



# SHÍ

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

[www.shi.is](http://www.shi.is)

Til sveitarfélaga

Selfossi 6. júní 2024

## **Vegna skipunar stýrihóps á vegum Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytisins og Matvælaráðuneytisins til að undirbúa áformaðar breytinga á fyrirkomulagi eftirlits**

Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið og Matvælaráðuneytið hafa sett á laggirnar stýrihóp í framhaldi af *Skýrslu starfshóps um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum*, útg. ágúst 2023 sem hefur það hlutverk „að fylgja eftir tillögum starfshópsins og undirbúa innleiðingu á nýju eftirlitskerfi“.

Sjá slóð á skýrsluna hér: [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/URN\\_Fyrirkomulag\\_eftirlits\\_Vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/URN_Fyrirkomulag_eftirlits_Vefur.pdf)

Stýrihópnum er falið að vinna áfram með þær hugmyndir ráðuneytanna að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga verði lagt niður í núverandi mynd og málaflókkurinn fluttur frá sveitarfélögum til ríkisins. Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi (SHÍ) var boðið að skipa fulltrúa í stýrihópinn og hafa nú skipað fulltrúa sinn í hópinn með fyrirvara vegna þeirra athugasemda sem samtökin hafa sett fram um tillögurnar.

**Með bréfi þessu vill SHÍ vekja athygli sveitarstjórnarfólks á fyrirbyggjandi tillögum um breytingar á fyrirkomulagi heilbrigðiseftirlits frá sveitarfélögum til ríkisins, og áhrifum þess á sveitarfélögin, íbúa þeirra og atvinnulífið.**

### Athugasemdir SHÍ

SHÍ gerir alvarlegar athugasemdir við skýrslu starfshóps um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum og telur rökstuðning vanta fyrir niðurstöðu hópsins um að heppilegast sé að flytja heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga til ríkisins.

Helstu röksemdir í skýrslunni eru þær að skortur sé á samræmingu heilbrigðiseftirlits á landinu, núverandi fyrirkomulag hafi í för með sér of mikið flækjustig og kostnað fyrir atvinnurekendur, og að ESA hafi í sínum úttektum gert athugasemdir við núverandi fyrirkomulag matvælaeftirlits vegna orðsporshættu.

SHÍ telur að alltaf sé tækifæri til úrbóta og betri samræmingar, svo sem við útgáfu starfsleyfa og eftirlit. SHÍ bendir hins vegar á að samræmingarhlutverk Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar er þegar skilgreint í lögum en þessar ríkisstofnanir hafi ekki sinnt því hlutverki nægjanlega vel. Skynsamlegra væri að virkja samræmingarhlutverk stofnanna og efla þær til að gegna þessu mikilvæga hlutverki. SHÍ telur að flækjustig muni ekki minnka, heldur aukast, við flutning eftirlits til ríkisins þar sem leyfisveitingar sem eru í höndum heilbrigðiseftirlita í dag mun skiptast á tvær stofnanir, Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Flutningur á verkefnum frá sveitarfélögum til ríkisins hefur yfirleitt haft í för með sér aukinn kostnað fyrir rekstraraðila og samfélagið, en ekki þá lækkun í kostnaði sem stefnt er að. Einnig má benda á að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga er rekið af sértekjum allt að 70% þannig að sveitarfélögin leggja til um 30% af kostnaði að jafnaði. Tillögur ofangreindrar skýrslu snúast um að taka yfir þau verkefni sem eru rekin af sértekjum en hin verkefni, s.s. tiltekt á lóðum og lendum,



# SHÍ

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

vöktun á loftgæðum, vatngæðum og strandsjó, umsagnir og ráðgjöf, munu liggja áfram hjá sveitarfélögunum. SHÍ telur mikilvægt að farið verði í ítarlegt kostnaðarmat á þessum hugmyndum f.h. sveitarfélaganna.

SHÍ bendir einnig á að athugasemdir ESA snúa ekki nema að takmörkuðu leyti að matvælaeftirliti heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga heldur að stærstum hluta að matvælaeftirliti sem rekið er af ríkinu sjálfu.

SHÍ hefur gagnrýnt vinnu starfshópsins við gerð skýrslunnar og að skýrslan sé ekki nægilega vel unnin. Að mati SHÍ er niðurstaða skýrslunnar byggð á veikum grunni, rökstuðning vantar og samráði við hagaðila, þ.m.t. heilbrigðiseftirlitin og sveitarfélögin, verulega ábótavant.

