

RÁÐGJAFARNEFND UM OPINBERAR EFTIRLITSREGLUR

Framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits

Greinargerð og tillögur

Reykjavík, febrúar 2001

Efnisyfirlit

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INNGANGUR | 3 |
| 2 | HELSTU NIÐURSTÖÐUR | 3 |
| 3 | NÚVERANDI FYRIRKOMULAG MATVÆLAEFTIRLITS | 4 |
| 3.1 | HOLLUSTUVERND RÍKISINS | 5 |
| 3.2 | FISKISTOFA..... | 6 |
| 3.3 | EMBÆTTI YFIRDÝRALÆKNIS..... | 8 |
| 3.4 | HEILBRIGÐISEFTIRLIT SVEITARFÉLAGA | 10 |
| 3.5 | ÁHRIF EES SAMNINGSINS | 11 |
| 4 | TILLÖGUR TIL BREYTINGA | 12 |
| 4.1 | MEGINTILLÖGUR..... | 12 |
| 4.2 | ÚTFÆRSLA | 13 |
| 5 | NAUÐSYNLEGAR LAGABREYTINGAR | 18 |
| 6 | FRAMKVÆMDAÁÆTLUN | 19 |
| 7 | LOKAORÐ | 19 |

1 Inngangur

Með minnisblaði dags. 26. nóvember 1999 um rannsóknir á *Camphylobacter* lagði umhverfisráðherra til við ríkisstjórnina að nefnd forsætisráðuneytisins um opinbera eftirlitsstarfsemi fengi það verkefni að skoða fyrirkomulag matvælaeftirlits í samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti og gera tillögu um framtíðarskipan matvælaeftirlits hér á landi, sem miði að því að einfalda og bæta núverandi fyrirkomulag. Ríkisstjórnin féllst á tillöguna.

Í framhaldi af samþykkt ríkisstjórnarinnar hóf eftirlitsnefndin störf að þessu viðfangsefni og fól það sérstökum starfshópi. Í honum voru Orri Hauksson og síðar Skarphéðinn B. Steinarsson formenn hennar, Ágúst Þór Jónsson, verkfræðingur, nefndarmaður og Haukur Ingibergsson ritari nefndarinnar. Starfshópurinn kynnti sér fyrirkomulag eftirlits með matvælum í nálægum löndum m.a. með kynnisferðum til Bretlands, Danmerkur og Noregs auk þess sem hópurinn kynnti sér stöðu þessara mála innan Evrópusambandsins (ESB), Bandaríkjanna og Kanada. Þá kynnti nefndin sér alþjóðlega samninga sem Ísland er aðili að.

Nefndin átti samstarf við umhverfisráðuneyti, sjávarútvegsráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti. Þá átti starfshópur nefndarinnar fundi með ráðherrum, ráðuneytisstjórum og sérfræðingum ráðuneytanna ásamt fundum og sameiginlegri upplýsingaöflun með helstu eftirlitsstofnunum á þessu sviði og stjórnendum þeirra. Einnig átti starfshópurinn fundi með formönnum stjórnarflokkanna um málið. Starfshópurinn ræddi framgang verkefnisins í eftirlitsnefndinni eftir því sem verkinu miðaði. Formanni og framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga hafa verið kynntar helstu niðurstöður nefndarinnar.

Í greinargerðinni er að finna stutta lýsingu á framangreint fyrirkomulagi matvælaeftirlits á Íslandi, greiningu á helstu göllum þess og tillögur til úrbóta.

2 Helstu niðurstöður

Nefndin hefur í starfi sínu kannað núverandi fyrirkomulag stjórnsýslu matvælamála héraðs og erlendis og framkvæmd eftirlits með öryggi matvæla.

Matvælaeftirlit fellur undir tvö stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Þrjú ráðuneyti og stofnanir þeirra hafa að gera með matvælaeftirlit auk sveitarstjórna og heilbrigðisnefnda þeirra. Þetta fyrirkomulag hefur oft í för með sér ósamræmi í verklagi og eftirlitsaðferðum, ómarkvissa verkaskiptingu, óljósa ábyrgð og flókna stjórnsýslu.

Það er meginniðurstaða nefndarinnar að núverandi fyrirkomulag sé óviðunandi. Það samræmist ekki kröfum sem gera verður um skilvirka og hagkvæma stjórnsýslu til að tryggja mikilvæga hagsmuni þjóðarinnar. Matvælaeftirlit hér á landi tekur ekki að fullu tillit til þeirrar þróunar sem orðið hefur á undanförunum árum í tækniþróun við framleiðslu matvæla, auknar kröfur neytenda um gæði matvæla og stöðu Íslands sem

matvælaframleiðslulands á alþjóðamarkaði enda er um helmingur útflutningstekna þjóðarinnar frá sjávarútvegi.

Tillaga nefndarinnar er að sameina stjórnslu eftirlits með matvælum innan eins ráðuneytis og einnar matvælaeftirlitsstofnunar sem undir það ráðuneyti fellur. Með því móti verði brugðist við þeim göllum sem eru á núverandi kerfi.

Lagt er til að verkefni gæðasviðs Fiskistofu, matvælasviðs Hollustuverndar, yfirdýralæknis, Aðfangaeftirlits, plöntueftirlit og kjötskoðun ásamt því eftirliti með matvælum sem nú er framkvæmt af heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga verði sameinað í einni stofnun, Matvælastofu. Með þessu er stjórnslu málaflokksins færð á eitt stjórnslustig, kraftar allra þeirra sem vinna við matvælaeftirlit verði sameinaðir undir einni stjórn í sterkara faglegu umhverfi. Þannig ætti að fást heildstæðara eftirlit, markvissari vinnubrögð og aukin skilvirkni. Matvælastofa væri einnig með meiri burði til samstarfs við erlendar eftirlitsstofnanir á þessu sviði en núverandi fyrirkomulag gefur færi á.

Nefndin leggur einnig til að við skipulag alls eftirlits á vegum stofnunarinnar verði farið að lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera.

Lagt er til að Matvælastofa hafi höfuðstöðvar í Reykjavík en stofnunin hafi starfsstöðvar á sex stöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Gert er ráð fyrir að allir starfsmenn sem nú vinna innan málaflokksins færast til Matvælastofunnar og að skipulag á landsbyggðinni verði þannig að fyrst um sinn haldi núverandi starfsmenn sama starfsstað. Reiknað er með að heildarfjöldi starfsmanna Matvælastofu verði sambærilegur við það sem er í dag hjá þeim stofnunum sem vinna við matvælaeftirlit og má því ætla að kostnaður verði svipaður því sem hann er nú. Ekki er tekin afstaða til þess undir hvaða ráðuneyti Matvælastofa skuli heyra.

3 Núverandi fyrirkomulag matvælaeftirlits

Stjórnslu matvælamála fellur nú undir bæði ríki og sveitarfélög. Þrjú ráðuneyti bera ábyrgð á málaflokknum, landbúnaðarráðuneyti, umhverfisráðuneyti og sjávarútvegsráðuneyti, en stofnanir ráðuneytanna annast framkvæmd laga og reglugerða sem um málaflokkinn fjalla. Þessar stofnanir eru Hollustuvernd sem heyrir undir umhverfisráðuneytið, Fiskistofa sem heyrir undir sjávarútvegsráðuneytið og embætti yfirdýralæknis og Aðfangaeftirlitið sem heyra undir landbúnaðarráðuneytið. Á vegum sveitarfélaga annast nú tíu heilbrigðisnefndir eftirlit með matvælum. Það eru því þrjú ráðuneyti og fjórtán sjálfstæðar stofnanir og nefndir sem annast eftirlit með matvælum í landinu.

