



# MATVÆLASTOFNUN

NÓVEMBER 2013

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR .....	9
2 LAGAUMHVERFI OG STARFSEMI .....	10
2.1 Lagaumhverfi Matvælastofnunar .....	10
2.2 Starfsemi Matvælastofnunar.....	11
2.2.1 Yfirumsjón með matvælaeftirliti á Íslandi.....	13
2.2.2 Þróun verkefna Matvælastofnunar.....	14
2.2.3 Matvælalöggjöfin.....	16
2.2.4 Erlent eftirlit með Matvælastofnun .....	17
3 UMBÆTUR Í STARFSEMINNI .....	19
3.1 Stefna og umbótaverkefni .....	19
3.2 Gæðastjórnunarkerfi .....	20
3.2.1 Verklag við eftirlit.....	22
3.2.2 Verklag við stjórnýslu, samskipti og þjónustu .....	23
4 GAGNRÝNI HAGSMUNAAÐILA .....	25
4.1 Viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar .....	25
4.2 Gagnrýni á eftirlit .....	26
4.3 Gagnrýni á stjórnýslu .....	28
4.3.1 Stjórnýslukærur .....	28
4.3.2 Túlkun lagaákvæða og rökstuðningur ákvarðana.....	29
4.3.3 Svörun erinda og meðhöndlun kvartana.....	30
4.4 Gagnrýni á aðgengi að fagþekkingu.....	32
4.5 Gagnrýni á samskipti, upplýsingamiðlun og samráð .....	32
4.6 Gagnrýni á þjónustu og leiðbeiningarskyldu .....	34
4.7 Almenn gagnrýni í viðhorfskönnuninni .....	36
4.8 Umbætur taka á þáttum sem hafa verið gagnrýndir.....	36
4.9 Gagnrýni á atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti .....	37

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Matvælastofnun hóf starfsemi árið 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð. Stofnunin heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (áður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti) 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 stjórnslu, 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.

Ákvæði endurskoðaðrar matvælalöggjafar Evrópusambandsins tóku gildi á Íslandi í mars 2010 fyrir utan þann hluta hennar sem snýr að framleiðslu búfjárafurða en hann tók gildi í nóvember 2011. Þar sem Ísland er aðili að Evrópska efnahagssvæðinu ber því að innleiða löggjöfina. Það er einkum Matvælastofnun sem annast framkvæmd löggjafarinnar og við gildistöku hennar tók stofnunin yfir eftirlit með kjötvinnslum, mjólkurbúum, eggjaframleiðslu og sjávarafurðum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og sjálfstæðar skoðunarstofur sinntu áður. Þetta hefur aukið umsvif og útgjöld Matvælastofnunar. Árin 2011–13 fékk stofnunin þó ekki viðbótarfjárveitingar vegna þessa.

Í janúar 2013 tók Matvælastofnun yfir stjórnslu og eftirlit vegna dýraverndar frá Umhverfisstofnun. Með lögum nr. 55/2013 um velferð dýra sem taka gildi 1. janúar 2014 mun Matvælastofnun einnig taka yfir allt eftirlit með dýravelferð, s.s. búfjáreftilit sem sveitarfélög hafa sinnt til þessa, og annast öflun hagtalna. Mikil fjölgun verkefna samhliða hagræðingarkröfu sem gerð hefur verið til Matvælastofnunar síðustu misseri hefur hamlað því að hún hafi getað sinnt lögbundnum verkefnum sínum með ásættanlegum hætti. Það hefur m.a. átt þátt í að draga úr trausti eftirlitsskyldra aðila og annarra hagsmunaaðila til hennar og skapa styr um starfsemina.

Matvælastofnun vinnur sífellt að umbótum á verklagi sínu og starfsemi. Dæmi um umbótaverkefni er innleiðing á nýju gæðakerfi. Þá vinnur stofnunin að gerð skoðana-handbóka og gátlista fyrir eftirlit með mismunandi starfsgreinum, m.a. til að tryggja betur fagleg og samræmd vinnubrögð starfsmanna sinna. Hún hefur einnig tekið upp áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi fyrir eftirlitsskylda aðila. Stofnunin setur sér árleg markmið og vinnur að framfylgd þeirra. Árið 2013 gerði hún sjálfsmat á starfsemi sinni og hóf í framhaldi af því vinnu við umbætur sem á að vera lokið um mitt ár 2014.

Þrátt fyrir áherslur Matvælastofnunar á umbætur í starfsemi sinni hafa hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila, einkum í búrekstri, gagnrýnt stofnunina opinberlega síðustu

**MATVÆLASTOFNUN  
HÓF STARFSEMI ÁRIÐ  
2008**

**ÁRIN 2010 OG 2011  
TÓK ENDURSKOÐUÐ  
MATVÆLALÖGGJÖF  
GILDI**

**MIKIL FJÖLGUN  
VERKEFNA SAMHLIÐA  
HAGRÆÐINGAR-  
KRÖFU STJÓRNVALDA**

**SÍFELLDAR UMBÆTUR  
Á VERKLAGI OG  
STARFSEMI**



**HAGSMUNASAMTÖK  
HAFA GAGNRÝNT  
MATVÆLASTOFNUN  
OPINBERLEGA**

misseri, s.s. fyrir eftirlitsstörf hennar, stjórn-sýslu, samskiptahætti, upplýsingamiðlun og þjónustu við eftirlitsskylda aðila. Í janúar 2013 gerði Ríkisendurskoðun viðhorfskönnun meðal hagsmunasamtakanna. Svarhlutfall var 88%. Niðurstöðurnar benda til að hagsmunasamtök í búrekstri séu almennt neikvæðari í garð Matvælastofnunar en slík samtök í öðrum greinum. Skýring þess gæti að hluta til legið í því að framleiðsla búfjárafurða var undanþegin ákvæðum matvælalöggjafar til nóvember 2011.

**NIÐURSTÖÐUR VIÐ-  
HORFSKÖNNUNAR  
DRAGA FRAM  
UMBÓTATÆKIFÆRI**

Samhljómur var með niðurstöðum könnunarinnar og þeim sjónarmiðum og gögnum sem fram komu hjá viðmælendum Ríkisendurskoðunar í tengslum við úttektina. 53% svarenda töldu að eftirlit Matvælastofnunar væri öflugt og 64% að aðgengi að faglegri þekkingu innan hennar væri gott. Tæpur þriðjungur taldi vinnubrögð starfsmanna stofnunarinnar samræmd og sama hlutfall að þjónusta hennar væri góð. Þá álitu 53% svarenda að samskipti við Matvælastofnun væru góð og 31% að upplýsingamiðlun hennar væri markviss. Loks töldu 28% að stofnunin brygðist markvisst við kvörtunum.

**HAGSMUNASAMTÖK  
BENTU Á FLEIRI ÞÆTTI  
ÞAR SEM ÚRBÓTA ER  
ÞÖRF**

Hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila hafa gagnrýnt Matvælastofnun fyrir að túlka lög og reglur of þröngt og taka ekki nægilegt tillit til aðstæðna lítilla rekstraraðila. Það sé íþyngjandi fyrir þá ef gerðar séu óraunhæfar kröfur til þeirra og kostnaður þeirra, t.d. vegna eftirlits, verði óhóflegur. Þá hafa hagsmunasamtök bent á að Matvælastofnun rökstyðji ákvarðanir sínar með beinni tilvísun í lagaákvæði eins og vera ber en þau séu oft illskiljanleg leikmönnum. Því væri mjög til bóta ef hún útskýrði ákvarðanir sínar með almennu orðalagi auk tilvísunar í lagaákvæði. Loks töldu hagsmunasamtökin að Matvælastofnun þyrfti að bæta umsagnarferli sitt, ekki síst vegna stjórnvaldsákvarðana sem hafa áhrif á starfsumhverfi og rekstrarforsendur rekstraraðila.

**ESA TELUR AÐ  
MATVÆLASTOFNUN  
ÞURFI AÐ VERA  
STRANGARI**

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með framkvæmd matvælalöggjafarinnar á Íslandi. Að mati ESA þarf Matvælastofnun m.a. að efla eftirlit sitt, gera meiri kröfur til rekstraraðila og beita þvingunarræðum í ríkara mæli en hingað til. Sjónarmið ESA og eftirlitsskyldra aðila geta því stangast á og að mati Ríkisendurskoðunar getur verið vandasamt fyrir Matvælastofnun að fara bil beggja.

**RÁÐUNEYTIÐ STAÐ-  
FESTI ÁKVÖRÐUN Í 20  
TILVIKUM EN FELLDI  
SEX ÚR GILDI**

Frá árinu 2008 til ágúst 2013 bárust atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti 50 stjórn-sýslukæru vegna ákvarðana Matvælastofnunar en hver kæra getur tekið til fleiri en einnar ákvörðunar. Ráðuneytið staðfesti ákvörðun Matvælastofnunar í 20 tilvikum en felldi sex úr gildi. 19 kærum var vísað frá, þrjár afturkallaðar af kæranda og þrjár eru enn í vinnslu hjá ráðuneytinu. Í úrskurðum þess hefur stofnunin m.a. verið gagnrýnd fyrir að ákvarðanir hennar hafi ekki verið nægilega vel rökstuddar og að svartími erinda hafi ekki verið í samræmi við ákvæði stjórn-sýslulaga. 22% svarenda í fyrrnefndri viðhorfskönnun töldu að ákvarðanir Matvælastofnunar væru vel rökstuddar.

**MATVÆLASTOFNUN  
MÁ EKKI VEITA  
ÞJÓNUSTU SAMHLIÐA  
EFTIRLITI SÍNU**

Frá og með gildistöku matvælalöggjafar Evrópusambandsins árið 2010 og 2011 hefur Matvælastofnun ekki mátt veita eftirlitsskyldum aðilum þjónustu og ráðgjöf samhliða eftirliti sínu, líkt og hún gat gert áður. Markmið löggjafarinnar er m.a. að tryggja óhæði eftirlitsaðila. Þetta hefur valdið óánægju hjá eftirlitsskyldum aðilum. Ríkisendurskoðun telur að væntingar þeirra til þjónustu Matvælastofnunar séu ekki lengur raunhæfar. Því sé mikilvægt að stofnunin útskýri vel fyrir þeim þau áhrif sem þessar breyttu kröfur um óhæði eftirlitsaðila hafa á þjónustu hennar og ráðgjöf.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Matvælastofnun lagt metnað sinn í að bæta starfsemi sína og verklag. Stofnunin á þó enn nokkuð ógert í þessum efnum eins og framangreind umfjöllun ber með sér. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að huga vandlega að þeim þáttum í starfsháttum hennar sem hafa legið undir gagnrýni og nýta umbótavinnu sína markvisst til að lagfæra það sem betur þarf að fara.

**METNAÐUR TIL AÐ  
AÐ BÆTA STARFSEMI  
OG VERKLAG ENN  
NOKKUÐ ÓGERT**

Við það sem fram hefur komið má bæta að Matvælastofnun ber að samhæfa matvælaeftirlit sveitarfélaga. Hún hefur hins vegar ekki boðvald yfir þeim og því er hætt á að eftirlitið sé ekki nógu samræmt á landsvísu. Þá hafa verkefni skarast milli þessara aðila og ábyrgðarmörk verið óljós. 78% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar taldi að sameina ætti eftirlitið á eina hendi. Loks má nefna að ábyrgðarmörk atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Matvælastofnunar eru ekki nógu skýr. Stofnunin hefur því verið gagnrýnd fyrir atriði, s.s. reglugerðarsetningu og gjaldskrá, sem eru á ábyrgð ráðuneytisins.

**ÁBYRÐGARMÖRK  
MILLI RÁÐUNEYTIS OG  
STOFNUNAR EKKI  
NÓGU SKÝR**

## ÁBENDINGAR TIL ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIS

### 1. ENDURSKOÐA ÞARF LÖG SEM VARÐA MATVÆLASTOFNUN

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að beita sér fyrir því að sett verði rammalög um Matvælastofnun þar sem m.a. sé kveðið skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda. Jafnframt þarf ráðuneytið að leggja mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það yrði sameinað á eina hendi.

### 2. FJÁRMAGN ÞARF AÐ FYLGJA VERKEFNUM OG SKÝRA VERÐUR ÁBYRÐ

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að styðja vel við starfsemi Matvælastofnunar og beita sér fyrir því að nauðsynlegt fjármagn fylgi þeim lögbundnu verkefnum sem henni er ætlað að sinna. Þá þarf ráðuneytið að skilgreina betur eigin ábyrgð og tryggja að mörk milli þess og Matvælastofnunar séu skýr gagnvart eftirlitsskyldum aðilum og öðrum hagsmunaaðilum.