Nauðsynlegt sé að taka þá sviðsmynd til skoðunar í vinnu starfshópsins að bæta núverandi fyrirkomulag með því að bæta regluverk, innleiðingu nýrra laga og reglugerða, og að virkja betur hlutverk stofnana ríkisins sem samræmingaraðila. Slíkt myndi ennfremur vera mun kostnaðarminni aðgerð en að færa heilan málaflokk frá sveitarfélögum til ríkisins.

## Áhrif á sveitarfélögin

Töluvert vantar upp á að nauðsynlegar greiningar hafi verið gerðar á því hvaða áhrif þessar breytingar hafi í för með sér fyrir sveitarfélögin og íbúa þeirra, sem og fyrirtæki og stofnanir í landinu.

SHÍ telur líklegt að þjónusta fjær íbúum og fyrirtækjum geti rýrt gæði þjónustu íbúa og aukið kostnað sveitarfélaganna og fyrirtækja. Flutningur á eftirliti frá sveitarfélögum gæti því haft neikvæðar afleiðingar fyrir sveitarfélögin og nauðsynlegt að ráðast í frekari hagsmunagreiningu á áhrifum breytinganna á sveitarfélögum og íbúa þeirra.

SHÍ áréttar að niðurstaða skýrslunnar samrýmist ekki stefnu samtakanna um að stuðla að árangursríku, óháðu og faglegu heilbrigðiseftirliti í samræmi við *lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir*. Efasemdir eru að auki um að aðferðafræðin við breytinguna standist lög og reglur. Ríkisvæðing heilbrigðiseftirlits og flutningur þess og stjórnun úr nærumhverfinu er að mati SHÍ í andstöðu við markmið og hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

SHÍ vekur athygli á því að í Aðgerðaráætlun matvælastefnu til 2040 er lagt til að allt matvælaeftirlit sé flutt til einnar ríkisstofnunar (kafli 4), sjá slóð hér: <https://island.is/samradsgatt/mal/3703>

SHÍ sendi inn umsögn um málið þar sem m.a. er bent á að þær breytingar myndu auka flækjustig heilbrigðiseftirlits og kostnað rekstraraðila, þ.m.t. sveitarfélaga.

Hægt er að sjá umsögnina í ofangreindri slóð ásamt skjalinu sem var til umsagnar.

## Skortur á samráði

SHÍ telur að verulega hafi skort á samráð við gerð skýrslunnar, sérstaklega gagnvart sveitarfélögunum og heilbrigðiseftirlitunum.

Ráðherra umhverfis- orku- og auðlindamála hefur lýst þeirri skoðun að nauðsynlegt sé að sveitarfélögin séu samþykkt breytingunum. Skv. upplýsingum frá sveitarstjórnarfólki og fulltrúum hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga er ljóst að samráð hafi ekki verið haft við sveitarfélögin, þau fengið nægjanlega aðkomu að vinnu skýrslunnar eða að kallað hafi verið eftir þeirra sjónarmiðum. SHÍ gerir jafnframt athugasemdir við að ofangreind skýrsla hafi ekki verið sett í Samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar, sem ráðherra boðaði að yrði gert í kjölfar kynningar á skýrslunni þann 17. október 2023 og var birt sem frétt á vef URN.