Málaflokknum er í reynd skipt í þrjú aðskilin ábyrgðarsvið í samræmi við verkaskiptingu milli ráðuneytanna. Formleg samskipti eru á vettvangi Matvælaráðs auk þess sem gert er ráð fyrir að stofnanir vinni saman þegar það á við. Athygli vekur að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga og heilbrigðisfulltrúar sveitarfélaga eru ekki undir beinu boðvaldi Hollustuverndar eða umhverfisráðuneytis. Í raun er því hægt að segja að landinu sé skipt í tíu svæði þar sem túlkun og framkvæmd laga og eftirlits getur verið mismunandi. Landinu er þannig í raun skipt í tíu mismunandi viðskiptasvæði hvað matvæli varðar þar sem einstakar heilbrigðisnefndir geta bannað

markaðssetningu einstakra matvæla á sínu svæði án samráðs við aðra eftir að varan er komin í verslanir. Hollustuvernd hefur það hlutverk að samræma starfsaðferðir og túlkun á lögum og reglugerðum milli heilbrigðiseftirlitssvæða en getur aðeins beitt fræðslu og þjálfun til handa heilbrigðisnefndum og heilbrigðisfulltrúum í þeim tilgangi. Skipulag þetta hefur í för með sér að íslensk stjórnvöld eiga í erfiðleikum með að uppfylla kröfur í alþjóðasamningum, s.s. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og samningnum um Alþjóðaviðskiptastofnunina.

Hér á eftir verður gerð frekari grein fyrir starfsemi þeirra meginstofnana sem koma að eftirliti með matvælum.

3.1 Hollustuvernd ríkisins

Á matvælasviði Hollustuvernd ríkisins starfa sjö sérfræðingar á sviði matvælafræði. Um helmingur af starfsemi matvælasviðs er tengdur framkvæmd EES samningsins varðandi framleiðslu og dreifingu matvæla. Önnur starfsemi felst í að hafa yfirumsjón og samræma eftirlit á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga án þess að um beint boðvald yfir þeim sé að ræða. Sú starfsemi felst m.a. í að samræma kröfur sem gerðar eru til framleiðenda og seljenda matvæla og samræma aðgerðir þegar upp koma matarsýkingar. Hollustuvernd samræmir vinnu heilbrigðisnefnda eftir viðbragðsáætlun sem gerð er af stofnuninni í samvinnu við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Þegar um er að ræða innköllun vöru er það hlutverk Hollustuverndar að samhæfa aðgerðir en það nær þó ekki lengra en að beina tilmælum til heilbrigðisnefnda.

Önnur verkefni Hollustuverndar eru:

- Innflutningseftirlit matvæla. Felst það m.a. í að fylgjast með tilkynningarvef (RASFF, Rapid alert system for food) þar sem aðilar innan Evrópu tilkynna vitneskju um hættuleg matvæli. Varnarefnismælingar á grænmeti eru einnig framkvæmdar samkvæmt reglugerð um aðskotaefni.
- Mjólkureftirlit í mjólkurbúum í samvinnu við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga.
- Vöktun á sjúkdómsvaldandi örverum í matvælum, erfðabreyttum matvæli o.fl.
- Eftirlitsverkefni svo sem könnun á endurmerkingum matvæla.
- Fræðsla til heilbrigðisnefnda, heilbrigðisfulltrúa og almennings.
- Viðbragðsaðgerðir þegar upp kemur sýking eða umræða um sýkingu í matvælum sbr. umræðu um kúariðu undanfarið.
- Fylgjast með þróun mála erlendis.
- Kanna hvort umbúðir og umbúðamerkingar matvæla uppfylli kröfur.
- Heimila notkun fullyrðinga um efnisinnihald matvæla.
- Kanna efnisinnihald í tengslum við áhrif vöru á ofnæmi eða óþol neytenda.
- Kanna hvort efnainnihald matvöru uppfylli kröfur.

Rannsóknarstofa Hollustuverndar annast örveru- og efnafræðirannsóknir matvæla. Matvælasvið nýtur þjónustu rannsóknarstofunnar þegar upp koma matarsýkingar, við rannsóknir á varnarefnum í grænmeti og ávöxtum, við sýnatöku og samantekt á niðurstöðum.

Verkefni matvælasviðs Hollustuverndar hafa aukist jafnt og þétt undanfarin ár. Stofnunin hefur þó ekki haft tæk á að sinna öllum þeim verkefnum sem henni hafa verið falin.

Eins og sjá má af upptalningunni hér að ofan kemur starfsemi Hollustuverndar inn á mörg svið matvælaeftirlits. Segja má að helstu kostir þess fyrirkomulagas sem ríkir við eftirlit hjá stofnuninni er að reglusetning og framkvæmd eftirlits er að mestu aðskilin og fagleg tengsl eru á milli þeirra sem vinna við eftirlit og öflugrar rannsóknarstofu. Skýr skil eru á milli verksviðs Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Hins vegar eru tengslin óljós og Hollustuvernd sem samræmingaraðili hefur ekkert boðvald yfir heilbrigðisnefndunum. Þannig geta einstakar nefndir í raun ákveðið hvernig þær haga málum við framkvæmd eftirlitsins. Þá hefur verið vandamál að nokkur skörun er á milli verkefna Hollustuverndar og embættis yfirdýralæknis. Í umfjöllun um kúariðu að undanförunu hefur það t.d. komið fram að innflutningur kjöts fellur almennt undir yfirdýralækni en ef efnisinnihald kjöts er allt að 20% af vöru þá er það Hollustuvernd sem á að hafa eftirlit. Enginn hefur hins vegar með höndum að fylgjast með hversu stór hluti innihalds vöru er kjöt.

Lög sem matvælasvið Hollustuverndar starfar eftir eru:

- Lög nr. 93/1995 um matvæli, með síðari breytingum.
- Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur.
- Lög nr. 19/1997, Sóttvarnarlög.
- Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.
- Lög nr. 75/1998 Áfengislög.

3.2 Fiskistofa

Fiskistofa er hið lögboðna yfirvald sem fer með eftirlit með meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða sem ætlaðar eru til útflutnings. Fiskistofa hefur umsjón með og ber ábyrgð á framkvæmd eftirlitsins og veitir skoðunarstofum starfsleyfi. Einkareknum skoðunarstofum er falið það hlutverk að annast hið daglega eftirlit á vettvangi í umboði Fiskistofu. Til þess að hljóta umboð til þess er krafist faggildingar skv. ÍST EN 45004 staðlinum auk krafna sbr. reglugerð nr. 450/1997. Löggildingarstofa annast faggildingu stofanna, í samvinnu við SWEDAC og Fiskistofu.

Allar vinnslustöðvar (þ.m.t. vinnsluskip) skulu hafa vinnsluleyfi. Uppbygging leyfisnúmers endurspeglar þá vinnslugrein sem vinnslustöðin er í og margar vinnslustöðvar hafa fleiri en eitt leyfi. Fiskmarkaðir, -geymslur og veiðiskip hafa á hinn bóginn starfsleyfi. Með starfsleyfi er farið á sambærilegan hátt og með vinnsluleyfi.

Þegar vinnslustöð sækir um leyfi til vinnslu er í fyrstu gerður samningur um skoðunarþjónustu við faggilta skoðunarstofu. Skoðunarstofan kemur upplýsingum um viðkomandi til Fiskistofu og jafnframt er lögð inn beiðni um upphafsskoðun. Fiskistofa annast upphafsskoðun og þegar umsækjandinn hefur uppfyllt sett skilyrði er honum veitt vinnsluleyfi. Jafnframt er skoðunarstofu tilkynnt um leyfisveitinguna og skoðanir af hennar hálfu hefjast. Frávik frá þessu verklagi er að upphafsskoðun veiðiskipa vegna starfsleyfis er gerð af skoðunarstofu.

Skoðunarstofur skulu skv. fyrirmælum Fiskistofu skoða hvert vinnsluleyfi 4 sinnum á ári eða 3ja hvern mánuð. Leyfi sem eru starfrækt hluta úr ári eru skoðuð hlutfallslega eftir lengd starfstíma. Veiðiskip með starfsleyfi eru skoðuð einu sinni á ári.

