækni, áttak í stafrænni stjórnsýslu og áhersla stjórnvalda á að fjölga störfum utan höfuðborgarsvæðisins á að skapa forsendur til þess að störfín haldist áfram í viðkomandi landshlutum og þeim fjölgað þar sem við á. Dæmi um slíkt gæti verið í fiskeldi þar sem æskilegt væri að fjölga starfsfólki á Aust- og Vestfjörðum í ljósi vaxandi umfangs fiskeldis á svæðunum.

Í vinnu starfshópsins bar oft á góma sá möguleiki til að útvista eftirliti til faggiltra skoðunarstofa, en dæmi um slíkt hér á landi má finna í eftirliti með ökutækjum, skipum, vinnuvélum, rafmagnsvörum og leikvöllum og leikvallatækjum svo nokkur dæmi séu nefnd. Löggjöfin sem varðar matvæli og hollustuhætti gefur að einhverju leyti möguleika til að útvista fleiri eftirlitsverkefnum og þarf að fara fram mat á því hvort það yrði til bóta.

⁷ [Competition-assessment-reviews-iceland-20201.pdf \(stjornarradid.is\)](#). Í skýrslunni er m.a. leitast við að greina samkeppnishindranir sem stafa af flóknu regluverki eða stjórnsýsluferlum, sem m.a. geta torveldað stofnun nýrra fyrirtækja eða torvelað markaðsaðgang.



5. Næstu skref



Megintillaga starfshópsins er að allt opinbert eftirlit á grundvelli laga um matvæli og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, auk tengdrar löggjafar, verði á hendi ríkisins. Ljóst er að útfærsla þeirrar tillögu kallar á breytingar á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum og mun taka einhvern tíma.

Starfshópurinn leggur áherslu á að lagabreytingar um tilfærslu eftirlitsverkefna nægja ekki einar og sér til að tryggja samræmi í eftirlit um allt land. Til að ná fram öllum markmiðum sem starfshópurinn setur fram þarf að vinna verkáætlun, með aðkomu beggja ráðuneyta. Starfshópurinn er jafnframt meðvitaður um að framundan eru lagabreytingar um sameiningu stjórnsýslustofnana sem heyrir undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Taka þarf afstöðu til þess hvort samhliða þeim breytingum sé mögulegt að vinna að verkefnatilfærslu milli ríkis og sveitarfélaga.

Við gerð verkáætlunar er mögulegt að horfa til ábendinga sem fram koma í kafla 3.2 í þessari skýrslu um möguleika til úrbóta en að álit starfshópsins þarf einkum að leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

1. Tryggt verði fjármagn til að þróa upplýsingakerfi sem uppfylla nútíma kröfur. Þessi kerfi þurfa að nýtast við framkvæmd eftirlits og sem gagnagrunnar fyrir viðkomandi stjórnvöld. Kerfin og skoðunarhandbækur og leiðbeiningar á grundvelli þeirra þurfa að fela í sér nægan sveigjanleika til að nýtast við eftirlit með öllum fyrirtækjum, stórum sem smáum. Forgangsraða þarf þessu verkefni með tilliti til þess að það muni veita mikinn ávinning bæði fyrir stjórnsýslu og atvinnulíf. Góð kerfi auðvelda frammistöðuflokkun og geta aukið skilvirkni og yfirsýn. Þau geta bætt aðgengi neytenda að upplýsingum og með áhættu- og frammistöðuflokkun gefst tækifæri til að minnka eftirlitskostnað fyrirtækja.
2. Upplýsingakerfin og lagaumgjörð í kringum þau þurfa að gera ráð fyrir því að öll stjórnsýsla, s.s. starfsleyfisumsóknir, skráning atvinnurekstrar sem ekki er leyfis skyldur, umsagnir o.fl. verði stafræn og að fyrirtæki þurfi almennt ekki að leita nema á einn stað (e. one stop shop) til að hefja starfsemi, líkt og markmiðið var með setningu reglugerðar um skráningarskyldu atvinnurekstrar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.
3. Löggjöf um matvæli og hollustuhætti og mengunarvarnir verði rýnd með það að markmiði að draga úr reglubyrði, einkum hvað varðar lítil og meðalstór fyrirtæki. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á að greina að hvaða marki gengið er lengra í reglu-setningu en krafist er í Evrópulöggjöf og endurskoða slíkar reglur þegar ástæða þykir til. Áhersla verði jafnframt á að eftirlitsaðferðir verði áhættumiðaðri en nú er raunin. Þar sem um umfangsmikla löggjöf er að ræða kann að vera nauðsynlegt að áfangaskipta þessari vinnu, í samráði við fulltrúa atvinnulífs, en markmið ætti að vera að ná fram breytingum sem hafa jákvæð áhrif á rekstrar- og samkeppnis- umhverfi fyrirtækja.

-
4. Ráðuneyti þurfa að taka afstöðu til ábendinga starfshópsins um að nýta heimildir í löggjöfnni til að útvista opinberu eftirliti í meira mæli til faggiltra skoðunarstofa, sem eru reknar af einkaaðilum og vottaðar í samræmi við ákvæði laga um faggildinguna o.fl. nr. 24/2006. Leita ætti eftir reynslu annarra ráðuneyta og stofnana af framkvæmd faggilts eftirlits og kanna jafnframt hvaða möguleikar eru á að sameina fleiri eftirlitsverkefni eða stofnanir til að sinna opinberu eftirliti markvissar og af meiri hagkvæmni. Áhersla ætti að vera á að auka faggilt eftirlit í tengslum við slíkar stjórnsýslubreytingar.
-
5. Takmörkuð beiting þvingunarúrræða í opinberu eftirliti er atriði sem þarf nánari skoðunar við og í viðara samhengi en gert er í þessari skýrslu. Tilfni er til að auka samræmi í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, gefa út samræmdar leiðbeiningar og skipuleggja fræðslu fyrir stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga til að samræma beitingu slíkra heimilda.
-
6. Við endurskoðun lagaramma og verkefnaflutning þarf að tryggja staðbundnum stjórnvöldum skýrar lagaheimildir til að setja og framfylgja reglum um snyrtilegt og heilnæmt umhverfi, að því marki sem slík verkefni eru ekki falin öðrum stjórnvöldum. Í þeirri vinnu þarf m.a. að tryggja samræmi við mannvirkjalög og náttúruverndarlög og eiga náið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um mögulega útfærslu.
-
7. Tryggja þarf náið samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög um breytt fyrirkomulag eftirlits. Gengið er út frá því að starfsfólki heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga bjóðist störf hjá Matvælastofnun eða Umhverfisstofnun. Nánari greining verði gerð á starfstengdum réttindum starfsmanna sem geta m.a. haft áhrif á kostnað við verkefnatlfærslu frá sveitarfélögum til ríkis og möguleg slit á þeirri starfsemi sem fer fram hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga í dag.
-