SHÍ

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

## Samantekt helstu athugasemda SHÍ

- Það vantar betri rökstuðning og greiningu á málinu og rökstuðning fyrir tillögum sem settar eru fram
- Það skortir skilning á hlutverki og starfsemi Heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga
- Lögð er áhersla á að minnka álögur á fyrirtæki og rekstraraðila, en ekki horft til hagsmuna íbúa
- Skýrslan horfir ekki til markmiðs laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga um matvæli um að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði, og heilnæmt, ómengað umhverfi og örugg matvæli
- Líklegt er að þjónusta fjær íbúum rýri gæði þjónustu við íbúa
- Aukin fjarlægð heilbrigðiseftirlita frá stofnunum sveitarfélaga, embætti byggingarfulltrúa, skipulagsfulltrúa og framkvæmdasviðs gæti minnkað gæði þjónustu og aukið kostnað sveitarfélaga
- Í tillögunum er aðeins rætt um flutning á heilbrigðiseftirliti sem gefur tekjur, ekki önnur lögbundin verkefni án tekjustofna, eins og umsagnir, ráðgjöf, þjónustu við íbúa, umgengni á lóðum, umhverfiseftirlit, og vöktun á loftgæðum, hávaða og vatnsgæðum
- Hugmyndir hafa ekki verið kynntar fyrir sveitarfélögunum og samráði er ábótavant
- Flutningur á eftirliti frá sveitarfélögum gæti haft neikvæðar afleiðingar fyrir sveitarfélögin
- Nauðsynlegt er að ráðast í hagsmunagreiningu á áhrifum breytinganna á sveitarfélögin og íbúa þeirra
- Heilbrigðisnefndir hafa gert alvarlega athugasemdir við niðurstöðu skýrslunnar og leggja til að styðja betur við núverandi kerfi, stuðla að aukinni samræmingu, auka samræmingarhlutverk UST og MAST, og bæta innleiðingu nýrra reglna og leiðbeininga hjá fagráðuneytum.

### **Ofangreint tilkynnist hér með og er farið fram á að verði sent öllum sveitarstjórnarfulltrúum.**

Forsvarsmenn heilbrigðiseftirlits í hverju héraði eru reiðubúnir að funda með sveitarfélögum til að fara betur yfir þau áform sem uppi eru.

Upplýsingar um heilbrigðiseftirlitssvæðin er að finna á heimasíðu: [www.shi.is](http://www.shi.is)

f.h. Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

---

Sigrún Guðmundsdóttir

Ritari SHÍ

Framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Suðurlands



SHÍ

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

## ÍTAREFNI

### Grunnstoðir opinbers eftirlits

Við geiningu á þessum tillögum þarf að fara ofan í grunnstoðir eftirlitsins, þ.e.a.s. að eftirlit sé byggt á alþjóðastöðlum og þarf að kanna hvort ofangreindar hugmyndir séu í samræmi við samning WTO um hollustuhætti og plöntuheilbrigði (e. Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) sem ESB löggjöf byggjast á og má væntanlega gera ráð fyrir að íslensk lög byggi á honum líka. Sjá slóð á samninginn: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/15sps\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15sps_01_e.htm)

Samningurinn gerir í stuttu máli ráð fyrir að þessar reglur byggi á áhættumati á landsvísu, sem sé í grundvallaratriðum aðskilið frá áhættustjórnun. **Þetta er gert til að minnka, eða koma í veg fyrir, áhrif stjórnmalamanna og fyrirtækja á niðurstöður áhættumats og til að tryggja að fólkið í landinu, og viðskiptaaðilar í öðrum löndum, geti treyst því að niðurstöðurnar séu byggðar á vísindalegum niðurstöðum.** En það er ekki nóg að fylgja textanum sem slíkum, það þarf að skapa rétt umhverfi svo að eftirlitið geti farið fram án utanaðkomandi áhrifa. Stjórnmal og fyrirtæki eiga þar ekki að hafa áhrif. Þess vegna hefur heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga ávallt talið það hornstein eftirlitsins að heilbrigðisnefndirnar hafa ákvörðunarvald í faglegum efnunum óháð sveitarfélögunum sem engu að síður bera fjárhagslega ábyrgð á rekstri heilbrigðiseftirlits.

Hvorki viðskiptahagsmunir né stjórnmalahagsmunir mega hafa áhrif á faglegt opinbert eftirlit. Eftirlitið er til að tryggja hagsmuni almennings og utan að komandi viðskiptaaðila.

### Tilfærsla á verkefnum frá HES til ríkisstofnana

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga er rekið af sveitarfélögum skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í gegnum árin hafa ýmist bæst við verkefni t.d. eftirlit með garðyrkju eða þau færð til ríkisstofnana og þá til Matvælastofnunar (MAST) eða Umhverfisstofnunar (UST).