Vinnsluleyfishafa er skylt að hafa virkt innra eftirlit með framleiðslu sinni sem byggir á HACCP aðferðum (GAMES). Skoðun skoðunarstofunnar er því fyrst og fremst eftirlit með því að byggingar og búnaður vinnslunnar uppfylli kröfur sem og að innra eftirlit vinnsluleyfishafa sé virkt. Fiskistofa hefur gefið út skoðunarhandbækur þar sem allar kröfur sem finna má í lögum og reglugerðum til viðkomandi vinnslugreinar eru tíundaðar, túlkaðar og yfirfærðar í skoðunatriði, mælanleg, ef unnt er. Fiskistofa hefur ákveðið hvaða vægi hverju skoðunatriði er gefið, en þar er um tvö stig að ræða, F "frávik" og A "alvarleg frávik". Vinnsluleyfishafa ber síðan að lagfæra viðkomandi frávik án tafar. Komi fram eitt eða fleiri A-frávik eða ítrekað F-frávik við skoðun, er máli vinnsluleyfishafans strax vísað til Fiskistofu.

Þegar máli hefur verið vísað til Fiskistofu, er viðkomandi leyfishafa skrifað bréf eða hann heimsóttur af eftirlitsmönnum Fiskistofu. Vinnsluleyfishafa er þá að jafnaði gefinn stuttur frestur (7 dagar) til úrbóta. Möguleiki er á að hann geti sótt um lengri fresti ef frávikid er þess eðlis að ekki reynist unnt að lagfæra það strax og það veldur ekki mengun afurðarinnar. Valdi frávikid hins vegar yfirvofandi hættu á heilnæmi afurðarinnar er vinnsla stöðvuð uns lagfæring hefur átt sér stað. Ef vinnsluleyfishafi sinnir ekki úrbótum innan tilskilins frests er starfsemi hans stöðvuð þar til þær hafa farið fram.

Allar skoðanir eru skrásettar og gefin eru út skoðunarvottorð. Þessi vottorð eru vistuð í viðkomandi vinnslustöðvum og hjá skoðunarstofu sem jafnframt sendir Fiskistofu afrit á rafrænu formi. Fiskistofa hefur því aðgang að öllum skoðunarvottorðum frá því að þetta fyrirkomulag komst á árið 1998. Öll bein samskipti Fiskistofu við vinnsluleyfishafa vegna eftirlits eru vistuð í skjalasafni stofnunarinnar.

Fiskistofu er ætlað það hlutverk að samræma störf þeirrra sem annast skoðanir og eftirlit hjá vinnsluleyfishöfum svo tryggt sé að þeir sitji við sama borð, þó svo að fleiri en einn aðili sjái um skoðunarþjónustu. Skoðunarhandbækur eru mikilvæg tæki til tryggingar samræmdum skoðunum og skoðunaraðferðum. Þá hefur Fiskistofa sett upp verklag sem ætlað er annars vegar að koma til skila skilningi Fiskistofu á því hvernig skoðun eigi að fara fram, og í öðru lagi til að auka samræmi milli einstakra skoðunarstofa og skoðunarmanna. Það er í stuttu máli eftirfarandi:

- Eftirlitsmenn Fiskistofu koma að gerð skoðunarhandbóka og eru upplýstir af stjórnendum eftirlitssviðs Fiskistofu um ástæður og tilgang einstakra skoðunatriða.
- Störf eftirlitsmanna Fiskistofu eru samræmd innbyrðis m.a. með því að þeir vinni hver með öðrum.
- Samanburðarskoðanir - Eftirlitsmenn Fiskistofu skoða sömu vinnslustöð og skoðunarmenn skoðunarstofanna hafa áður nýlega gert skoðun hjá. Skoðunarstofur eru upplýstar um misræmi.
- Tvenndarskoðanir - Eftirlitsmaður Fiskistofu og skoðunarmaður skoðunarstofu fara saman í úttekt í vinnslustöð. Þessar skoðanir eru gerðar tvisvar sinnum á ári með hverjum skoðunarmanni.
- Tölfræðisamanburður á niðurstöðum skoðunarvottorða.

- Samráðsfundir með skoðunarstofum - þar sem niðurstöður í ofangreindum samræmingaraðgerðum eru yfirfarnar.

Eftirlit þetta byggir á lögum nr. 55/1998 og framkvæmt skv. reglugerð nr. 849/1999. Innflutningur frá ríkjum innan EES þarf aðeins að tilkynna Fiskistofu, en þær vörur eru í frjálsum flæði á EES markaðinum. Fiskistofu er þó heimilt að láta fram fara, án mismununar, skyndiskoðun og sýnatöku til rannsóknar á vörum. Innflutningur frá ríkjum utan EES er aðeins heimill frá framleiðendum og vinnsluskipum sem EB hefur viðurkennt. Innfluttar vörur skulu fara um landamærastöðvar, en þær eru sex talsins. Eftirlit á landamærastöðvum er þrjúþætt og fer fram þegar við komu sendingar til landsins. Haft er eftirlit með skjölum, auðkenningu og með heilnæmi. Fer það eftir því hvaðan vörur koma og hvort um innflutning eða umflutning er að ræða hvort heilnæmisskoðun er framkvæmd. Skjalaskoðun og auðkennaskoðun er alltaf gerð.

Í lögum um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða. nr. 55/1998 er kveðið á um það fyrirkomulag sem fylgt er hér á landi. Nánari skilgreining á kröfum sem uppfylla þarf er að finna í lögum nr. 54/1992 um fullvinnslu botnfiskafla um borð í veiðiskipum

Eftirlitskerfi Fiskistofu er vel skilgreint og ábyrgðarsvið þeirra sem að eftirlitinu koma skýr. Eftirlitsreglur eru settar fram í skoðunarhandbókum þar sem fram koma allar kröfur, túlkun og skoðunaraðferðir stjórnvalda ásamt matskerfi. Eftirlitsþegar hafa gegnsæjan aðgang að kröfum og túlkunum stjórnvalda. Strangar hæfniskröfur eru gerðar til allra eftirlitsmanna og er tryggt með faggildingu að hæfninni er við haldið. Áfrýjunarleiðir eru skýrar.

Skörun er á verksviðum Fiskistofu og Hollustuverndar þegar framleidd eru matvæli sem innihalda fisk og aðra matvöru. Skörun er einnig á verksviðum Fiskistofu og yfirdýralæknisins. Skipting verksviða milli Fiskistofu og yfirdýralæknis veldur því að í mörgum tilfellum þurfa báðar stofnanirnar að taka þátt í starfi sömu nefnda og ráða á vettvangi EES samningsins. Ekki er því tryggt að sjónarmið séu samhæfð gagnvart ESB. Fiskistofa hefur ekki yfir að ráða prófunaraðstöðu.