## ÁBENDINGAR TIL MATVÆLASTOFNUNAR

### 1. TRYGGJA ÞARF SKÝRT VERKLAG OG VANDAÐA STJÓRNSÝSLUHÆTTI

Matvælastofnun þarf sem fyrst að ljúka við að koma á skýru og samþykktu verklagi svo vinnubrögð hennar við stjórnslu, eftirlit og þjónustu verði faglegri og samræmdari á landsvísu. Þá verður hún að tryggja að starfsmenn hennar hafi næga fagþekkingu til að sinna því eftirliti sem þeir hafa með höndum og að skýrum reglum sé framfylgt við upplýsingamiðlun og samskipti við hagsmunaaðila. Stofnunin þarf einnig að starfa betur í samræmi við vandaða stjórnsluhætti, s.s. afgreiða erindi í samræmi við stjórnslulög og samþykktar verklagsreglur, rökstyðja ákvarðanir sínar með skýrum og einföldum hætti og bregðast markvisst við kvörtunum. Loks þarf hún að kynna betur takmarkanir á hlutverki sínu sem ráðgjafar- og þjónustuaðila.

### 2. MATVÆLASTOFNUN GÆTI MEÐALHÓFS Í LAGATÚLKUN OG EFTIRLITI

Matvælastofnun verður að taka lögbundið mið af staðbundnum aðstæðum og stærð fyrirtækja í túlkun sinni á lögum og reglum og gæta meðalhófs í eftirliti sínu án þess þó að það komi niður á öryggi og gæðum matvæla og fóðurs eða velferð dýra.

# VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

## VIÐBRÖGÐ ATVINNU- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIS

### 1. ENDURSKOÐA ÞARF LÖG SEM VARÐA MATVÆLASTOFNUN

„ANR telur að það komi vel til greina að lög nr. 80/2005 um Matvælastofnun verði endurskoðuð, þar sem nánar verði kveðið á um ýmis atriði svo sem um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun, auk þess að fjalla um önnur lög sem um starfsemina gilda. Verði það niðurstaða ANR að hefja slíka endurskoðun, þá yrði væntanlega óskað eftir tillögum frá Matvælastofnun þar að lútandi.

ANR telur að slík sameining geti átt fullann rétt á sér og gæti stuðlað að því að matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara. Slíka sameiningu þarf að vinna í góðu samstarfi við alla hagsmunaaðila og Samtök íslenskra sveitarfélaga. Á undanförunum árum hafa komið vísbendingar í þessa átt frá nokkrum af þessum aðilum. Skrifstofa ANR á sviði matvæla, landbúnaðar og byggðamála, sendi nýverið erindi til ýmissa hagsmunaaðila þar sem óskað var eftir tillögum um einfaldara eftirlit á ýmsum sviðum. Þetta var gert í samræmi við markmið í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem kveðið er á um að hún muni beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni þess að leiðarljósi. Með þessu vildi ráðuneytið kanna hjá þeim hagsmunaaðilum og stofnunum sem að matvælum og landbúnaði koma, möguleika á einföldun og aukinni skilvirkni á verklagi og regluverki atvinnugreinarinnar. Tillögur þar að lútandi eru að berast frá hagsmunaaðilum og ef þær fjalla um endurskoðun á matvælaeftirliti á Íslandi, þá mun ANR taka þær til skoðunar og ákveða framhald málsins.“

### 2. FJÁRMAGN ÞARF AÐ FYLGJA VERKEFNUM OG SKÝRA VERÐUR ÁBYRGÐ

„Því er til að svara að það er Alþingi sem ákveður endanlega þær fjárveitingar sem hver stofnun fær með fjárlögum. ANR styður vel við starfsemi MAST með tillögum í fjárlagagerð og má sem dæmi nefna að í tillögum ANR til fjárlagalaga 2013 er lagt til að fjárheimild stofnunarinnar verði hækkuð um 135,1 m.kr. skv. samsvarandi hækkun endurskoðaðrar áætlunar um ríkistekjur stofnunarinnar þar sem gert er ráð fyrir 135,1 m.kr. tekjuhækkun vegna breytinga á verkefnum sem fjármögnuð eru með lögbundinni gjaldtöku. Ráðuneytið hefur ennfremur lagt til í sínum fjárlagatillögum fyrir 2014, að MAST verði undanþegið þeirri 1,5% hagræðingarkröfu sem almennt er lögð á allar ríkisstofnanir og ráðuneyti. Því má einnig við bæta að undanfarin ár hefur ráðuneytið sent inn tillögur um auknar fjárveitingar til handa MAST, sem ekki hafa náð fram að ganga í meðförum Alþingis, svo sem vegna eflingar gagnagrunna hjá MAST.

ANR telur ekkert skorta á í laga- og reglugerðarumhverfinu að ábyrgð ráðuneytisins gagnvart undirstofnun sé skýr og telur ennfremur að farið hafi verið eftir stjórnarsýslulögum varðandi öll samskipti við eftirlitsskylda aðila og hagsmunaaðila. Það er hins vegar mögulegt að hinum ýmsu hagsmunaaðilum sé ekki nægilega vel kunnugt um þessa skýru ábyrgðarskiptingu og því þurfi bæði ANR og MAST að bæta sína upplýsingagjöf hvað þetta varðar.“

## VIÐBRÖGD MATVÆLASTOFNUNAR

### 1. TRYGGJA ÞARF SKÝRT VERKLAG OG VANDAÐA STJÓRNSÝSLUHÆTTI

„Matvælastofnun vinnur skipulega að umbótaverkefnum og að því að bæta fagleg og samræmd vinnubrögð. Stofnunin setur sér árleg markmið, gerir reglubundið sjálfsmat og hefur öflugt gæðakerfi, sem er opið á netinu ([www.mast.is](http://www.mast.is)) þar sem skoða má verkferla og verklagsreglur ásamt leiðbeiningum, sem eru í reglubundinni endurskoðun. Eftir gildistöku nýrrar matvælalöggjafar varð stofnunin að forgangsraða verkefnum og lagði fyrst áherslu á skoðunarhandbækur, leiðbeiningar, áhættuflokkun og eftirlitskráningu fyrirtækja sem framleiða og setja á markað sjávarafurðir og búfjárafurðir, til að tryggja lögmæta markaðssetningu og öryggi afurða á Evrópska efnahagssvæðinu, þ.m.t. Íslandi. Næstu skref lúta að því að auka samræmi í eftirlitsframkvæmd í frumframleiðslu og bæta samræmi í eftirliti á landsvísu og þá einnig í störfum heilbrigðis- eftirlits sveitarfélaga. Innri úttektir verða auknar til að bæta og tryggja samræmt verklag og eftirfylgni með ábendingum úr ytri úttektum verður jafnframt tryggt, eins og verið hefur. Matvælastofnun mun einnig halda áfram á þeirri braut sem hún hefur markað sér á sviði stjórnarsýslu. Stoðþjónusta verður aukin samhliða framkvæmd nýrra verkefna og mun það stuðla að bættum stjórnarsýsluháttum, þar sem þörf er á, en fátítt er að ákvarðanir stofnunarinnar séu felldar úr gildi þrátt fyrir umfangsmikla starfsemi. Brugðist hefur verið við öllum kvörtunum sem skráðar eru í ábendingakerfi á netinu og verður vakin frekari athygli bæði starfsmanna og hagsmunaaðila á að nýta það til að koma ábendingum og kvörtunum á framfæri. Starfsmenn skulu fylgja skráðu verklagi í gæðahandbók við skráningu kvartana. Endurskoðuð upplýsingastefna Matvælastofnunar liggur nú fyrir og verður kynnt hagsmunaaðilum áður en hún verður samþykkt, en auk þess vinnur stofnunin að öðrum verkefnum til að auka samskipti við hagsmunaaðila eða samtök þeirra. Tillaga að nýrri upplýsingastefnu var einnig til umræðu á árlegu Samráðsþingi MAST með hagsmunaaðilum árið 2013.“

### 2. MATVÆLASTOFNUN GÆTI MEÐALHÓFS Í LAGATÚLKUN OG EFTIRLITI

„Bæði áhættu- og frammistöðuflokkun eftirlitsskyldra fyrirtækja byggist á mati á aðstæðum og skoðunarhandbækur eru einnig byggðar þannig upp að eftirlitsmenn þurfa að meta aðstæður í hverju fyrirtæki og taka mið af þeim. Eftirlitstími í fyrirtækjum ræðst einnig af frammistöðuflokkun þeirra. Matvælastofnun vinnur að undirbúningi þess að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga taki upp sama vinnulag og taki þá í notkun nýja skoðunarhandbók. Frá þeim tíma verður áhættuflokkun í öllu matvælaeftirliti samræmd og einnig uppbygging skoðunarhandbóka. Bæði stofnunin og heilbrigðis- eftirlitið fara eftir og hafa haft áhrif á þróun reglna sem ráðuneytið hefur gefið út um landsbundnar reglur sem víkja frá almennum ákvæðum matvælalöggjafar. Settar hafa verið reglur um aðila sem framleiða og markaðssetja matvæli í litlu magni og þá er lagaheimild til reglusetningar um þá sem framleiða matvæli með aðferðum sem hefð

er fyrir hér á landi, en heimild til að víkja frá reglum með þessum hætti var ekki veitt fyrr en með lagabreytingu á árinu 2012. Reglur ráðherra setja ákveðnar takmarkanir um þá starfsemi og vörur þar sem heimilt er að víkja frá löggjöf og lagði Matvælastofnun t.d. til frekari undanþágur sem næðu til afhendingar frumframleiðenda á eggjum frá allt að 100 alifuglum eða allt að 1600 kg á ári, ef þeim er dreift heilum og óunnum beint til neytenda. Ráðherra endurskoðaði reglur á árinu 2013 til samræmis við þessa tillögu stofnunarinnar. Matvælastofnun hefur gefið út ítarlegar leiðbeiningar um túlkun landsbundinna reglna sem ráðherra hefur sett. Þá fjallar eitt af meginmarkmiðum Matvælastofnunar fyrir árið 2014 um skilvirkt eftirlit og er á þann veg að "Nýta skal sveigjanleika og undanþágur sem löggjöfin býður upp á með einföldun regluverks og eftirlits, án þess þó að neytendavernd og markmiðum löggjafarinnar sé stefnt í hættu."



# 1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina en hún felst m.a. í að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár og hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisins. Stofnunin skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli þeirra á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis og benda á leiðir til úrbóta.

Frá árinu 2011 hefur Ríkisendurskoðun áformað úttekt á Matvælastofnun vegna opinberrar gagnrýni á starfshætti hennar. Það eru einkum hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila í búrekstri sem hafa gagnrýnt stofnunina, m.a. fyrir eftirlit hennar, stjórn-sýslu, ráðgjafarhlutverk, samskiptahætti og upplýsingamiðlun. Ríkisendurskoðun hóf forkönnun í maí 2012 og í ágúst 2012 var ákveðið að hefja aðalúttekt sem lyki með opinberri skýrslu til Alþingis. Leitað var svara við eftirfarandi meginspurningum:

- Hvernig hafa verkefni Matvælastofnunar þróast árin 2008–13?
- Að hvaða umbótum hefur Matvælastofnun unnið í starfsemi sinni?
- Að hverju hefur gagnrýni hagsmunaaðila helst beinst?

Í febrúar 2012 óskuðu Landssamtök sauðfjárbænda eftir að Ríkisendurskoðun gerði stjórn-sýsluúttekt á Matvælastofnun vegna misbrests í starfsháttum hennar. Ríkisendurskoðun leitaði eftir gögnum frá samtökunum máli sínu til stuðnings en fékk aðeins frásagnir einstakra aðila sem þó voru ekki studdar gögnum og fjölluðu jafnvel um mál sem tengdust forvera Matvælastofnunar, Landbúnaðarstofnun.