Hér er ástæða til að rifja upp þær tilfærslur sem þegar hafa verið gerðar á eftirlitsverkefnum frá sveitarstjórnarstiginu til ríkisstofnana undanfarin ár, ásamt öðrum breytingum á lögum og reglum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna vinnur eftir:

1. Nýjasta tilfærslan er skráning tiltekinna fyrirtækjaflokka hjá UST á fyrirtækjum sem eru eftirlitsskyld hjá HES, undir formerkjum einföldunar, skv. skráningarreglugerð sem tók gildi 15. nóvember 2022. Með henni voru tilteknir fyrirtækjaflokkar gerðir skráningarskyldir í stað starfsleyfisskyldu. Listinn kemur fram í reglugerð nr. 830/2022 sjá slóð á heimasíðu HSL: <https://hsl.is/frettir/skraningarskyld-starfsemi/> Kröfur varðandi aðbúnað, húsnæði og innra eftirlit eru með sama hætti og ef um starfsleyfi væri að ræða, eftirlit heilbrigðiseftirlitsins er með sama hætti og áður. Markmið breytingarinnar var m.a. að: „bæta viðmót, einfalda aðgengi að stjórnáslu og auka skilvirkni með því að taka upp skráningu atvinnurekstrar í miðlæga rafræna gátt í stað starfsleyfisskyldu



SHÍ

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

þar sem við á.“ Framkvæmdin er enn í uppnámi og hefur Umhverfisstofnun ekki tekist að forma eðlilega verkferla, s.s. hvernig færa skuli fyrirtæki úr „starfsleyfi“ yfir í „skráningu“. Skráningin fer fram í gegnum island.is.

2. Lög nr. 66/2020: Breytingar á viðaukum við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir sem tengjast lagabreytingu frá 2017 um skráningarskyldu atvinnurekstrar. Í þeim fólst m.a. að starfsleyfisskylda og eftirlit færðist að hluta frá heilbrigðisnefndum til Umhverfisstofnunar.

Breytingin hljómar eins og hún eigi að vera til einföldunar, en reyndin er sú að „einföldunin“ snerist upp í andhverfu sína og er kerfið mun flóknara en það var áður. Það hefði mátt einfalda stjórnýsluna á mun áhrifaríkari hátt með einfaldri breytingu á reglugerð nr. 550/2018 um losun frá atvinnurekstri og mengunarvarnareftirlit.

3. Lög nr. 66/2017. Meginbreytingin var að ráðherra gæti sett reglugerð um skráningarskyldu fyrirtækja undir eftirliti HES í stað starfsleyfisskyldu. Jafnframt voru gerðar breytingar á viðaukum þannig að eftirlit með tilteknum mengandi fyrirtækjum fluttist frá HES til UST s.s. alifuglabú stærri en 40 þús. stæði, mjólkurstöðvar og sláturhús yfir ákveðinni stærð. Starfsleyfisskylda heimagistingar var felld niður hjá HES og varð skráningarskyld hjá Sýslumanninum á Höfuðborgarsvæðinu fyrir landið allt. Krafa var gerð um að HES birti ársskýrslu og eftirlitsskýrslur á vef. Um leið kom inn sú breyting að öll starfsleyfi skuli auglýsa í fjórar vikur hvort sem um er að ræða snyrtisstofu eða álver og allt þar á milli. Þegar ný hollustuháttareglugerð tekur gildi mun þessa ákvæðis fara að gæta í verki, með miklum tilkostnaði fyrir atvinnulífið.

4. Lög nr. 49/2014. Starfsleyfisútgáfa og eftirlit með fiskeldi var fært frá HES til UST. Framangreint hefur reynst smáu landeldi ofviða og hefur það víða gefist upp. Auk þess er UST ekki með eftirlit með fiskeldi heldur var það framselt til MAST.

5. Árið 2013 varð breyting á efnalögum þannig að efnavörueftirlit var fært miðlægt til Umhverfisstofnunar og sk. efnateymi stofnað (vísað í 5. gr. efnavörulaga nr. 61/2013). Eftirlit HES varð bundið við fyrirtæki háð leyfi heilbrigðisnefndar í stað víðtæks eftirlits á markaði, „undir yfirumsjón UST“ eins og það heitir í efnalögum. Reyndin er sú að þekking hjá HES verður takmörkuð og að eftirlitið með efnavörum einskorðast við Höfuðborgarsvæðið með fyrirséðum afleiðingum.

6. Innleiðing matvælaeðlilegra ESB varð í upphafi árs 2010. Þá færðist matvælaeftirlit frá HES til MAST með mjólkurstöðvum, eggjavinnslu, kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum, að undanskildum kjötvinnslum sem starfræktar eru í smásöluverslunum sem er áfram hjá HES.