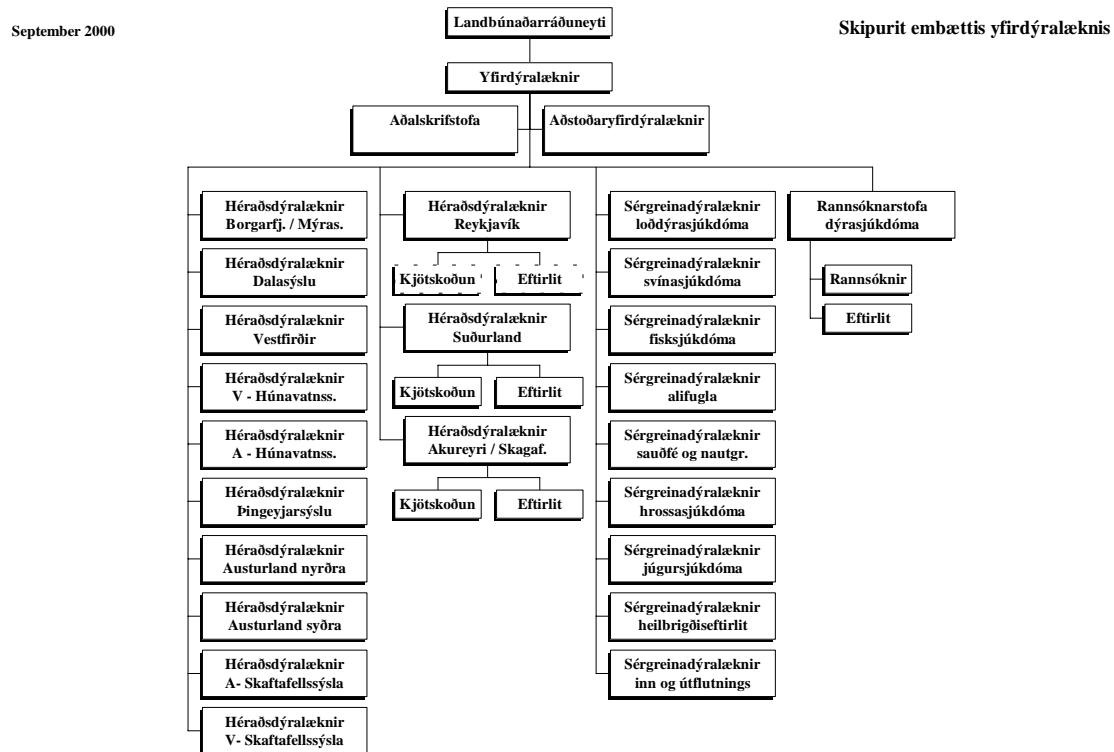
3.3 Embætti yfirdýralæknis

Yfirdýralæknir hefur með höndum yfirstjórn og eftirlit með störfum héraðsdýralækna, sérgreinadýralækna og annarra dýralækna sem leyfi hafa til að stunda dýralækningar. Þá annast hann yfirumsjón með öllu er varðar heilbrigðismál dýra; hann skal einnig afla upplýsinga um heilbrigðisástand dýra og hollustu dýraafurða í öðrum löndum eftir því sem nauðsyn krefur. Embættið annast yfirumsjón með sjúkdómavörnum dýra, forvörnum, fræðslustarfi varðandi búfjárjúkdóma, innflutningi og útflutningi lifandi dýra, erfðæfnis og búfjárafurða og fylgist með hollustu dýrafóðurs. Einnig umsjón með heilbrigði sláturdýra, heilbrigðiseftirliti í sláturhúsum og framleiðslu mjólkur, auk yfirumsjónar með heilbrigði annars búfjár og afurða þess. Önnur verkefni yfirdýralæknis eru:

- Skipulagning, gagnaöflun og skýrslugerð varðandi dýrasjúkdóma, heilbrigðisskoðun sláturafurða og heilbrigðiseftirlit með framleiðslu mjólkur, svo og árleg útgáfu heilbrigðisskýrsla.
- Umsjón með að öll embætti héraðsdýralækna séu að jafnaði setin, eftir því sem dýralæknar fást til starfa.

- Yfirumsjón með gerð fjárlagatillagna og framkvæmd fjárhagsáætlana og eftirlit með fjárreiðum stofnunarinnar.
- Erlend samskipti við alþjóðastofnanir og yfirdýralæknisembætti um allt sem snýr að verkefnasviði embættisins.

Á vegum yfirdýralæknisembættisins starfa 40 starfsmenn en af þeim tengjast um 30 starfsmenn matvælaeftirliti með einum eða öðrum hætt, svo sem kjötskoðun, eftirliti með mjólkurframleiðslu, svína- og alifuglabúum og fiskeldi. Embættið hefur starfsstöðvar á 12 stöðum utan Reykjavíkur. Á eftirfarandi skipuriti er fyrirkomulag starfsemi yfirdýralæknisembættisins sýnt:



Engin landamærastöð er rekin, en héraðsdýralæknirinn í Reykjavík fer til Keflavíkur, ef þörf er á vegna innflutnings á lifandi fiski. Innflutningseftirlit er á aðalskrifstofu þar sem innflytjendur verða að koma með öll vottorð áður en innflutningur er heimilaður. Útflutningseftirlit er með búfjárafurðum og lifandi dýrum, aðallega í Reykjavík.

Lög sem embætti yfirdýralæknis starfar eftir eða fer með framkvæmd á eru:

- Lög nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr.
- Lög nr. 54/1990 um innflutning dýra, með síðari breytingum
- Lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, með síðari breytingum.
- Lög nr. 161/1994 um útflutning hrossa.
- Lög nr. 19/1997, Sóttvarnarlög
- Lög nr. 15/1994 um dýravernd
- Lög nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðissskoðun og gæðamat á sláturafurðum.
- Lög nr. 93/1995 um matvæli.

- Lög nr. 70/1998, Búnaðarlög.
- Lög nr. 46/1991 um búfjárhald, með síðari breytingum.
- Lög nr. 54/1990 um innflutning dýra
- Lög nr. 50/1986 um Rannsóknadeild fisksjúkdóma
- Lög nr. 76/1970 um lax- og silungaveiði.
- Lög nr. 50/1998 um breytingu á lögum um lax- og silungaveiði.
- Lög nr. 26/1949 lög um hvalveiðar.
- Reglugerð nr. 105/1949 um vinnslu og umbúnað á hvalkjöti.
- Reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar
- Lög nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu.
- Lög nr. 22/1994 um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru, með síðari breytingum.

Eftirlitskerfi á vegum yfirdýralæknis er miðstýrt og allir sem að því koma eru starfsmenn embættisins. Það er hagkvæmt og skilvirkt á sínu sviði. Þá má geta þess að nær allir starfsmenn embættisins eru með háskólamenntun og er það styrkur.

Að útflutningi mjólkurafurða þurfa að koma heilbrigðisfulltrúi viðkomandi sveitarfélags og fulltrúar matvælasviðs Hollustuverndar auk embættis yfirdýralæknis. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við þetta fyrirkomulag í skoðunarskýrslu sinni 1999/2000 vegna mjólkurútflyttings. Taldi stofnunin hér um óskýra stjórnslu að ræða sem ekki tryggði að fullu heilbrigði mjólkurafurða. Komi upp matarsýking vegna búfjárafurða, þurfa margar stofnanir að koma að málinu og oft fylgir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga ekki Hollustuvernd og Yfirdýralækni að málum. Þá skortir skýr lagafyrirmæli um innflutning matvæla sem innihalda kjöt, hvort þau eigi að falla undir Hollustuvernd eða embætti Yfirdýralæknis.

Fiskistofa, Hollustuvernd og embætti yfirdýralæknis eru þáttakendur í CODEX samstarfinu, en samhæfingu vantar.

3.4 Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga

Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga er skipt upp í tíu svæði. Á hverju svæði er heilbrigðisnefnd sem ber ábyrgð á að skipleggja og samhæfa eftirlit með matvælum á sínu svæði. Heilbrigðisnefndir fara einnig með eftirlit með mengun og hættulegum efnum og er eftirlit á þessum sviðum einnig framkvæmt af heilbrigðisfulltrúum.

Aðkoma heilbrigðiseftirlits að matvælaeftirliti er skilgreind í matvælaeignarlögum, nr. 522/1994. Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar gefur heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga út starfsleyfi fyrir dreifingu og framleiðslu matvæla á sínu svæði og á að sjá til þess að öll matvælafyrirtæki uppfylli settar kröfur þ.m.t. að framleiðendur og seljendur matvæla hafi innra eftirlitskerfi. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga skipuleggur matvælaeftirlit á hverju eftirlitssvæði og grípur til aðgerða sé þess þörf, t.d. í sambandi við matarsjúkdóma.

Lög sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga starfa eftir eru:

- Lög nr. 93/1995 um matvæli
- Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur
- Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir
- Lög nr. 75/1998, Áfengislög

Kostir við matvælaeftirlit á vegum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga er að eftirlitið er framkvæmt af starfsmönnum í héraði. Þess vegna eru takmörkuð tengsl þeirra sem setja reglurnar og þeirra sem hafa eftirlit með þeim. Á hinn bóginn eru helstu ókostir þeir að eftirlitsaðgerðir og vinnureglur eru illa samræmdar milli svæða og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eru óháð og ekki undir beinu boðvaldi Hollustuverndar. Tengsl heilbrigðisnefnda við Hollustuvernd eru illa skilgreind og faglegt umhverfi einstakra heilbrigðisfulltrúa er takmarkað.