Við gerð úttektarinnar kannaði Ríkisendurskoðun lög og reglugerðir sem Matvælastofnun starfar eftir. Ríkisendurskoðun gerði einnig rafræna viðhorfskönnun sem náði einkum til hagsmunasamtaka eftirlitsskyldra aðila með það að markmiði að fá vísendingar um viðhorf þeirra til starfshátta Matvælastofnunar. Þá voru ýmsir verkefjar Matvælastofnunar skoðaðir, ásamt margvíslegum gögnum frá henni. Rýnt var í skýrslur Eftirlitsstofnunar EFTA og Matvæla- og dýraheilbrigðisstofnunar Evrópu um Matvælastofnun og m.a. aflað gagna frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og hagsmunasamtökum. Þá ræddi Ríkisendurskoðun við ráðuneytið, Matvælastofnun, Bændasamtök Íslands, Landssamtök sauðfjárbænda, Landssamband kúabænda, Landssamband loðdýrabænda, Svínaræktarfélag Íslands, Samtök iðnaðarins, Landsamband íslenskra útgerðarmanna, Landssamband fiskeldisstöðva og Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur. Allir þessir aðilar fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Þá óskaði Ríkisendurskoðun eftir viðbrögðum Matvælastofnunar og ráðuneytisins við þeim ábendingum sem til þeirra er beint í skýrslunni. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

**ÚTTEKT VEGNA OPINBERRAR GAGNRÝNI Á STARFSHÆTTI**

**GERÐ VIÐHORFSKÖNNUN OG RÆTT VIÐ FJÖLMARGA AÐILA**

## 2 LAGAUMHVERFI OG STARFSEMI

### 2.1 LAGAUMHVERFI MATVÆLASTOFNUNAR

Matvælastofnun heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (áður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti). Hún starfar í samræmi við lög nr. 80/2005 um stofnunina (áður lög um Landbúnaðarstofnun). Hlutverk Matvælastofnunar er þó ekki skilgreint þar með heildstæðum hætti heldur er vísað í 19 önnur lög sem ná yfir verkefni hennar. Þau eru eftirfarandi:

- Lög nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr
- Lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim
- Lög nr. 96/1997 um slátrun og sláturafurðir
- Lög nr. 93/1995 um matvæli
- Lög nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru
- Lögum nr. 15/1994 um dýravernd
- Sóttvarnalög nr. 19/1997
- Lög nr. 94/1962 um almannavarnir
- Lög nr. 67/1990 um Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum
- Lög nr. 54/1990 um innflutning dýra
- Lög nr. 103/2002 um búfjárhald o.fl.
- Lög nr. 60/2006 um varnir gegn fisksjúkdómum
- Lyfjalög nr. 93/1994
- Lög nr. 6/1986 um afréttamálefni, fjallskil o.fl.
- Lög nr. 27/2011 um útflutning hrossa
- Lög nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum
- Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum
- Lög nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu
- Lög nr. 55/1998 um sjávarafurðir

Matvælastofnun starfar jafnframt í samræmi við reglugerð nr. 1/2008 sem tekur til skipulags hennar og starfsemi. Að auki fjalla yfir 300 reglugerðir annað hvort um starfsemi stofnunarinnar eða eftirlit sem henni ber að sinna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Umhverfisstofnun](#) sem kom út í september 2006 benti Ríkisendurskoðun á að á þriðja tug laga og allt að fjögur hundruð reglugerðir giltu um verkefni Umhverfisstofnunar. Mikilvægt væri að endurskoða og einfalda löggjöf um hana og kanna hvort setja mætti heildarlög um stofnunina. Stofnunin ítrekaði ábendinguna í eftirfylgniskýrslu sinni, [Ábending frá Ríkisendurskoðun: Ítrekun](#), sem kom út í ágúst 2011. Að mati Ríkisendurskoðunar gildir það sama um Matvælastofnun.

VÍSAÐ TIL 19 LAGA  
VARÐANDI HLUTVERK  
MATVÆLA-  
STOFNUNAR

YFIR 300 REGLU-  
GERÐIR NÁ TIL STARF-  
SEMI OG EFTIRLITS  
STOFNUNARINNAR

Eitt af meginmarkmiðum Matvælastofnunar fyrir árið 2013 er að fram fari endurskoðun á heildarlöggjöf um málefni sem undir hana heyra. Stofnunin hefur lagt þetta til við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti en í september 2013 hefur ráðuneytið ekki enn tekið afstöðu til þess.

**ENDURSKOÐUN Á  
HEILDARLÖGGJÖF UM  
MÁLEFNI SEM HEYRA  
UNDIR STOFNUNINA**

## 2.2 STARFSEMI MATVÆLASTOFNUNAR

Matvælastofnun hóf starfsemi 1. janúar 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð. Á heimasíðu Matvælastofnunar segir að hún sinni:

**STARFSEMI ÞRIGGJA  
AÐILA SAMEINUÐ**

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.

Verkefni Matvælastofnunar ná frá frumframleiðslu matvæla til fullunninnar vöru, sölu og dreifingar. Beint eftirlit með framleiðslu annarra matvæla en dýraafurða, dreifingu þeirra og smásölu er þó í höndum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Matvælastofnun hefur eftirlit með um 4.000–4.500 lögaðilum, þar af eru 2.500–2.600 lögbýli. Þá veitir stofnunin m.a. eftirlitsskyldum aðilum og almenningi fræðslu og leiðbeiningar á málefna sviði sínu, gefur út starfsleyfi til fóður- og matvælafyrirtækja sem hún hefur eftirlit með, stendur fyrir útboðsmarkaði á mjólkurkvóta og hefur samskipti við aðrar þjóðir, m.a. til að tryggja aðgang íslenskra afurða að erlendum mörkuðum.

**VERKEFNIN NÁ FRÁ  
FRUMFRAMLEIÐSLU  
MATVÆLA TIL  
FULLUNNINNAR VÖRU**

Í mars 2013 unnu 70 starfsmenn í rúmum 66 stöðugildum hjá Matvælastofnun. Hún hefur aðsetur á Selfossi en skrifstofuaðstöðu í Reykjavík. Samkvæmt fjárlögum ársins 2013 nemur útgjaldaheimild Matvælastofnunar, þ.e. fjárveiting úr ríkissjóði, markaðar tekjur og aðrar rekstrartekjur, 1.136 m.kr., þar af er framlag ríkissjóðs 844 m.kr. Rekstur stofnunarinnar var innan heimilda árin 2008–09. Árið 2010 var stofnunin rekin með 2 m.kr. halla og árið 2011 nam rekstrarhallinn um 43 m.kr. Árið 2012 varð halli stofnunarinnar 25 m.kr. og uppsafnaður halli í lok þess árs nam um 78 þús.kr. Eins og aðrar ríkisstofnanir hefur Matvælastofnun þurft að mæta hagræðingarkröfu stjórnvalda síðustu misseri. Hún nam samtals um 245 m.kr. árin 2009–13 miðað við verðlag í byrjun árs 2013.

**70 STARFSMENN Í 66  
STÖÐUGILDUM**

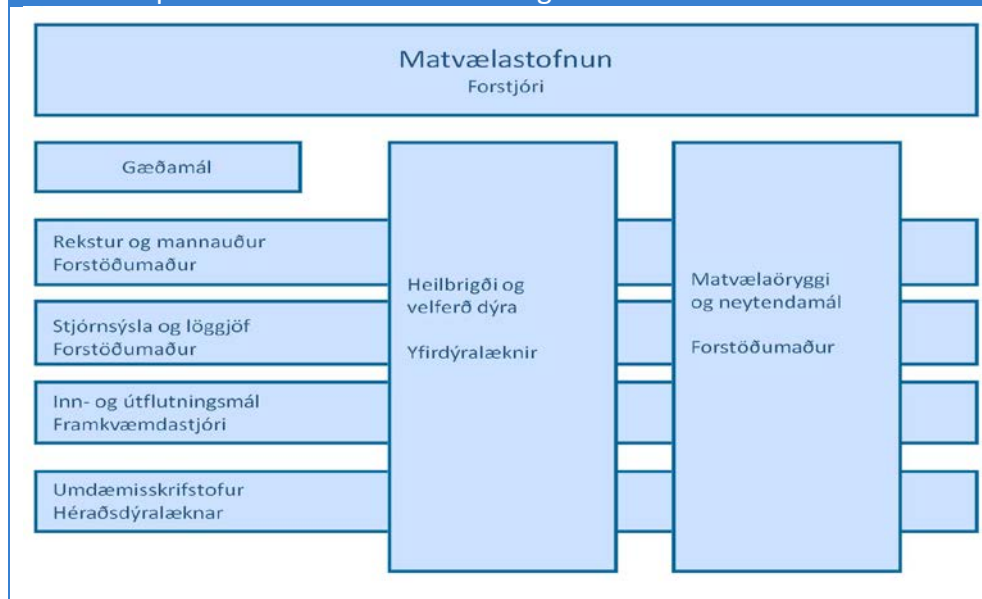
Við stofnun Matvælastofnunar árið 2008 var því skipulagi sem áður var viðhaft hjá Landbúnaðarstofnun og matvælasviðum Umhverfisstofnunar og Fiskistofu breytt til að leggja grunn að nýrri stofnun. Í skipuriti Matvælastofnunar er t.d. skilið milli eftirlitsverkefna annars vegar og verkefna á sviði stjórnsýslu og löggjafar hins vegar (sjá mynd 2.1).

**SKIPULAGI BREYTT TIL  
AÐ LEGGJA GRUNN AÐ  
NÝRRI STOFNUN**

Kjarnasvið Matvælastofnunar eru tvö. Annað þeirra sinnir eftirliti með heilbrigði og velferð dýra en hitt annast eftirlit á sviði matvælaöryggis og neytendamála. Bæði bera þau ábyrgð á að samræma eftirlit hjá sex umdæmisskrifstofum stofnunarinnar og skrifstofu inn- og útflutningseftirlits. Kjarnasviðunum er ætlað að hafa samráð um framkvæmdina og veita skrifstofunum ráðgjöf og þjónustu.



## 2.1 Skipurit Matvælastofnunar sem gildir frá 1. febrúar 2013



### SVIÐ HEILBRIGÐIS OG VELFERÐAR DÝRA

Svið heilbrigðis og velferðar dýra fer m.a. með málefni sem tengjast dýrasjúkdómum, sóttvörnum, dýrallyfjum og gerð viðbragðsáætlana. Sviðið hefur eftirlit með heilbrigðisþjónustu við dýr og almennri dýralæknaþjónustu. Dýralæknar sviðsins eru sérhæfðir í sjúkdómum mismunandi dýrategunda, hafa yfirumsjón með almennu heilbrigði og velferð dýra, vinna að samræmingu eftirlits og túlka lög og reglur. Aðrir sérfræðingar starfa hjá sviðinu, t.d. í dýrallyfjum og faraldsfræði, og veita héraðsdýralæknum og öðrum starfsmönnum sérfræðiaðstoð vegna dýravelferðarmála.

### SVIÐ MATVÆLAÖRYGGIS OG NEYTENDAMÁLA

Svið matvælaöryggis og neytendamála á að stuðla að öryggi matvæla frá hafi/haga til maga. Það fer m.a. með eftirlit vegna matvæla, fóðurs og áburðar, gerir áhættumat vegna þess og sér um gerð landsbundinnar eftirlitsáætlunar. Verkefni sviðsins ná m.a. til málefna sem varða neysluvatn, kjötmat og viðbragðsáætlana vegna öryggis matvæla og fóðurs. Þá hefur sviðið yfirumsjón með matvælaeftirliti hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og annast samhæfingu þess.

### GÆÐASTJÓRI HEYRIR BEINT UNDIR FORSTJÓRA

Gæðastjóri heyrir beint undir forstjóra og hefur m.a. umsjón með gæðahandbók og gerð verklagsreglna og vinnulýsinga. Rekstrar- og mannauðssvið ber m.a. ábyrgð á mannauðsmálum, skjalavörslu, áætlanagerð og eftirliti með rekstri. Svið stjórnsýslu og löggjafar sinnir m.a. stjórnsýsluverkefnum á sviði búfjáreftirlits og landbúnaðarstjórnunar. Inn- og útflutningsskrifstofa ber m.a. ábyrgð á eftirliti með inn- og útflutningi matvæla, aðfanga og lifandi dýra, sér um útgáfu vottorða, tilkynningar til heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga um hættulegar vörur á markaði og samræmingu innkallana. Skrifstofan annast einnig eftirlit með sáðvörum og plöntum.

### SEX UMDÆMISSKRIFSTOFUR UNDIR STJÓRN HÉRAÐSDÝRALÆKNA

Sex umdæmisskrifstofur, undir stjórn héraðsdýralækna, hafa eftirlit með sláturdýrum, sláturafurðum og afurðastöðvum og með heilbrigði, hirðingu, aðbúnaði og aðstöðu nautgripa á búum þar sem mjólk er framleidd til sölu. Þær hafa eftirlit með lyfjanotkun vegna búfjár, sinna sóttvarnaaðgerðum, fylgjast með viðhaldi varnargirðinga og halda skrá yfir eftirlitsskylda aðila. Eftirlitsdýralæknar hafa starfsaðstöðu á umdæmisskrifstofum og starfa undir stjórn héraðsdýralækna við lögboðin eftirlitsstörf.

### 2.2.1 YFIRUMSJÓN MEÐ MATVÆLAEFTIRLITI Á ÍSLANDI

Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir kveða á um að Íslandi skuli skipt í 10 eftirlitssvæði undir stjórn heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Matvælastofnun hefur yfirumsjón með og ber ábyrgð á samræmingu heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga vegna matvælaöryggis á landinu öllu. Henni er m.a. ætlað að koma á samvinnu þeirra sem starfa við matvælaeftirlit og leitast við að fyrirbyggja tvíverknað og skörun. Stofnunin hefur þó ekki boðvald yfir heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga í þessu efni og getur ekki beint til þeirra fyrirmælum eða haft afskipti af daglegri starfsemi þeirra.

Til að stuðla að samræmingu matvælaeftirlits ber heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga að fylgja leiðbeiningum og viðmiðunarreglum Matvælastofnunar um framkvæmd þess. Á vegum Matvælastofnunar er starfshópur skipaður fulltrúum heilbrigðiseftirlitssvæða sem vinnur að samræmingu á þessu sviði. Einnig halda Matvælastofnun og Umhverfisstofnun á hverju vori sameiginlegan fund með framkvæmdastjórum heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga þar sem þessi mál eru rædd. Matvælastofnun bregst við athugasemdum sem gerðar eru við eftirlit sveitarfélaga á þessu sviði með því að senda viðkomandi heilbrigðiseftirliti erindi eða funda með fulltrúum þess. Í september 2013 lágu fyrir drög að skoðunarhandbók fyrir matvælaeftirlit sveitarfélaga og Matvælastofnun áformar úttektir á því þegar hún hefur tekið nýtt úttektakerfi formlega í notkun (sjá kafla 3.2).

Ábyrgðarskil milli Matvælastofnunar og sveitarfélaga á sviði matvælaeftirlits eru ekki ávallt skýr. Þetta átti t.d. við í saltmálinu svokallaða sem fjölmiðlar fjölluðu um í janúar 2012. Matvælastofnun hafði komist að því við eftirlit að matvælafyrirtæki notaði til matvælagarðar salt sem ekki var ætlað til manneldis. Stofnunin krafðist þess að fyrirtækið notaði salt sem ætlað væri til matvælagarðar við framleiðslu sína. Hún heimilaði dreifingarfyrtæki saltsins hins vegar að selja vikubirgðir af því með því skilyrði að það upplýsti kaupendur um að saltið væri ekki ætlað til matvælaframleiðslu. Matvælastofnun viðurkenndi síðar að það hefðu verið mistök að vísa málinu ekki strax til Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur því það veitti dreifingaraðilanum starfsleyfi. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar er þó fátítt að vandamál sem þessi komi upp. Þau séu oftast leyst milli aðila á farsælan hátt. Ef ekki næst sátt milli þeirra sker sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, sem er annar tveggja ráðherra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, lögum samkvæmt úr um hvar ábyrgðin liggur. Tvö slík mál hafa komið til úrskurðar ráðherra frá árinu 2008. Annars vegar var Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis falið að annast eftirlit með fyrirtækinu Ora og hins vegar var Matvælastofnun falið að annast eftirlit með Lýsi hf.

Í svörum Matvælastofnunar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar vegna þessa kom m.a. fram að hún teldi að:

besta lausnin á skörunarmálum og umræðu um framsal eftirlitsverkefna [væri] að fela einum aðila að annast allt opinbert matvælaeftirlit, í stað þess að skipta eftirliti milli einnar ríkisstofnunar og tíu sjálfstæðra heilbrigðiseftirlitssvæða, eins og gert er með 22. gr. matvælalaga nr. 93/1995. Fyrir en þeim áfanga er náð verður ekki hægt að koma í veg fyrir einhverja skörun verkefna milli þessara ellefu opinberu eftirlitsstofnana eða að mismunandi

YFIRUMSJÓN MEÐ  
MATVÆLAEFTIRLITI  
SVEITARFÉLAGA

HEILBRIGÐISEFTIRLITI  
SVEITARFÉLAGA BER  
AÐ FYLGJA LEIÐBEIN-  
INGUM MATVÆLA-  
STOFNUNAR

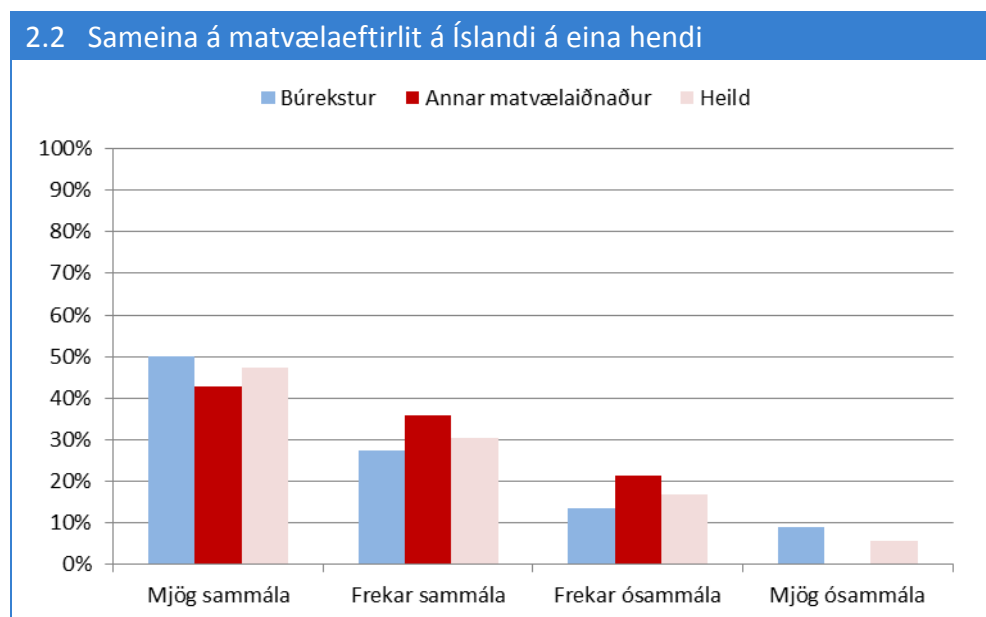
ÁBYRGÐARSKIL MILLI  
AÐILA GETA VERIÐ  
ÓSKÝR

skoðanir séu á því hver skuli fara með opinbert eftirlit með tiltekinni starfsemi. Einföldun á skipan eftirlits dregur einnig úr hættu á að starfsemi hefjist án þess að hlutaðeigandi ábyrgðaraðili hafi aflað tilskilinna leyfa áður en starfsemin hefst.

Í athugasemdum Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur við drög að skýrslu þessari kemur fram að það telji ekki sjálfgefið að matvælaeftirlit í landinu verði samræmdara þótt það yrði fært undir eina stofnun. Eftirlitið sé t.d. yfirleitt í höndum fleiri en eins opinbers aðila í Evrópu. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur kveðst þó ekki andsnúið því að skoðuð verði hagkvæmi þess að flytja allt matvælaeftirlit á eina hendi en hvetur þá til að hagkvæmni fleiri kosta verði skoðuð, t.d. að flytja allt heilbrigðiseftirlit, þ.m.t. matvælaeftirlit, hollustuháttaeftirlit og mengunarvarnareftirlit, til sveitarfélaga.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram það viðhorf að matvælaeftirlitið sé ekki nógu samræmt á landsvísu. Núverandi skipulag feli m.a. í sér hættu á mismunandi framkvæmd innan hinna 10 eftirlitssvæða. Í viðhorfsskönnun sem Ríkisendurskoðun gerði í janúar 2013 meðal hagsmunasamtaka þeirra aðila sem Matvælastofnun hefur eftirlit með (sjá kafla 4.1) var spurt hvort sameina ætti matvælaeftirlit á Íslandi á eina hendi. Tæplega 78% svarenda töldu að rétt væri að sameina eftirlitið og lítill munur var á viðhorfum hagsmunasamtaka í búrekstri og hagsmunasamtaka í öðrum matvælaíðnaði (sjá mynd 2.2).

**NÚVERANDI  
SKIPULAG FELI Í SÉR  
HÆTTU Á MISMUN-  
ANDI FRAMKVÆMD**



**RÁÐUNEYTIÐ METI  
HVORT SAMEINA ÆTTI  
MATVÆLAEFTIRLIT Á  
EINA HENDI**

Að mati Ríkisendurskoðunar ætti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að gera þarfa- og kostnaðargreiningu á því hvort það skili fjárhagslegum og faglegum ávinningi að sameina matvælaeftirlit á eina hendi.

**2.2.2 PRÓUN VERKEFNA MATVÆLASTOFNUNAR**

Þegar Matvælastofnun hóf starfsemi árið 2008 var henni falið að annast stjórnýslu vegna matvælaölgjafar, eftirlit með sjávarafurðum og hafa yfirumsjón með matvælaeftirliti hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og sjálfstæðum skoðunarstofum. Stofnunin sá einnig um ýmis verkefni sem áður höfðu verið á verksviði Landbúnaðarstofnunar, s.s.

eftirlit með sláturhúsum og mjólkurbúum vegna útflutnings. Síðan þá hefur starfsemi Matvælastofnunar tekið örum breytingum og mörg verkefni verið færð til hennar.

Árið 2009 samþykkti Alþingi breytingu á lögum nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu fyrir dýr. Við það breyttist m.a. fyrirkomulag dýralæknaþjónustu, t.d. var umdæmum fækkað úr 14 í sex og tekið fyrir að héraðsdýralæknar gætu veitt eftirlitsskyldum aðilum ráðgjöf og þjónustu samhliða eftirliti sínu. Samkvæmt reglugerð nr. 846/2011 um dýralæknaþjónustu í dreifðum byggðum er landinu skipt í níu þjónustusvæði og Matvælastofnun gerir þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi dýralækna til að tryggja dýralæknaþjónustu og bráðaþjónustu við dýr á þessum svæðum. Bráðabirgðaákvæði í lögunum frá 1998, sem fellur úr gildi 15. janúar 2015, heimilar ráðherra þó „að fela héraðsdýralækni að sinna tímabundið almennri þjónustu við dýraeigendur á tilteknu svæði ef heilbrigði eða velferð dýra er stefnt í hættu enda fáist ekki dýralæknar til að sinna slíkri þjónustu við dýraeigendur á umræddu svæði.“ Að mati Matvælastofnunar hafa ekki skapast forsendur til að óska eftir slíkri undanþágu því dýralæknar hafi verið til staðar til að sinna þjónustunni.

Endurskoðuð matvælalöggjöf Evrópusambandsins (ESB) tók gildi á Íslandi 1. mars 2010 fyrir utan þann hluta hennar sem snýr að framleiðslu búfjárafurða en hann tók gildi 1. nóvember 2011 (sjá kafla 2.2.3). Matvælastofnun hefur séð um framkvæmd löggjafarinnar og með tilkomu hennar tók stofnunin yfir eftirlit með kjötvinnslum, mjólkurbúum, eggjaframleiðslu og sjávarafurðum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og sjálfstæðar skoðunarstofur höfðu áður sinnt. Þessi framkvæmd var og er umfangsmikið verkefni. Árin 2007–10 samþykkti Alþingi auknar fjárveitingar til Matvælastofnunar vegna þessa, samtals 199,7 m.kr. á verðlagi í ársbyrjun 2013, þar af voru 70,8 m.kr. vegna ársins 2009 og 27,5 m.kr. vegna 2010. Árin 2011–13 fékk stofnunin hins vegar ekki viðbótarfjárveitingar vegna þessa verkefnis.

Í janúar 2013 tók Matvælastofnun yfir stjórnarsýslu og eftirlit vegna dýraverndar frá Umhverfisstofnun. Stofnunin hefur ekki enn (september 2013) fengið fjárveitingu með því verkefni en að sögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis stendur til að hún fái 9 m.kr. fjárveitingu vegna þess í fjárukalögum 2013. Ríkisendurskoðun bendir á að mikilvægt sé að það gangi eftir. Í mars 2013 voru lög nr. 55/2013 um velferð dýra samþykkt á Alþingi. Þau fela í sér að frá 1. janúar 2014 mun Matvælastofnun m.a. taka yfir allt eftirlit með dýravelferð, s.s. búfjárefirlit sem sveitarfélög hafa sinnt til þessa, og annast vinnslu hagtalna. Kostnaðarmat vegna þessa hljóðar upp á 105 m.kr. árið 2014 og 96 m.kr. árin þar á eftir. Við gildistöku nýju laganna um velferð dýra falla lög nr. 15/1994 um dýravernd úr gildi.

Fjölgun verkefna samhliða hagræðingarkröfu síðustu missera (sjá kafla 2.2) hefur að sögn Matvælastofnunar hamlað því að hún hafi getað sinnt lögbundnum verkefnum sínum með viðunandi hætti. Stofnunin hefur m.a. sameinað störf og flutt verkefni milli starfseininga til að takast á við samdrátt í fjárveitingum og ný verkefni sem henni hafa verið falin. Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að beita sér fyrir því að stofnunin hafi fjárhagslega burði til að sinna lögbundnum skyldum sínum.

## STARFSEMI MAT- VÆLASTOFNUNAR TEKIÐ ÖRUM BREY- TINGUM

## ENDURSKOÐUÐ MAT- VÆLALÖGGJÖF TÓK GILDI Í TVENNU LAGI ÁRIN 2010 OG 2011

## STOFNUNIN YFIR- TEKUR ALLT EFTIRLIT MEÐ DÝRAVELFERÐ FRÁ JANÚAR 2014



### 2.2.3 MATVÆLALÖGGJÖFIN

Árið 1995 öðluðust núverandi lög (nr. 93/1995) um matvæli gildi á Íslandi. Þau hafa tekið miklum breytingum síðan þá, ekki síst við samþykkt Alþingis á endurskoðaðri matvælalöggjöf Evrópusambandsins. Markmið hennar er að vernda líf og heilsu manna og tryggja frjálst flæði vöru á innri markaði Evrópusambandsins. Þar sem Ísland á aðild að innri markaðnum gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) ber því að innleiða löggjöfina. Endurskoðuð matvælalöggjöf tók gildi innan Evrópusambandsins árið 2006 en innleiðing hennar hér á landi hófst 1. mars 2010. Sá hluti hennar sem tekur til framleiðslu búfjárafurða tók þó ekki gildi fyrr en 1. nóvember 2011 en fram að þeim tíma hafði íslensk búvöruframleiðsla verið undanþegin reglum Evrópska efnahagssvæðisins.