3.5 Áhrif EES samningsins

Við gildistöku EES samningsins yfirtók Ísland mikinn fjölda gerða sem gilda innan ESB um matvæli og er nú svo komið að langstærstur hluti laga og reglugerða sem um málaflokkinn fjalla hér á landi eiga uppruna sinn innan ramma EES samningsins. Ráðuneyti og stofnanir sem um matvæli fjalla hafa því á undanförunum árum aðlagð sig að kröfum í tilskipunum ESB um lagasetningar og framkvæmd laganna. Eftirlit með matvælum hefur tekið miklum breytingum hér á landi frá því er EES samningurinn tók gildi. Nýjum stofnunum hefur verið komið á fót og öðrum breytt. Nauðsynlegt er að halda áfram aðlögun að fyrirkomulagi ESB við lagasetningu og framkvæmd á matvælasviði eftir því sem breytingar eiga sér stað innan ESB.

Á undanförunum misserum hefur verið unnið að gagngerum breytingum á skipulagi stjórnáslu matvælamála innan ESB. Ástæður þessa eru að eldra fyrirkomulag hefur ekki gefið fullnægjandi árangur við að tryggja þegnum bandalagsins örugga fæðu. Dæmin um kúariðu, dioxin í fóðri og aukning salmonellu- og camphylobactersýkinga hafa sýnt að breytinga er þörf.

ESB hefur sett sér ný markmið um aukna neytendavernd, betra matvælaeftirlit og samræmda og markvissari matvælaölggjöf. Sambandið ætlar að ná fram þessum markmiðum með að gera öryggi matvæla að forgangsverkefni á komandi árum. Búið er að marka stefnu með útgáfu hvítbókar um öryggi matvæla (White Paper on Food Safety, 12. janúar 2000) og koma þar fram 84 tímasett verkefni sem flest eiga að vera komin í framkvæmd eigi síðar en árið 2003. Sum af þessum verkefnum eru þegar komin vel af stað og munu áður en langt um líður hafa áhrif á matvælaölggjöf og matvælaeftirlit hér á landi.

ESB leggur áherslu á að samræma löggjöf og eftirlit með matvælum “frá hafi og haga til maga”. Sömu reglur eiga að gilda um hollustuhætti óháð því hvort um er að ræða framleiðslu eða dreifingu á kjöti, fiski, matjurtum eða unnum matvælum. Strangari kröfur verða gerðar til matvælaframtækja en þeirra sem starfa við frumframleiðslu. Þá verður löggjöf og eftirlit með fóðri og öðrum þáttum sem geta haft áhrif á öryggi matvæla endurskoðað.

Löggjafarvald innan ESB mun eftir sem áður verða í höndum stofnana ESB. Allt framkvæmdavald vegna matvælaeftirlits verður í höndum aðildarríkjanna sjálfra undir yfirumsjón Food and Veterinary Office sem verður sjálfstæð stofnun óháð framkvæmdastjórn ESB. Þó er gert ráð fyrir að framkvæmdastjórnin setji reglur um eftirlitið til að tryggja samræmdar aðferðir innan aðildarríkjanna við framkvæmd og má búast við að gerðar verði skilgreindar gæðakröfur til þeirra sem annast eftirlitið.

Á næsta ári er fyrirhugað að komið verði á fót Matvælastofnun Evrópu. Stofnunin mun ekki fá löggjafar- eða framkvæmdavald, heldur verður hún ráðgefandi sérfræðistofnun óháð framkvæmdastjórn ESB. Yfir stofnuninni verður væntanlega stjórn með fulltrúum tilnefndum af aðildarríkjunum, neytendasamtökum og matvælaíðnaði, en starfsmenn verða sérfræðingar á hinum ýmsu sviðum sem varða öryggi matvæla. Þá er ráðgert að sérfræðinganefndir sem nú eru starfandi verði hluti af þessari stofnun.

Þar sem Matvælastofnun Evrópu mun ekki hafa framkvæmdavald verður mikill munur á henni og Matvæla- og lyfjastofnun Bandaríkjanna, hvað sem síðar kann að verða. Framkvæmdastjórn ESB mun leita ráða hjá matvælastofnuninni um matarsjúkdóma, aðskotaefni, öryggi efnisþátta sem bætt er í matvæli og annað sem kann að varða öryggi matvæla. Þá er ljóst að stofnuninni er ætlað að vera ráðgefandi þegar upp koma alvarleg mál eins og kúariðan í Bretlandi og díoxín málið í Belgíu. Jafnframt má gera ráð fyrir að matvælastofnanir í aðildarríkjunum leiti þar ráða.

Af því sem að ofan er sagt er ljóst að breytingar þær sem nú eiga sér stað innan ESB byggja á skiptingu valdsins þannig að tryggt sé að löggjafarvald og framkvæmdavald verði aðskilið.

Þær breytingar sem nú eiga sér stað innan ESB munu hafa bein áhrif hér á landi vegna aðildar Íslands að EES samningnum. Sambandið hefur í undirbúningi að setja reglugerð um Matvælastofnun Evrópu og helstu grunnreglur er gilda eiga við setningu laga um matvæli og fóðurvörur. Það er því mikilvægt að væntanlegar breytingar á matvælaeftirliti hér á landi verði í samræmi við aðferðafræði ESB til þess að tryggja óhindraðan útflutning á matvælum héðan til ríkja sambandsins.

4 Tillögur til breytinga

4.1 Megintillögur

Á grundvelli greiningar á núverandi kerfi og með tilliti til þróunar matvælaeftirlits innan EES svæðisins leggur nefndin til eftirfarandi heildarskipulag:

- Matvælaeftirlit verði sameinað undir einu ráðuneyti.
- Komið verði á fót Matvælastofnu sem taki við umsýslu og framkvæmd alls matvælaeftirlits. Matvælastofna taki við öllum verkefnum yfirdýralæknis, matvælasviðs Hollustuverndar og gæðaeftirlits fiskistofu og verkefnum Aðfangaftirlits, plöntueftirlits og kjötskoðunar. Að auki er gert ráð fyrir að rannsóknarstofa Hollustuverndar og Rannsóknarstofa Fiskiðnaðarins falli undir stofnunina. Þá er lagt til að stofnunin taki við öllum verkefnum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga sem tengjast matvælaeftirliti.
- Við skipulag alls eftirlits á vegum stofnunarinnar verði farið að lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera.

Skil í matvælaeftirliti eftir því hvort uppruni matvæla er á landi eða sjó, innanlands eða utan er órökrétt. Matvæli blandast og tengjast með ýmsum hætti óháð uppruna bæði á fóðurstigi, í framleiðslu og í framreiðslu.

Ísland er matvælaframleiðsluland. Öryggi íslenskra matvæla er ein af meginforsendum þess að íslenskar afurðir eigi greiðan aðgang að erlendum mörkuðum. Slys á þessu sviði gætu valdið efnahagslegum áföllum og samdrætti í þjóðartekjum. Alþjóðleg viðskipti með matvæli aukast stöðugt. Íslendingar eru hluti af hinu alþjóðlega hagkerfi hvað þetta varðar. Til að geta tekið þátt í þessu umhverfi er nauðsynlegt að hafa virkt og heildstætt eftirlitskerfi sem nýtur trausts innlendra og erlendra kaupenda matvæla.

Heppilegt er að stjórnsýslu matvælamála hér á landi sé skipað með svipuðum hætti og í helstu viðskiptalöndum okkar. Þar hefur þróunin á síðustu árum verið í þá átt sem hér er lögð til. Nægir að nefna yfirstandandi breytingar innan ESB, Matvæla- og lyfjastofnun Bandaríkjanna sem starfað hefur um langan aldur og nýja stofnun í Kanada. Í Danmörku hefur matvælaeftirlit verið sameinað innan einnar stofnunar óháð uppruna matvæla.