Ákvæði matvælalöggjafar Evrópusambandsins ná til matvæla og fóðurs. Hún tekur til alls framleiðsluferils matvæla og þar með frumframleiðslu og þeirra sem ala dýr og rækta, nota eða dreifa grænmeti til manneldis eða korni og grasi til fóðurgerðar. Löggjöfin byggir á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 en til hennar er almennt vísað sem matvælalaga Evrópusambandsins. Löggjöfin hefur haft mikil áhrif á rekstrarumhverfi þeirra sem sinna búfjárhaldi og framleiðslu matvæla hér á landi. Þótt önnur lög og reglugerðir (þ. á m. evrópsk) hafi einnig haft áhrif á það verður sérstaklega fjallað um matvælalöggjöf Evrópusambandsins hér vegna þeirra miklu áhrifa sem hún hefur haft á íslensk lög og regluverk.

Löggjöfin var innleidd orðrétt hér á landi eins og aðrar reglugerðir Evrópusambandsins sem lúta að innri markaðnum. Í kjölfarið breyttust lög nr. 93/1995 um matvæli mikið, auk þess sem t.d. lög nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr tóku breytingum (sjá kafla 2.2.2). Löggjöfin býður upp á mismunandi túlkningar og því geta ríki lagt ólíkan skilning í einstök ákvæði hennar. Af þessu leiðir að fyrirkomulag opinbers eftirlits er ekki eins í öllum löndum sem hún nær til og úttektaaðferðir eftirlitsaðila mismunandi.

Matvælastofnun hefur, í umboði ráðuneytisins, borið hitann og þungann af framkvæmd matvælalöggjafar Evrópusambandsins, þ.e. annast stjórnslu og eftirlit vegna hennar. Með tilkomu hennar eru gerðar meiri kröfur til opinberra eftirlitsaðila en áður, ekki síst um framkvæmd eftirlits, s.s. að það sé áhættumiðað og í samræmi við skriflegt verklag. Þá hafa t.d. kröfur um óhæði eftirlitsaðila verið hertar þannig að þeir geta ekki lengur veitt ráðgjöf eða þjónustu samhliða eftirliti sínu því þessi hlutverk teljast nú ósamrýmanleg. Löggjöfin gerir jafnframt strangar kröfur til rekstraraðila sem falla undir hana, t.d. um ábyrgð þeirra á eigin framleiðslu, skráningar og hreinlæti.

Matvælalöggjöf Evrópusambandsins kveður á um að löndum sé heimilt að víkja frá ákvæðum hennar, t.d. ef það telst nauðsynlegt til að áfram megi beita hefðbundnum aðferðum á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla eða vegna krafna sem gilda um skipulag matvælafyrirtækja í viðkomandi landi. Þessi sveigjanleiki á einkum að nýtast svæðum þar sem aðstæður eru landfræðilega erfiðar eða þar sem aðrar staðbundnar ástæður eru fyrir hendi. Undanþágur mega þó aldrei valda því að markmið löggjafarinnar um hollustuhætti vegna matvæla náist ekki og setja verður skýrar



reglur um þær. Skýrar málsmeðferðarreglur eru fyrir hendi ef ríki ákveða að sækja um undanþágu og málsmeðferð verður að byggja á gagnsæjum og skýrum rökum. Íslensk lög komu til skamms tíma í veg fyrir að hægt væri að óska eftir slíkum undanþágum en til að geta sett landsbundnar reglur sem víkja frá ákvæðum löggjafar Evrópusambandsins þarf að vera heimild þar um í landslögum. Hana var ekki að finna í íslenskum lögum fyrir en í lögum nr. 93/1995 um matvæli var breytt í apríl 2012 með lögum nr. 31/2012.

**HEIMILD TIL UN-  
DANÞÁGU VAR EKKI AÐ  
FINNA Í LANDSLÖGUM  
FYRR EN Í APRÍL 2012**

Heimild til undanþágu frá ákvæðum matvælalaga nær m.a. til aðila sem framleiða og markaðssetja matvæli í litlu magni beint til neytenda og aðila sem framleiða matvæli með aðferðum sem hefð er fyrir hérlendis. Í kjölfar lagabreytingarinnar tóku gildi tvær reglugerðir (nr. 579/2012 og 580/2012) sem tilgreina nánar hlutaðeigandi starfsemi, sem og skilyrði fyrir henni, opinbert eftirlit með henni og hvaða reglur um framleiðslu, markaðssetningu, hollustuhætti, merkingar, umbúðir, rekjanleika, geymslu og flutning gilda um slík matvæli. Ráðherra getur nú beitt undanþáguheimildinni ef Matvælastofnun, hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila eða aðrir telja rök hníga til þess.

**UNDANÞÁGA GETUR  
M.A. TEKIÐ TIL AÐILA  
SEM FRAMLEIÐA Í  
LITLU MAGNI BEINT  
TIL NEYTENDA**

Vegna þröngs fjárhags (sjá kafla 2.2.2) hefur Matvælastofnun að eigin sögn ekki haft nægt svigrúm til að greina mögulegar undanþágur frá löggjöfinni. Þá hafi hagsmunagæsla stofnunarinnar á samstarfsvettvangi Evrópusambandsins liðið fyrir takmörkuð fjárráð því hún hafi ekki getað tekið fullnægjandi þátt í samstarfinu, s.s. til að kynna sér forsendur við lagasetningu og nýmæli og aðferðir annarra aðildarríkja við túlkun matvælalöggjafarinnar og framkvæmd hennar.

**REKJA MÁ STYR UM  
MATVÆLASTOFNUN  
AÐ HLUTA TIL HERTRA  
KRAFNA MATVÆLA-  
LÖGGJAFARINNAR**

Innleiðing matvælalöggjafar Evrópusambandsins hefur ekki verið átakalaus og til hennar má að hluta rekja þann styr sem staðið hefur um starfsemi Matvælastofnunar, m.a. vegna hertra krafna um framkvæmd opinbers eftirlits og ábyrgð rekstraraðila á eigin framleiðslu samfara auknum kostnaði þeirra vegna eftirlits. Mörg hagsmunasamtök studdu þó innleiðingu löggjafarinnar, t.d. Samtök atvinnulífsins og Landssamband íslenskra útvegsmanna, enda eiga íslensk matvæli nú greiðari aðgang að mörkuðum í Evrópu sem gagnast jafnt frumframleiðendum sem öðrum aðilum í matvælaíðnaði.

#### 2.2.4 ERLENT EFTIRLIT MEÐ MATVÆLASTOFNUN

Matvælastofnun er háð eftirliti frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og Matvæla- og dýraheilbrigðisstofnun Evrópu (FVO). Þessir aðilar gera úttektir á framfylgd Matvælastofnunar með þeirri erlendu löggjöf sem Íslendingar hafa undirgengist. ESA fylgir því eftir að innleiðing og framfylgd á löggjöf samningsins um Evrópska efnahagssvæðið fari fram í þeim löndum sem hann tekur til. FVO sinnir úttektum sem falla utan samningsins en tengjast viðræðum Íslands um aðild að Evrópusambandinu. Úttektirnar eru tvenns konar, þ.e. æfingaúttektir og opinberar úttektir. Niðurstöður æfingaúttekta eru ekki gerðar opinberar en leiða til ábendinga sem ætlast er til að stofnunin taki tillit til og nýtast til undirbúnings fyrir opinberar úttektir. Úttektir síðustu missera hafa m.a. beinst að matvælum, innflutningseftirliti, dýraafurðum, landamæraeftirliti og sjávarafurðum.

**MATVÆLASTOFNUN  
ER HÁÐ EFTIRLITI  
ERLENDRA AÐILA**

Árin 2010–13 gerði ESA 11 úttektir og setti fram 135 ábendingar. Þær hafa m.a. beinst að því að eftirlit Matvælastofnunar sé ekki nógu formlegt og reglubundið og að stofn-



**ÁBENDINGAR ESA  
BEINAST AÐ FLEIRUM  
EN MATVÆLA-  
STOFNUN**

unin sýni eftirlitsskyldum aðilum óþarfa linkind og nýti ekki þvingunarúrræði sem skyldi. Úrbótum er lokið í 108 tilvikum en vinnu vegna viðbragða við 27 ábendingum er enn ólokið. Þar af er tímafrestur til úrbóta ekki liðinn í 18 tilvikum (september 2013). Hluti ábendinga ESA er ekki á ábyrgð Matvælastofnunar því þær beinast að öðrum aðilum, t.d. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga eða Umhverfisstofnun. ESA hefur einnig sett fram opnar ábendingar, s.s. varðandi fræðslu og símenntun, en slík viðfangsefni eru í sífelldri þróun hjá Matvælastofnun.

**ÚRBÓTUM VEGNA  
ALLRA ÁBENDINGA  
FVO LOKIÐ**

FVO kom í fjórar sjálfstæðar eftirlitsheimsóknir árin 2007–11, auk þess sem hún hefur unnið að landskýrslu um Ísland (*Country Profile*). Hún beindi alls 23 ábendingum til íslenskra stjórnvalda á tímabilinu og úrbótum vegna þeirra er lokið. Þar sem hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið sumarið 2013 er óljóst með áframhaldandi eftirlit af hálfu FVO.

Til viðbótar framangreindu koma til úttektir þriðja aðila vegna útflutnings matvæla, t.d. hafa rússnesk yfirvöld boðað eftirlitsheimsókn árið 2013 vegna útflutnings Íslendinga á sjávarafurðum, kjöti og mjólkurvörum til Rússlands.

## 3 UMBÆTUR Í STARFSEMINNI

### 3.1 STEFNA OG UMBÓTAVERKEFNI

Matvælastofnun vinnur sífellt að umbótum í starfsemi sinni. Hún setur sér t.d. markmið fyrir hvert ár. Markmið ársins 2013 eru m.a. að setja skuli neytendavernd í forgang, móta stefnu í dýravelferðarmálum og efla mannauðsstjórnun. Þá vill stofnunin stuðla að því að mótuð verði stefna um framtíðarskipan matvælaeftirlits á Íslandi og að fram fari endurskoðun á heildarlöggjöf um málefni sem heyra undir Matvælastofnun. Loks stefnir stofnunin að því að samræma eftirlit sitt og ljúka gerð landsbundinnar eftirlitsáætlunar sem nái til alls opinbers eftirlits á sviði matvælaöryggis og fódurs.

Að sögn Matvælastofnunar miðar vinnu við að uppfylla þessi markmið vel þótt hún sé misjafnlega langt á veg komin. Ráðinn hefur verið sérgreinadýralæknir dýravelferðar og gæludýra. Þá mun eftirlitsmaður í hverju umdæmi hefja störf í byrjun árs 2014 til að sinna eftirliti með dýravelferð og aðbúnaði dýra. Einnig vinnur stofnunin að því að auka samskipti sín við sjálfstætt starfandi dýralækna. Loks má nefna að Matvælastofnun fékk stjórnunarráðgjafa til liðs við sig til að kanna sýn starfsmanna á tiltekna þætti í starfsemi stofnunarinnar.

Frá janúar til maí 2013 vann Matvælastofnun að svokölluðu CAF-sjálfsmati (e. *Common Assessment Framework*). Það er sjálfsmatlíkan sem miðar að því að bæta stjórnun og rekstur. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur ákveðið að allar stofnanir þess skuli gera slíkt mat. Niðurstaða sjálfsmatsins var að ráðast skyldi í eftirfarandi umbóta-  
verkefni:

- Endurskoða upplýsingastefnu og vinna að gerð upplýsingatæknistefnu og siðareglna.
- Endurskoða mannauðsstefnu og starfsmannahandbók, greina mannaflapörf með hliðsjón af verkefnum og skyldum stofnunarinnar og vinna að gerð starfsþróunaráætlunar og mannauðs- og hæfnisstjórnunarkerfis.
- Gera viðhorfskannanir meðal almennings og hagsmunaaðila og efla samráð við þá.
- Skilgreina árangursmælikvarða og gera árangursstjórnunarsamning við ráðuneytið.

Matvælastofnun forgangsraðaði verkefnum og tímasetti þau. Þeim skal öllum vera lokið fyrir maílok 2014. Í október 2013 hafði Matvælastofnun sett fram fimm samþykkt meginmarkmið fyrir árið 2014 sem lúta að árangursmælikvörðum, skilvirku eftirliti, öflugum umdæmum, áhættu- og frammistöðuflokkun og matvælaöryggi og neytendavernd.

**MATVÆLASTOFNUN  
VINNUR SÍFELT AÐ  
UMBÓTUM Í  
STARFSEMI SINNI**

**VINNU VIÐ SETT  
MARKMIÐ MIÐAR VEL**

**MATVÆLASTOFNUN  
VANN AÐ SJÁLFSMATI  
Á VORMÁNUÐUM  
2013**



**MANNAUÐSSTJÓRI  
RÁÐINN Í FULLT STARF  
Í FEBRÚAR 2013**

Mannauðsstjóri var ráðinn til Matvælastofnunar í fullt starf í febrúar 2013. Stofnunin leggur áherslu á að bæta móttöku nýrra starfsmanna. Þá á stjórnun verkefna að vera í samræmi við aðferðir verkefnastjórnunar. Loks á að samnýta mannauð stofnunarinnar betur með því að auka fjölbærni hans og samstarf milli starfseininga svo starfsmenn geti sinnt ólíkum verkefnum þvert á fagsvið. Að sögn Matvælastofnunar hefur hún lagt aukna áherslu á þjálfun starfsmanna sinna síðustu misseri. Starfsmenn, einkum eftirlitsmenn, sækja t.d. námskeið, ráðstefnur og kynnisferðir erlendis hver á sínu starfsviði. Stofnunin hefur einnig fengið erlenda leiðbeinendur til námskeiðshalda hérlendis. Árið 2013 áformar stofnunin m.a. að skipuleggja fræðslu fyrir eftirlitsmenn og annað starfsfólk Matvælastofnunar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga undir leiðsögn og í samvinnu við þýsku áhættumatsstofnunina, *Bundesinstitut für Risikobewertung*.

**EFTIRLITSKERFIÐ  
ÍSLEYFUR Á AÐ HALDA  
UTAN UM ALLA UNNA  
TÍMA VIÐ EFTIRLIT**

Árið 2009 hóf Matvælastofnun innleiðingu á verkbókhalda en í ársbyrjun 2012 var það tekið til endurskoðunar með það að markmiði að einfalda skráningar og bæta skýrslugerð fyrir stjórnendur. Síðan þá hefur aðeins verið haldið verkbókhalda fyrir tiltekin verkefni. Endurskoðað kerfi á að verða tilbúið til notkunar fyrir árslok 2013. Sérstakt eftirlitskerfi, ÍsLeyfur, heldur utan um unna tíma starfsmanna við eftirlit en uppbygging þess og þróun stendur yfir (október 2013). Kerfið heldur nú þegar utan um unna tíma við eftirlit hjá matvæla- og fóðurfyrirtækjum og áformað er að skráning vinnutíma vegna eftirlits hjá frumframleiðendum hefjist árið 2014. Þar til eftirlitskerfið verður komið í fulla virkni er torvelt fyrir stofnunina að greina raunkostnað við allt eftirlit sitt.

**GÆÐAHANDBÓK,  
ÁBENDINGAKERFI OG  
ÚTTEKTAKERFI**

## 3.2 GÆÐASTJÓRNUNARKERFI

Matvælastofnun vinnur að þróun gæðastjórnunarkerfis sem byggir á ISO 9001 en ekki hefur verið ákveðið hvort sótt verði um formlega vottun. Kerfið samanstendur af gæðahandbók, ábendingakerfi og úttektakerfi.

**ÚTGEFIN OG  
SAMÞYKKT SKJÖL 307  
Í ÁGÚST 2013**

Gæðahandbókin skiptist í tvo hluta, vinnubók og útgefin skjöl. Útgefin skjöl eru 307 og hafa þau öll verið samþykkt (ágúst 2013). 35 útgefin skjöl eru í endurskoðun og 140 ný skjöl eru í vinnslu. Þessi hluti handbókarinnar er að mestu aðgengilegur á heimasíðu stofnunarinnar. Þar má m.a. finna verkferla og verklagsreglur, ásamt vinnulýsingum, leiðbeiningum og eyðublöðum, auk skoðunarhandbóka. Vinnubókin sem inniheldur skjöl í vinnslu er aðeins aðgengileg fyrir starfsmenn stofnunarinnar.

**ÁBENDINGAR, FYRIR-  
SPURNIR OG KVART-  
ANIR SEM BERAST  
SKULU SKRÁÐAR**

Í ábendingakerfi Matvælastofnunar eru skráðar ábendingar, fyrirspurnir og kvartanir sem berast stofnuninni. Stjórnendur Matvælastofnunar fylgjast með stöðu mála í kerfinu og gerð er grein fyrir lykiltölum úr því í ársskýrslu stofnunarinnar. Starfsmaður í móttöku útdeilir innsendum ábendingum til starfsmanna sem geta einnig skráð mál í kerfið að eigin frumkvæði. Að sögn Matvælastofnunar er ekki tryggt að starfsmenn skrái í kerfið allar kvartanir, fyrirspurnir eða ábendingar sem þeim berast, s.s. í síma eða tölvupósti, þó verklag stofnunarinnar kveði skýrt á um það. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að fylgja þessu fast eftir við starfsmenn sína.

Matvælastofnun svarar kvörtunum og fyrirspurnum skriflega og vistar svörin í ábendingakerfinu. Árið 2011 voru skráningar í kerfið alls 541 en 719 árið 2012. Það ár

var 621 fyrirspurn skráð í kerfið. Þær voru flestar vegna innflutnings gæludýra og annars innflutnings. Einnig bárust stofnuninni fjórar tilkynningar til fróðleiks. Þá voru ábendingar 80, flestar vegna dýravelferðar, umbúðamerkinga og búfjár. Kvartanir voru 14, þar af voru þrjár vegna meintra ófaglegra ákvarðana Matvælastofnunar og þrjár vegna almennrar dýralæknþjónustu og eftirlits. Í ágúst 2013 hafði Matvælastofnun afgreitt allar kvartanir frá árinu 2012.

Úttektakerfið er ætlað fyrir opinbert matvælaeftirlit og tekur auk ISO staðlanna mið af ákvörðunum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um fyrirkomulag innri úttekta. Markmiðið með því er að tryggja að eftirlit Matvælastofnunar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga sé í samræmi við kröfur laga og reglugerða og nái til allra aðila í fóður- og matvælaframleiðsluferlinu. Úttektir munu einnig beinast að prófunaraðilum sem greina sýni vegna matvæla- og fóðureftirlits. Kerfinu er ætlað að sjá til þess að eftirlit opinberra eftirlitsaðila verði „í samræmi við skjalfest verklag, að því sé framfylgt með árangursríkum hætti og að það henti til að ná markmiðum viðkomandi löggjafar.“ Áformað er að sérstök úttektarnefnd verði yfirstjórn stofnunarinnar til ráðgjafar um val og forgangsroðun úttekta. Matvælastofnun hefur fengið aðstoð erlendra sérfræðinga til að þjálfa starfsmenn sína við innri úttektir. Niðurstöður úttekta munu gagnast eftirlitsskyldum aðilum og samtökum neytenda og atvinnulífs, m.a. til að meta hversu samræmt eftirlit Matvælastofnunar er á landsvísu, og þeir munu einnig geta fylgst með hvernig úrbótum miðar. Stefnt er að því að ljúka innleiðingu kerfisins fyrir árslok 2014. Matvælastofnun áformar að láta meta úttektakerfið árlega.

#### ÚTTEKTAKERFI ÆTLAÐ FYRIR OPINBERT MATVÆLAEFTIRLIT

Úttektakerfið hefur verið kynnt atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og umsagnar þess óskað. Í júlí 2013 sendi Matvælastofnun lýsingu á kerfinu til kynningar hjá heilbrigðiseftirlitssvæðum og hagsmunaaðilum og óskaði eftir athugasemdum og ábendingum fyrir lok ágúst 2013. Í október 2013 höfðu tvö af 10 eftirlitssvæðum sent inn ábendingar og svör borist frá hagsmunaaðilum, t.d. Samtökum atvinnulífsins og Neytendasamtökunum. Matvælastofnun vinnur að lokafrágangi kerfisins og stefnir að því að senda ráðuneytinu það til endanlegrar staðfestingar fyrir lok árs 2013.

#### SENT RÁÐUNEYTI TIL STAÐFESTINGAR FYRIR ÁRSLOK 2013

Matvælastofnun hefur gert innri úttektir á starfsemi sinni þó úttektakerfið sé ekki enn komið í gagnið. Þær voru níu árið 2012. Alls voru 28 frávik og athugasemdir skráð og í ágúst 2013 átti eftir að ljúka vinnu við sex þeirra. Þegar upp koma frávik við úttektir fara úttektarmenn yfir þau með ábyrgðarmanni sem skráir viðbrögð við hverju þeirra og úthlutar úrvinnslu til starfsmanna. Leiði innri úttektir í ljós alvarleg frávik skulu úttektarmenn tilkynna það til gæðastjóra sem metur viðbrögð í samráði við ábyrgðarmann. Jafnframt eru stofnaðir sérstakir umbótahópar sem skulu gera tillögur til úrbóta. Árið 2013 hafa tveir umbótahópar unnið að tillögum um bætt ytri og innri samskipti og liggja þær fyrir. Í þeim er lagt til að innri samskipti verði bætt með því t.d. að skapa nánari tengsl milli héraðsdýralækna og sérfræðinga/sérgreinadýralækna, auka samstarf eftirlitsmanna og sérfræðinga og koma á sameiginlegum átaks- og eftirlitsverkefnum. Með bættum ytri samskiptum á að efla ímynd stofnunarinnar, m.a. með því að taka upp reglubundin samskipti við hagsmunaaðila. Í október 2013 hafði yfirstjórn Matvælastofnunar farið yfir tillögur umbótahópanna og forgangsraðað úrvinnslu þeirra.

#### MATVÆLASTOFNUN VANN NÍU INNRI ÚT- TEKTIR Á STARFSEMI SINNI ÁRIÐ 2012



**FRAMLEIÐSLA OG  
MEÐFERÐ MATVÆLA  
SKAL VERA ÖRUGG**

**STOFNUNIN VINNUR  
AÐ GERÐ SKOÐUNAR-  
HANDBÓKA FYRIR  
HVERJA STARFSGREIN**

**MATVÆLAFYRIRTÆKI  
BERA ÁBYRGÐ Á  
EIGIN FRAMLEIÐSLU**

**SKIPULAG OPINBERS  
EFTIRLITS SKAL VERA  
ÁHÆTTUMIÐAÐ**

### 3.2.1 VERKLAG VIÐ EFTIRLIT

Við eftirlit sitt fylgir Matvælastofnun þeirri meginreglu að framleiðsla og meðferð matvæla skuli vera örugg. Á heimasíðu stofnunarinnar eru birtar niðurstöður úr ýmsum eftirlitsverkefnum hennar, ásamt samþykktum verkferlum og verklagsreglum um eftirlit og eftirfylgni og tilvísun í þau lög og reglur sem við eiga hverju sinni. Að mati Matvælastofnunar eru lagaákvæði sem hún starfar eftir í meginatriðum skýr varðandi kröfur sem gerðar eru bæði til rekstraraðila og opinberra eftirlitsaðila.

Matvælastofnun hefur útbúið gátlista sem eiga að stuðla að samræmdum vinnubrögðum á landsvísu. Starfsmönnum ber að nota þá við eftirlit sitt. Þá hefur hún gefið út og vinnur að frekari gerð skoðunarhandbóka sem eru lagaðar að hverri starfsgrein. Handbækurnar lýsa verklagi við framkvæmd eftirlits, hvað á að skoða, hvernig á að skoða, hvernig á að fara með frávík og hvernig eftirfylgni skuli háttáð. Skoðunarhandbók fyrir nautgripi var gefin út í júní 2013 og skoðunarhandbók fyrir daglegt eftirlit við slátrun á svínum, sauðfé og stórgripum var gefin út í september 2013. Matvælastofnun áformar útgáfu skoðunarhandbókar fyrir daglegt eftirlit með alifuglaslátrun í október 2013. Að mati Matvælastofnunar er hægt að nota eina og sömu skoðunarhandbók fyrir mismunandi stærðir fyrirtækja í sömu starfsgrein því þær séu aðeins hjálpartæki til að tryggja rétta og sanngjarna framkvæmd eftirlits. Eftirlitsmenn meti aðstæður og noti skoðunarhandbækur í samræmi við það. Brýnna sé að ljúka við gerð skoðunarhandbóka fyrir frumframleiðslu en að búa til handbækur sem taka mið af stærð rekstraraðila. Á Íslandi séu í gildi reglugerðir sem taki tillit til smærri framleiðenda (sjá kafla 2.2.3) en uppfylli aðilar ekki skilyrði þeirra verði Matvælastofnun að sinna eftirliti sínu í samræmi við lög og reglur um viðkomandi starfsemi.