Eftirlit með matvælum krefst menntaðs starfsfólks, mikillar þekkingar og sérhæfingar. Þær stofnanir sem sinna matvælaeftirliti hér á landi eru flestar fámennar og þess vegna ekki í stakk búnar til að sinna öllum þáttum eftirlits á fullnægjandi hátt. Fullyrða má að með því að sameina matvælaeftirlit verði mögulegt að efla sérþekkingu, faglega getu og hæfni eftirlitsins þannig að um allt land fari fram samræmt eftirlit sem uppfyllir væntingar stjórnvalda, fyrirtækja og almennings í landinu. Heildaryfirsýn yfir málaflokkinn hefur í för með sér meiri möguleika á því að bregðast við áföllum sem upp kunna að koma á réttan hátt þar sem unnt er að taka tillit til allra aðstæðna frá upphafi. Gera má ráð fyrir að slík stofnun verði eftirsóknarverður starfsvettvangur fyrir vel menntað starfsfólk. Innan stofnunarinnar verði vettvangur fyrir starfsmenn til að sinna þróunarverkefnum erlendis á verksviði stofnunarinnar.

Nefndin leggur til að farið verði að lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera við skipulag alls eftirlits á vegum Matvælastofu. Það felur í sér að öll framkvæmd eftirlits á vegum stofnunarinnar verði gerð samkvæmt gæðakerfum í samræmi við ákvæði í alþjóðastaðlaröðinni ÍST EN 45 000. Nauðsynlegt verður að gera ítarlegar skoðunarhandbækur yfir öll svið matvælaeftirlits ásamt skilgreindri kerfissetningu. Þetta mun hafa í för með sér opnara kerfi þar sem eftirlitsþegar hafa betri skilning á kröfum og þeim aðferðum sem beita þarf til að uppfylla settar kröfur. Þessi kerfisuppbygging hefur það í för með sér að unnt verður í framtíðinni að fela sjálfstætt starfandi skoðunarstofum hluta eftirlitsins.

Reiknað er með að heildarfjöldi starfsmanna Matvælastofu verði sambærilegur við það sem er í dag hjá þeim stofnunum sem vinna við matvælaeftirlit eða á bilinu 75 til 85 starfsmenn og má því ætla að kostnaður verði svipaður því sem hann er nú. Þá er gert ráð fyrir að höfuðstöðvar matvælaeftirlitsins verði í Reykjavík en að landinu verði skipt í sex eftirlitssvæði og að í hverju þeirra verði útibú. Ekki er tekin afstaða til þess undir hvaða ráðuneyti Matvælastofa skuli heyrja.

4.2 Útfærsla

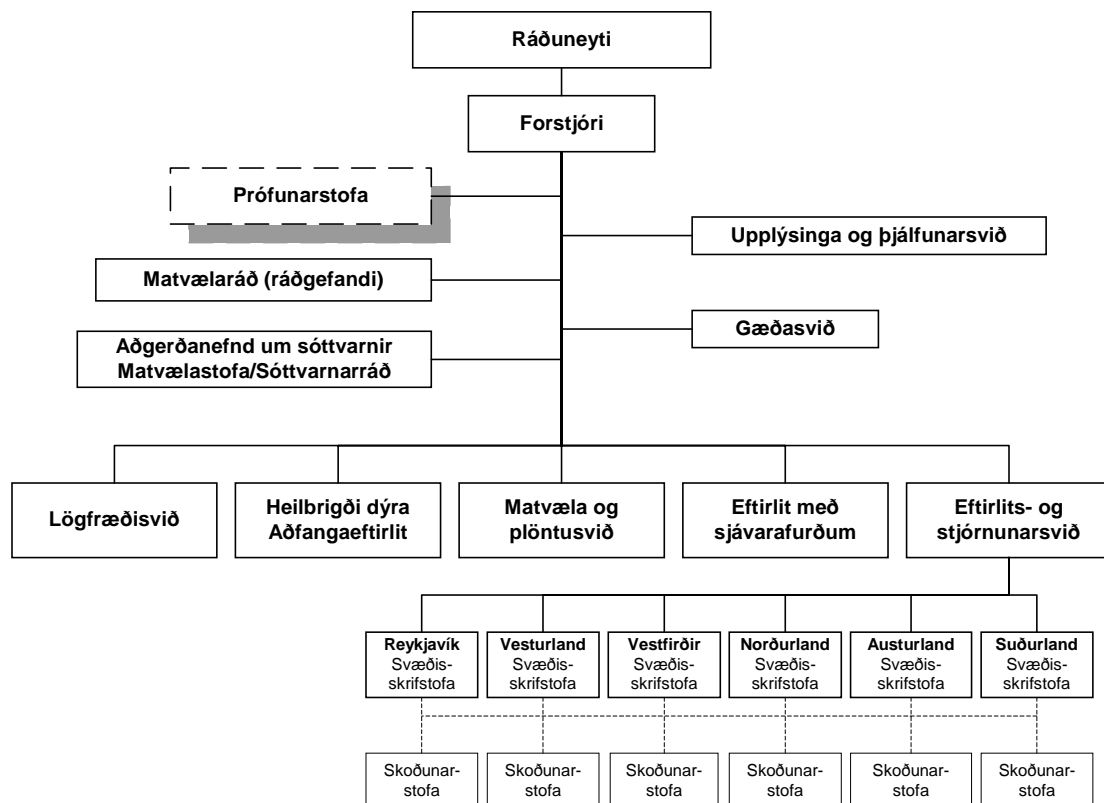
Lagt er til að sett verði á fót ný A-hluta ríkisstofnun undir einu ráðuneyti sem sinni matvælamálum. Lagt er til að stofnunin fái heitið Matvælastofa.

Tillaga um stofnun Matvælastofu felur í sér að verkefnum yfirdýralæknis, Aðfangaeftirlits, plöntueftirlits, kjötskoðunar, matvælasviðs Hollustuverndar og gæðaeftirlits Fiskistofu ásamt verkefnum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga sem tengjast matvælaeftirliti verði framvegis sinnt hjá hinni nýju stofnun. Lagt er til að samhliða færslu verkefna til hinnar nýju stofnunar verði verkefni og verkferlar yfirfarnir og lagt mat á hvort framkvæma megi eftirlitið á hagkvæmari eða betri hátt hjá hinni nýju stofnun með samþættingu og samnýtingu aðfanga. Þá er nauðsynlegt að kanna umfang verkefnanna þannig að nauðsynlegt lögbundið eftirlit verði ekki vanrækt né að framkvæmt sé eftirlit sem ekki er lagastoð fyrir.

Nefndin leggur til að:

- Matvælastofu verði skipt upp í 5 starfsdeildir; lögfræðisvið, heilbrigði dýra og aðfangaeftirlit, matvæla- og plöntusvið, eftirlit með sjávarafurðum og eftirlits- og stjórnunarsvið.
- Forstjóra til aðstoðar verði almenn skrifstofa og gæðastjóri ásamt upplýsinga- og þjálfunardeild.
- Skipurit stofnunarinnar byggt á þessum tillögum nefndarinnar má sjá á mynd hér að neðan.

Matvælastofa Íslands



Verkefnum stofnunarinnar og einstakra deilda er nánar lýst hér á eftir.

Lögfræðisvið

Lögfræðisvið skal annast alla almenna lögfræðilega ráðgjöf innan stofnunarinnar ásamt því að taka þátt í þvingunaraðgerðum þegar þess gerist þörf. Þá er reiknað með

að lögfræðisvið annist erlend samskipti og veiti ráðuneytum og öðrum stjórnvöldum ráðgjöf við setningu laga og reglugerða.

Heilbrigði dýra, aðfangaeftirlit

Heilbrigði dýra og aðfangaeftirlits skal annast eftirfarandi verkefni:

- Smitsjúkdómavarnir, skrá sjúkdóma, viðbragðsáætlanir, sýnatökur, úrvinnsla sýna, rekstur varnargirðinga, eldi nytjadýra þ.m.t. eldisfiskur.
- Eftirlit með aðstöðu og heilbrigði dýra, lyfjanotkun, aðskotaefni í búfjárafurðum, innflutning dýra þ.m.t sóttkvíar.
- Dýraverndarmál.
- Útflutningseftirlit, eftirlit með afurðum og dýrum.
- Innflutningseftirlit, eftirlit með afurðum og dýrum.
- Skipulag eftirlits með heilbrigði dýra og aðfangaeftirlit, gerð leiðbeininga og handbóka, eftirlitsverkefni og átaksverkefni, vöktun og gagnasöfnun.
- Aðfangaeftirlit, fóður, fræ og áburður.
- Meðferð kærumála í samráði við lögfræðisvið.
- Ráðgjöf við ráðuneyti.
- Erend samskipti.