Stjórnendur matvæla- og fódurfyrirtækja eru ábyrgir fyrir því að kynna sér þau lög og reglur sem um viðkomandi starfsemi gilda og að öllum kröfum þar að lútandi sé fullnægt, þ. á m. að öryggi og gæði matvæla sé tryggt á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar. Matvælalögin gera m.a. kröfur um að fyrirtæki hafi virkt innra eftirlit. Það er ein af forsendum þess að Matvælastofnun veiti þeim starfsleyfi og stofnunin gerir úttektir á því í eftirlitsheimsóknum sínum. Uppfylli eftirlitsskyldur aðili ekki kröfur sem til hans eru gerðar á þessu sviði getur Matvælastofnun krafist þess að hann leggi fram tímasetta úrbótaáætlun. Stofnunin gerir honum þá grein fyrir því í hverju frávikið sé fólgið. Hún gerir hins vegar ekki tillögur um hvernig framkvæma skuli nauðsynlegar úrbætur því hún lítur svo á að slík útfærsla sé á ábyrgð rekstraraðila. Þetta verklag er í samræmi við álit Umboðsmanns Alþingis um leiðbeiningarskyldu stjórnvalds (sjá kafla 4.6) og ákvæði matvælalöggjafar Evrópusambandsins um að eftirlitsaðilar veiti þeim sem þeir hafa eftirlit með ekki ráðgjöf eða þjónustu að auki.

Samkvæmt matvælalöggjöf Evrópusambandsins á skipulag opinbers eftirlits að vera áhættumiðað, þ.e. eðli þess og umfang á að vera í samræmi við áhættu. Til að mæta þessum kröfum tók Matvælastofnun upp áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi fyrir öll fódur- og matvælafyrirtæki sem lúta eftirliti hennar. Kerfið, sem byggir á sænskri fyrirmynd, flokkar fyrirtæki eftir áhættu og frammistöðu og þörf fyrir fjölda eftirlitsheimsókna er metin út frá því. Flokkunin gefur þannig heildaryfirsýn um eftirlitsþörf fyrirtækja og hefur áhrif á uppbyggingu eftirlits hjá þeim. Að sögn Matvælastofnunar

eru allar athugasemdir fyrirtækja um áhættuflokkun sína skoðaðar. Komi í ljós að forsendur flokkunarinnar séu rangar lagfærir stofnunin þær strax. Í úttektum hjá fyrirtækjum er einnig skoðað hvort breyting hafi orðið á starfsemi þeirra og þar með forsendum flokkunar. Áformað er að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga taki upp sambærilegt kerfi árið 2014.

Matvælastofnun gerir eftirlitsáætlanir vegna fyrirtækja sem sinna frumframleiðslu og áburðar-, fóður- og matvælafyrirtækja. Hún vinnur jafnframt að þróun áhættumiðaðra eftirlitsáætlana til margra ára sem byggja á finnskum grunni. Eftirlit Matvælastofnunar fer að mestu fram í formi fyrirvaralausra eftirlitsheimsókna. Í lok hverrar heimsóknar er gerð eftirlitsskýrsla sem er vistuð í gagnagrunn fyrir leyfisveitingar og eftirlit stofnunarinnar með fóður- og matvælafyrirtækjum. Þar kemur fram hvað var skoðað, hvaða frávík komu í ljós og alvarleiki þeirra. Stofnunin hefur sett sér það markmið að eftirlitsskýrslum skuli lokið innan sjö daga. Sviðsstjórar og sérgreinadýralæknar eiga síðan að fylgjast með úrvinnslu fyrirtækja á ábendingum og frávikum.

Matvælastofnun heldur samráðsfundi með eftirlitsstarfsmönnum sínum og héraðsdýralæknar funda mánaðarlega um málefni umdæmisskrifstofa með forstöðumönnum sviða. Tilteknir starfsmenn Matvælastofnunar fylgjast með störfum eftirlitsstarfsmanna og sjá um að samræma úttektir og eftirlit í fóður- og matvælafyrirtækjum. Komi upp faglegur ágreiningur vegna eftirlits er málið kannað og til þess getur komið að skipt sé um eftirlitsstarfsmann til að leggja mat á annmarka við framkvæmd eftirlitsins.

### 3.2.2 VERKLAG VIÐ STJÓRNSÝSLU, SAMSKIPTI OG ÞJÓNUSTU

Í gæðahandbók Matvælastofnunar eru skjalastjórnunarstefna og ýmsar verklagsreglur og leiðbeiningar, t.d. um móttöku erinda, úrvinnslu þeirra og frágang. Erindi sem berast Matvælastofnun eru skráð í skjalavistunarkerfi hennar og ábyrgðarmaður hvers máls ber ábyrgð á afgreiðslu þess. Verklagsreglur Matvælastofnunar kveða á um að erindum skuli svarað innan eins mánaðar ef ekki er um annan lögboðinn tímaramma að ræða. Í kerfinu er að finna stofndagsetningu mála og hvenær þeim var lokað. Lokadagsetning segir þó ekki til um svartíma erinda því mál eru oft höfð opin áfram þótt erindum hafi verið svarað, t.d. ef ný gögn skyldu berast. Matvælastofnun áformar að hefja mælingar á málshraða erinda fyrir árslok 2013. Áður þarf m.a. að skilgreina afgreiðsluhraða eftir tegund erinda og aðlaga kerfið fyrir mælingarnar. Þangað til hyggst stofnunin skrá öll erindi sem henni berast með 30 daga afgreiðslufrest og auka samtímaeftirlit í kerfinu. Eftirfylgni er háð því að í kerfinu sé skilgreind dagsetning vegna þess í hverju máli. Almenn erindi eru ekki dagsett nema fyrir tiltekin svið eða erindi sem eru háð skilgreindri dagsetningu, s.s. vegna Evrópumála eða inn- og útflutningseftirlits.

Upplýsingastefna Matvælastofnunar frá júní 2011 kveður á um ábyrgð og skyldur starfsmanna og takmarkanir á upplýsingarétti almennings. Drög að nýrri stefnu liggja fyrir (september 2013) og þar er lögð áhersla á neytendavernd, s.s. að efla upplýsingagjöf til almennings um matvælaöryggi. Markmið um gagnsæi í stjórnsýslu og aukna upplýsingagjöf voru kynnt hagsmunaaðilum á samráðsþingi stofnunarinnar í apríl 2013. Áformað er að auka birtingar á niðurstöðum eftirlits að höfðu samráði við fulltrúa neytenda og hagsmunaaðila. Þá vinnur stofnunin að endurskoðun á verklagsreglum um útgáfu á fræðslufni og birtingu þess á heimasíðu og áformar að birta þær á árinu 2013.

**MATVÆLASTOFNUN  
FER Í FYRIRVARA-  
LAUSAR EFTIRLITS-  
HEIMSÓKNIR**

**ERINDUM SKAL  
ALMENNT SVARAÐ  
INNAN EINS  
MÁNAÐAR**

**DRÖG AÐ NÝRRI  
UPPLÝSINGASTEFNU  
LIGGJA FYRIR**



**BOÐBERI ER RIT TIL  
AÐ KOMA STJÓRN-  
VALDSFYRIRMÆLUM  
Á FRAMFÆRI**

Matvælastofnun gefur út ritið *Boðbera* til að koma almennum stjórnvaldsfyrirmælum og tilteknum stjórnvaldsákvörðunum með skýrum hætti á framfæri við hagsmunaaðila og almenning. Í ritinu er greint frá kröfum sem koma fram í reglugerðum og nánari útfærslur á þeim. Stofnunin nýtti sér *Boðbera* m.a þegar hún kynnti áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi fyrir fóður- og matvælafyrirtækjum sumarið 2012 (sjá kafla 3.2.1). Í kjölfarið er viðkomandi aðilum gert kleift að koma með ábendingar um atriði sem þeir telja að betur megi fara. Stofnunin áformar að endurskoða *Boðbera* til að efla upplýsingagjöf til eftirlitsskyldra aðila og annarra hagsmunaaðila, s.s. neytendasamtaka.

**FRÉTTUM Á HEIMA-  
SÍÐU MATVÆLA-  
STOFNUNAR FER  
FJÖLGANDI**

Fréttum á heimasíðu Matvælastofnunar fer fjölgandi ár frá ári og voru þær um 200 árið 2012. Fjöldi heimsókna á heimasíðuna hefur einnig aukist mikið. Á heimasíðunni er þjónustugátt sem er til þess gerð að veita rafrænan aðgang og gera eftirlitsskyldum aðilum, almenningi og öðrum hagsmunaaðilum kleift að senda inn rafrænar umsóknir og fylgjast með eigin málum innan stofnunarinnar. Þjónustugátt og sjálfvirkir ferlar geta sparað tíma við skráningu mála og erinda og tryggt rétta skráningu og flokkun mála með fyrirfram ákveðnum hætti. Skilaboð berast skráðum notendum með tölvu- pósti frá þjónustugáttinni þegar erindi eru móttækin, tekin til afgreiðslu eða þeim lokið.

**VERKLAGSREGLUR  
UM SAMSKIPTI**

Verklagsreglur og vinnulýsingar kveða að nokkru leyti á um fyrirkomulag samskipta við eftirlitsskylda aðila og aðra hagsmunaaðila og í skoðunarhandbókum er t.d. samskiptum við þá lýst. Stofnunin vinnur að fleiri verklagsreglum í þessu efni, t.d. varðandi nánara samstarf við samtök neytenda og aðra hagsmunaaðila. Ríkisendurskoðun telur að verklagsreglur um samskipti, upplýsingamiðlun og útgáfumál þurfi að kveða skýrt á um ábyrgð Matvælastofnunar hvað samskipti hennar við hagsmunaaðila varðar. Að sögn Matvælastofnunar hefur hún samráð við hagsmunaaðila þegar við á og taki hún íþyngjandi ákvörðun sem beinist að tilteknum aðilum gætir hún að reglum stjórnslu- laga, þ.m.t. rannsóknar- og meðalhófsreglu. Það er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis að leita umsagna vegna laga- og reglugerðasetninga og gjaldskrár Matvælastofnunar (sjá kafla 4.9). Engu að síður hefur Matvælastofnun að eigin frumkvæði t.d. kynnt Samtökum iðnaðarins undirbúning og upptöku reglna frá Evrópusambandinu þegar fyrirsjáanlegt er að þær muni hafa mikil áhrif á starfsemi aðildarfyrirtækja þeirra.

Á heimasíðu Matvælastofnunar er t.d. frétt frá 16. október 2013 um merkingu næring- argildis matvæla með leiðbeiningum um merkingar samkvæmt reglugerð sem tekur ekki gildi fyrr en í desember 2014. Fyrirtæki þurfa ekki að hefja merkingar í samræmi við þessar reglur fyrr en í desember 2016. Þetta er dæmi um tímanlega kynningu Matvælastofnunar á nýjum reglum sem hafa áhrif á starfsemi fyrirtækja svo þau geti hafið viðeigandi undirbúning í tíma.

**HAGSMUNASAMTÖK  
MIÐLI UPPLÝSINGUM  
FRÁ MATVÆLA-  
STOFNUN TIL  
FÉLAGSMANNA**

Matvælastofnun sendir hagsmunasamtökum eftirlitsskyldra aðila ýmis gögn, t.d. *Boðbera*, og heldur fundi með þeim um málefni sem varða félagsmenn þeirra. Stofnunin fylgist þó ekki með hvort eða hvernig samtökin miðla slíkum upplýsingum og gögnum til félagsmanna sinna þó hún hafi hvatt þau til að gera það. Að mati Ríkisendurskoðunar væri mjög æskilegt að hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila skilgreindu betur ábyrgð sína gagnvart félagsmönnum í þessu efni og mótuðu sér skýrt verklag um miðlun upplýsinga og gagna, sem þau fá frá Matvælastofnun og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, til félagsmanna sinna.