Deildin ber ábyrgð á faglegum þáttum verkefnanna og vinnur leiðbeiningar og fyrirmæli um á hvern hátt eftirliti skuli fyrir komið. Deildin túlkar lög og reglur og tekur þátt í úrlausnum faglegra vafaatriða. Dagleg framkvæmd eftirlitsins er hinsvegar í höndum eftirlits- og stjórnunardeildar og verður það framkvæmt af starfsmönnum stofnunarinnar eða af sjálfstætt starfandi faggiltum skoðunarstofum.

Matvæla- og plöntusvið

Matvæla- og plöntusvið skal annast eftirfarandi verkefni:

- Eftirlit með unnum matvörum á markaði m.a. matarsjúkdómar, matvælaörverufræði, skráning á sóttreinsiefnum, neysluvatnseftirlit, efnainnihald matvæla (aukaefni, aðskotaefni, bragðefni, bætiefni), efni og hlutir (plastumbúðir o.fl.), nýfæði (t.d. erfðabreytt matvæli), geislun matvæla, sérþæði (t.d. barnamatur), umbúðamerkingar, mjólk og mjólkurvörur, kjöt og kjötvörur, heilsu- og náttúruvörur og erfðabreyttar lífverur.
- Skipulag eftirlits á matvæla- og plöntusviði, gerð leiðbeininga og handbóka, eftirlitsverkefni og átaksverkefni, vöktun, gagnasöfnun.
- Innflutningseftirlit á unnum matvælum og grænmeti og ávöxtum.
- Kjötskoðun, kjötmat.
- Plöntusjúkdómar, notkun varnarefna.
- Eftirlit með lífrænum og vistvænum vörum
- Ráðgjöf við ráðuneyti.
- Erend samskipti

Deildin ber ábyrgð á faglegum þáttum verkefnanna og vinnur leiðbeiningar og fyrirmæli um á hvern hátt eftirliti skuli fyrir komið. Deildin túlkar lög og reglur og tekur þátt í úrlausnum faglegra vafaatriða. Dagleg framkvæmd eftirlitsis er hinsvegar í höndum eftirlits- og stjórnunardeilar og verður það framkvæmt af starfsmönnum stofnunarinnar eða af sjálfstætt starfandi faggiltum skoðunarstofum.

Eftirlit með sjávarafurðum

Deildin mun annast alla faglega þætti eftirlits varðandi meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða sem ætlaðar eru til útflutnings. Verkefni deildarinnar ná til eftirfarandi þátta:

- Útgáfa vinnsluleyfa og starfsleyfa
- Skipulag eftirlits með sjávarafurðum, gerð leiðbeininga og handbóka, eftirlit og átaksverkefni, vöktun og gagnasöfnun
- Yfirumsjón eftirlits með vinnsluleyfisköfum.
- Útgáfa heilbrigðisvottorða.
- Eftirlit með starfsemi skoðunarstofa.
- Eftirlit með fiskiskipum.
- Landamæraeftirlit.
- Sýnatökur og prófun á afurðum.
- Eftirlit með ílátum og flytjendum.
- Erlend samskipti.
- Ráðgjöf við ráðuneyti.

Deildin ber ábyrgð á faglegum þáttum verkefnanna og vinnur leiðbeiningar og fyrirmæli um á hvern hátt eftirliti skuli fyrir komið. Deildin túlkar lög og reglur og tekur þátt í úrlausnum faglegra vafaatriða. Dagleg framkvæmd eftirlitsins er hins vegar í höndum eftirlits- og stjórnunardeildar og verður það framkvæmt af sjálfstætt starfandi faggiltum skoðunarstofum.

Eftirlits- og stjórnunarsvið

Allt eftirlit á vegum stofnunarinnar mun verða framkvæmt undir stjórn eftirlits- og stjórnunarsviðs. Eftirlitið verði framkvæmt í samræmi við skoðunarhandbækur og leiðbeiningar fagdeildanna þriggja. Samþætta skal framkvæmd eftirlitsins þannig að sami skoðunarmaður geti í sem flestum tilfellum framkvæmt allt eftirlit sem framkvæma þarf hjá hverjum eftirlitsþega.

Í upphafi er gert ráð fyrir að skipulag eftirlits á vegum stofnunarinnar verði á tvennan hátt. Allt eftirlit með sjávarafurðum, vinnsluskipum og bátum verður framkvæmt af faggiltum óháðum skoðunarstofum en annað eftirlit verður í fyrstu framkvæmt af starfsmönnum stofnunarinnar. Þess er vænst að aðrir hlutar eftirlitsstarfseminnar verði smám saman færðir til faggiltra skoðunarstofa eftir því sem aðstæður leyfa.

Á sex stöðum á landinu er gert ráð fyrir að starfrækt verði útibú frá stofnuninni og að öllu eftirliti á svæðinu verði stjórnað frá útibúinu þannig að starfsmenn útíbúsins framkvæma allt eftirlit á svæðinu fyrir hönd fagdeildanna þriggja nema eftirlit með sjávarafurðum, vinnsluskipum og bátum. Skoðunarstofurnar skulu skila skýrslum sínum til viðkomandi útíbús. Allar upplýsingar er tengjast framkvæmd eftirlitsins skulu skráðar í miðlægan gagnagrunn.

Nefndin leggur til að landinu verði skipt í eftirfarandi starfssvæði:

- Höfuðborgarsvæðið og Reykjanes
- Vesturland

- Vestfirðir
- Norðurland
- Austurland
- Suðurland

Þá annist eftirlits- og stjórnunarsvið tölvumál stofnunarinnar.

Prófunarstofa

Lagt er til að stofnunin hafi yfir að ráða fullkominni prófunarstofu sem hlotið hefur faggilding. Gert er ráð fyrir að prófunarstofan verði rekin sem sjálfstæð eining bæði rekstrarlega og faglega enda augljóst að prófunarstofan mun veita öðrum þjónustu með því að framkvæma prófanir fyrir matvælaframleiðendur og önnur stjórnvöld. Hlutverk prófunarstofunnar eru eftirfarandi:

- Sýnataka.
- Prófun og úrvinnsla sýna á sviði örverufræði og efnafræði.
- Skráning sýna og niðurstaðna í gagnagrunn.
- Þjónustuprófanir.
- Þátttaka í samráði vegna matarsjúkdóma á vettvangi aðgerðarnefndar um sóttvarnir.

Stofnunin skal einnig nýta sér þjónustu annarra prófunarstofa eftir því sem kostur er. Þótt hér sé lagt til að prófunarstofan verði hluti af stofnuninni vill nefndin minna á að rétt getur verið að einkavæða starfsemi prófunarstofunnar þegar samruni prófunarstofu Hollustuverndar og Rannsóknarstofu fiskiðnaðarins hefur átt sér stað og faggilding hefur fengist.

Upplýsinga- og þjálfunarsvið

Matvælastofa þarf að halda uppi stöðugu streymi upplýsinga til framleiðenda og neytenda bæði í gegnum fjölmiðla og eftir öðrum tiltækum leiðum. Upplýsinga- og þjálfunarsvið mun því annast og hafa forgöngu um útgáfu upplýsingarita, símenntun starfsmanna, fræðslumál og samskipti við fjölmiðla.

Gæðasvið

Nefndin telur nauðsynlegt að stjórnkerfi nýrrar stofnunar verði byggt á hugmyndum um gæðastjórnun, einkum þar sem skoðunarstarfsemin og prófunarstarfsemin verður faggilt. Hlutverk gæðasviðsins er að byggja upp og halda við gæðakerfum stofnunarinnar og að annast innri úttektir.

Matvælaráð

Samráðsvettvangur stofnunarinnar og markaðarins með fulltrúum frá bændum, neytendum, iðnaði, sjávarútégi o.s.frv. Auk þess skal matvælaráð vera vísindalegur vettvangur þar sem fjallað er um málefni er tengjast þróun og framkvæmd matvælaeftirlits, áhættumati o.fl.

Aðgerðanefnd um sóttvarnir

Þegar bregðast þarf við vá er nauðsynlegt að tiltæk sé aðgerðaáætlun þar sem allir ábyrgðaraðilar koma saman til að bregðast við ástandinu. Stofnunin þarf þess vegna að hafa yfir að ráða sérstöku innra skipulagi sem nær til allra sérfræðinga stofnunarinnar í þeim tilgangi að taka þátt í greiningu á uppkomnum vanda, tillögugerð um ráðstafanir og þátttöku í aðgerðum. Stofnunin mun bera ábyrgð á

ráðstöfunum sem gera þarf en ljóst er að nán samvinna við sóttvarnarráð og sóttvarnarlækna er nauðsynleg og skylda. Aðgerðarnefnd um sóttvarnir er vettvangur stofnunarinnar þar sem sérfræðingar stofnunarinnar vinna með sóttvarnarlæknum og sóttvarnarráði.

Ofangreint skipulag stofnunarinnar er gert með það í huga að sem einfaldast verði að sameina stofnanirnar og prófunarstofurnar. Gert er ráð fyrir að allir dýralæknar sem nú vinna innan yfirdýralæknisembættisins, Aðfangaeftirlits, plöntueftirlits og kjötskoðunar flytjist til stofnunarinnar ásamt öllum starfsmönnum matvælasviðs Hollustuverndar og þeim starfsmönnum eftirlitsdeildar Fiskistofu sem vinna að gæðaeftirliti með sjávarafurðum. Þá er gert ráð fyrir að starfsmenn heilbrigðisnefnda sveitarfélaga sem þess óska flytjist til stofnunarinnar.

Við gerð ofangreindrar tillögu er einnig tekið tillit til þess að þeir starfsmenn sem nú starfa úti á landi og sem flytjast til stofnunarinnar haldi áfram störfum sínum á þeim stöðum sem þeir nú starfa á en að yfirstjórn eftirlitsins á svæðinu verði færð til útibúsins. Á þennan hátt er tryggt að sem minnst röskun verði á högum þeirra sem að matvælaeftirliti vinna í dag og því eru miklar líkur til þess að sú þekking og reynsla sem fyrir er glatt ekki.

5 Nauðsynlegar lagabreytingar

Ef ákveðið verður að fara að tillögum nefndarinnar þarf að gera nokkrar breytingar á lagaumhverfi matvælamála. Eðlilegast er að sett verði ein heildarlög um matvæli og önnur heildarlög um Matvælastofu og starfsemi hennar.

Rétt er hins vegar að minna á að nú er unnið að endurskipulagningu alls lagaumhverfis málaflokksins innan ESB og verður Ísland að taka upp þessar nýju gerðir innan skamms vegna aðildar að EES samningnum.

Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt fram drög að reglugerð sem fjallar um grunnreglur sem skulu gilda við lagasetningu á matvælasviði og stofnun matvælastofnunar Evrópu. Þar er lögð áhersla á að það eru framleiðendur og dreifendur matvæla sem bera ábyrgð á öryggi þeirra, ákvæði verða um rekjanleika vöru og jafnframt um matvælaeftirlit og framkvæmd þess. Um eftirlitsþáttinn verður nánar fjallað í sérstakri reglugerð. Gera má ráð fyrir að „matvælalög“ ESB og ný reglugerð um opinbert eftirlit með matvælum og fódri geti tekið gildi árið 2002.

Þessar breytingar munu leiða til mikillar einföldunar á löggjöf ESB um hollustuhætti matvæla. Markmiðið er að fjórar reglugerðir, tvær um hollustuhætti, ein um eftirlit með afurðum dýra og ein um heilbrigði dýra, komi í stað sautján núgildandi tilskipana. Um leið verða reglur samræmdar þannig að sömu grunnkröfur munu gilda um kjöt, fisk, matjurtir og önnur matvæli. Til viðbótar verða síðan sérkröfur fyrir tiltekna matvælaflokka.

Af því sem að ofan er sagt er ljóst að nauðsynlegt verður að gera heildarendurskoðun á lagaramma matvælamála hér á landi óháð þeim breytingum þeim sem hér eru lagðar til um Matvælastofu. Breytingar þessar munu leiða til breytinga á framkvæmd laganna þannig að nauðsynlegt verður að vista stjórnvísu málaflokksins á einum stað.

Af þessum ástæðum telur nefndin óráðlegt að setja nú af stað viðamikla vinnu við samningu heildarlaga um matvæli og um Matvælastofu. Það myndi bjóða heim hættunni á tvíverknaði, enda væri ljóst að frekari lagabreytinga yrði fljótlega þörf vegna breytinga á regluverki ESB á þessu sviði. Engu að síður er þörf löggjafar til að setja á fót A-hluta stofnun af þessum toga.

Tillaga nefndarinnar er því sú að sett verði stutt lög sem felli undir eina stofnun stjórnýslu yfirdýralæknis, Aðfangaeftirlits, plöntueftirlits, kjötskoðunar, matvælasviðs Hollustuverndar og gæðaeftirlits Fiskistofu ásamt verkefnum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga sem tengjast matvælaeftirliti. Gildandi lög verði ekki felld úr gildi, en Matvælastofu falin verkefni þeirra stofnana eða hluta stofnana sem til hennar falla, eins og þau eru skilgreind í hverjum lögum fyrir sig. Jafnframt verði í þeim lögum forsætisráðherra eða þeim fagráðherra sem stofnunin mun falla undir heimilað að setja reglugerð um innra starf stofnunarinnar, að frágenginni framkvæmdaáætlun um samrunann. Jafnframt verði sett fram markmið um ný heildarlög um matvæli og lög um Matvælastofu innan hæfilegs tíma. Samning frumvarpa þar að lútandi verði unnin í nánú samráði við þá sérfræðinga sem með málin fara innan hinnar nýju stofnunar.

Með þessu fyrirkomulagi er komist hjá tímafrekri löggjafarvinnu sem er ekki tímabær nú, í ljósi þeirrar þróunar sem á sér stað innan ESB. Jafnframt er tryggt fagleg aðkoma sérfræðinga hinnar nýju stofnunar að samningu hins nýja lagaramma.

6 Framkvæmdaáætlun

Samruni fjölda stofnana er viðamikið ferli sem nauðsynlegt er að undirbúa og skipuleggja vel. Nefndin telur ekki að rétt sé að gerð verði framkvæmdaáætlun að svo komnu máli enda nauðsynlegt að áður hafi verið tekin ákvörðun um á hvern hátt stjórnýslu málaflokksins verður fyrir komið. Nauðsynlegt er að ná samstöðu með sveitarfélögum um framkvæmd málsins.

Nefndin er reiðubúin til að aðstoða frekar við framgang málsins.

7 Lokaorð

Tillögur þær sem hér eru settar fram miða að því að tryggja hagsmuni neytenda og matvælaframleiðenda í landinu. Beitt verði bestu fánlegri þekkingu og tækjum við framkvæmd eftirlits með matvælum. Tillögurnar taka mið af þeirri þróun sem nú á sér stað innan EES svæðisins og í öðrum löndum sem Íslendingar eiga viðskipti við með matvæli. Þá er ljóst að Ísland verður innan skamms að tileinka sér þá nýju aðferðafræði sem nú hefur verið ákveðið að taka upp innan ESB. Það verður best tryggt með því að koma á fót einni matvælastofnun.

Atburðir þeir sem átt hafa sér stað að undanförunu hér á landi tengdum framleiðslu, innflutningi og neyslu matvæla leiða í ljós að nauðsynlegt er að koma á heildstæðri stjórnýslu sem nær til allrar matvælaframleiðslu. Það er hlutverk ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur að stuðla að hagkvæmri framkvæmd eftirlits hér á landi og í því ljósi er tillögurnar lagðar fram.