## 4 GAGNRÝNI HAGSMUNAAÐILA

### 4.1 VIÐHORFSKÖNNUN RÍKISENDURSKOÐUNAR

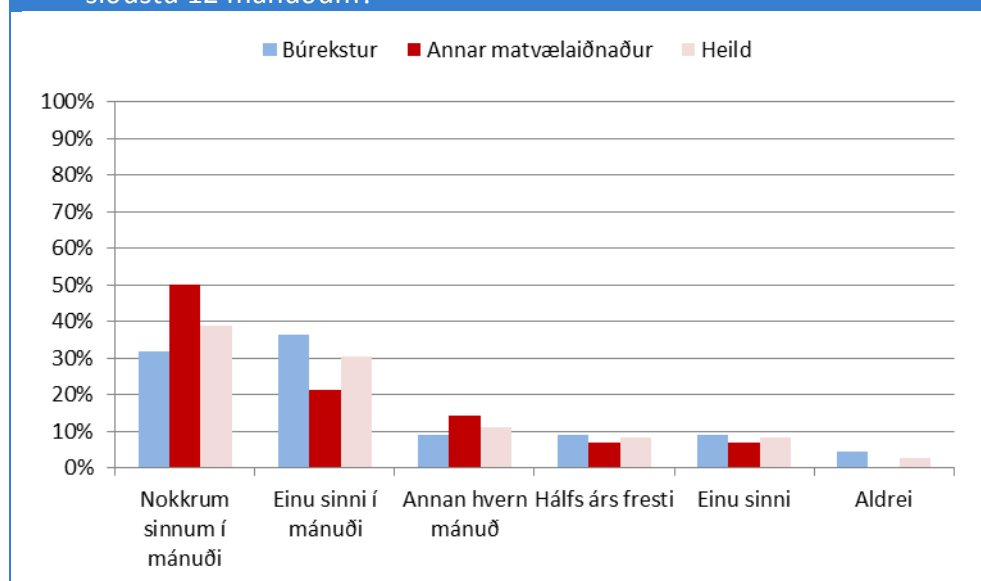
Ríkisendurskoðun gerði rafræna viðhorfskönnun dagana 8.–17. janúar 2013 einkum meðal hagsmunasamtaka eftirlitsskyldra aðila í búrekstri og öðrum matvælaiðnaði. Þau voru 41 talsins og svarhlutfall var tæp 88%. 22 svarendur voru í búrekstri, 13 í öðrum matvælaiðnaði og einn í sjávarútvegi. Ríkisendurskoðun sameinaði svör aðilans í sjávarútvegi við svör aðila í öðrum matvælaiðnaði. Þátttakendur voru valdir með það í huga að þeir hefðu haldbæra þekkingu á starfsemi Matvælastofnunar og væru í reglu- bundnum samskiptum við hana. Samhljómur var milli niðurstaðna könnunarinnar, við- mælenda Ríkisendurskoðunar við gerð úttektarinnar og gagna sem könnuð voru. Þar sem úrtak könnunarinnar tók aðeins til hagsmunasamtaka gefa niðurstöðurnar ein- ungis vísbendingar um viðhorf eftirlitsskyldra aðila til starfshátta Matvælastofnunar.

Viðhorf til Matvælastofnunar var neikvæðara meðal svarenda í búrekstri en í öðrum matvælaiðnaði. Sá hluti matvælalöggjafarinnar sem snýr að framleiðslu búfjárafurða tók ekki gildi fyrr en í nóvember 2011 en áður hafði sú framleiðsla verið undanþegin evrópsku regluverki (sjá kafla 2.2.3). Þetta kann að útskýra þennan mun að hluta en Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að kanna betur hvaða ástæður liggja þarna að baki. Mynd 4.1 sýnir hversu oft svarendur höfðu samskipti við Matvælastofnun að meðaltali. Frá janúar 2012 til janúar 2013 var 69% svarenda að jafnaði í sam- skiptum við Matvælastofnun einu sinni eða oftar í mánuði.

VIÐHORFSKÖNNUN  
MEÐAL HAGSMUNA-  
SAMTAKA EFTIRLITS-  
SKYLDRA AÐILA

SVARENDUR Í BÚ-  
REKSTRI NEIKVÆÐARI  
EN Í ÖÐRUM MAT-  
VÆLAIÐNAÐI

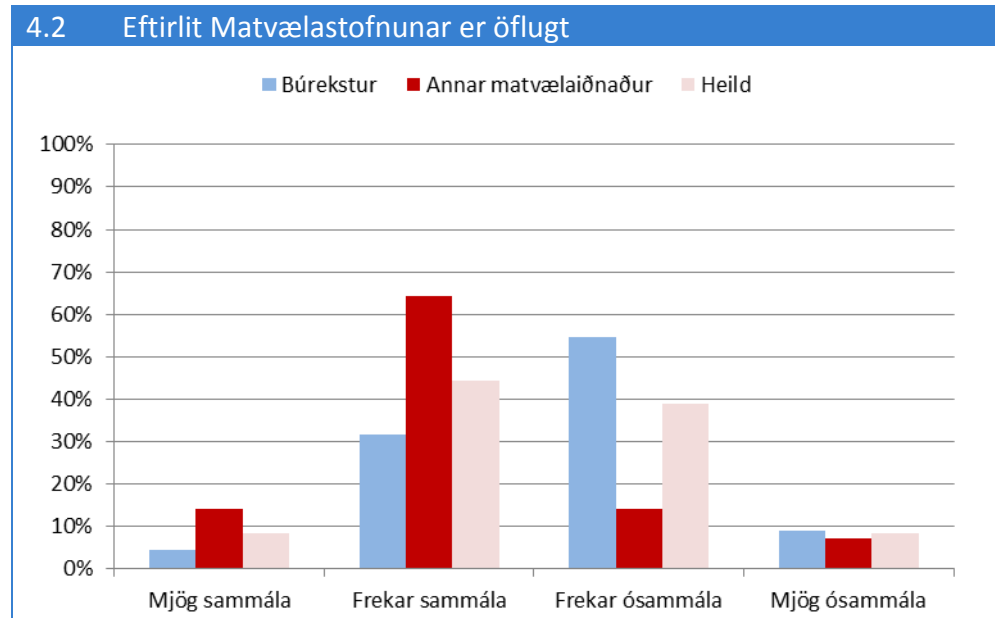
4.1 Hversu oft að meðaltali varst þú í samskiptum við Matvælastofnun á síðustu 12 mánuðum?



**53% SVARENDA  
TÖLDU EFTIRLITIÐ  
ÖFLUGT**

## 4.2 GAGNRÝNI Á EFTIRLIT

53% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar töldu að eftirlit Matvælastofnunar væri öflugt (mynd 4.2). Mikill munur var á viðhorfi svarenda eftir starfsgreinum því 36% svarenda í búrekstri og 79% í öðrum matvælaiðnaði töldu eftirlitið öflugt. Í samtölum Ríkisendurskoðunar við hagsmunaaðila kom einnig fram að þeir teldu eftirlit Matvælastofnunar ekki nægilega markvisst, t.d. með ástandi dýra.



Í tengslum við innleiðingu á matvælalöggjöf Evrópusambandsins tók Matvælastofnun þann 1. mars 2011 yfir eftirlit í sjávarútvegi af einkareknum skoðunarstofum, þ.e. Frumherja og Aðalskoðun. Hagsmunaaðilar í sjávarútvegi hafa gagnrýnt þessa breytingu. Henni hafi fylgt óhagræði, aðgengi þeirra að þekkingu hafi minnkað og Matvælastofnun ekki sýnt fram á nauðsyn hennar. Matvælastofnun er heimilt að úthluta verkefnum til faggiltra aðila og bar því ekki skylda til að yfirtaka eftirlitið. Að sögn stofnunarinnar vildi hún stytta boðleiðir milli lögbærs yfirvalds og eftirlitsskyldra aðila því hún ein geti fylgt eftirlitinu eftir, t.d. með beitingu þvingunarúrræða. Þá taldi hún nýjar kröfur um framkvæmd og fyrirkomulag eftirlits, m.a. að það skuli byggt á áhættumati, krefjast aukinnar aðkomu hennar og betri yfirsýnar um stöðu greinarinnar. Matvælastofnun réði tvo fyrrum starfsmenn skoðunarstofa til starfa í kjölfar breytingarinnar og gerði úttekt á öllum fyrirtækjunum. Samkvæmt henni hafa sérfræðingar sem áður sinntu eftirliti hjá skoðunarstofum snúið sér að ráðgjöf og því hafi aðgengi greinarinnar að ráðgjöf í raun aukist. Ríkisendurskoðun hefur skilning á ákvörðun Matvælastofnunar.

**VILJA AÐ EFTIRLITS-  
HEIMSÓKNIR SÉU  
TILKYNNTAR FYRIR-  
FRAM**

Eftirlitsskyldir aðilar hafa lýst óánægju sinni með að Matvælastofnun fari í fyrirvaralausar eftirlitsheimsóknir, þ.e. að hún tilkynni ekki komu sína og tilefni hennar fyrirfram (sjá kafla 3.2.1). Þeir telja að eftirlitið yrði skilvirkara og hagkvæmara ef það væri tilkynnt fyrirfram og að það myndi leiða til betra samstarfs hlutaðeigandi aðila. Þeir telja einnig að Matvælastofnun þurfi að bæta upplýsingagjöf til þeirra um eftirlitsaðgerðir, kynna þeim betur fyrirkomulag eftirlitsins og gera þeim betur grein fyrir mögulegum afleiðingum þess. Í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit kemur aftur á móti fram að það skuli:

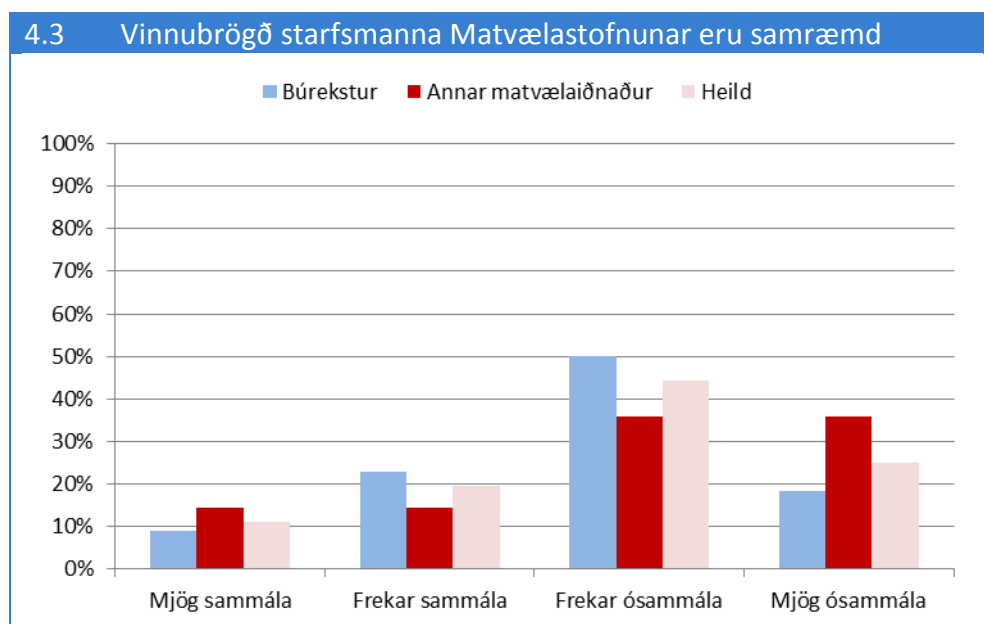
fara fram án nokkurs fyrirvara nema í tilvikum eins og úttekjum sem nauðsynlegt er að tilkynna stjórnendum fóður- eða matvæla­fyrirtækja um fyrirfram.

Matvælastofnun sinnir eftirliti sínu í samræmi við þetta ákvæði og að hennar mati er henni að öðru jöfnu óheimilt að tilkynna eftirlitsheimsóknir sínar fyrirfram. Stofnunin bendir á að í eftirlitsskýrslum sínum komi fram á hvaða lagagrunni eftirlit hennar byggi. Þar er einnig greint frá mismunandi vægi athugasemda sem eftirlitsskyldir aðilar fá ef þeir uppfylla ekki kröfur laga og reglna. Þá eru tímafrestir til úrbóta skilgreindir og fram kemur að eftirlitsmaður skuli kynna ábyrgðarmanni beitingu þvingunarúrræða verði úrbótum ekki sinnt. Matvælastofnun bendir á að eftirlitsskyldir aðilar eigi að þekkja þá löggjöf sem þeir starfa eftir. Aukin áhersla stofnunarinnar á skoðunarhandbækur og eftirlitsskráningar í frumframleiðslu geti þó stuðlað að betri upplýsingagjöf til frumframleiðenda, t.d. um hvaða þvingunarúrræði þeir eigi í vændum uppfylli þeir ekki kröfur sem gerðar eru til starfsemi þeirra.

31% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar töldu að vinnubrögð starfsmanna Matvælastofnunar væru samræmd (mynd 4.3). Lítil breytileiki var í þessu viðhorfi eftir starfsgreinum. 71% svarenda í öðrum matvæla­iðnaði voru mjög eða frekar ósammála því að vinnubrögð stofnunarinnar væru samræmd en 68% svarenda í búrekstri. Í samtölum Ríkisendurskoðunar við hagsmunaaðila kom fram samhljómur við þetta viðhorf, þ.e. að ósamræmis gætti í vinnubrögðum starfsmanna Matvælastofnunar og því gæti framkvæmd eftirlits verið mismunandi eftir því hvaða starfsmaður ætti í hlut.

**LÖG HEIMILA EKKI AÐ EFTIRLITSHEIMSÓKNIR SÉU ALMENNT TILKYNNTAR FYRIRFRAM**

**31% SVARENDA TÖLDU VINNUBRÖGÐ STARFSMANNA SAMRÆMD**



Matvælastofnun vinnur m.a. að verklagsreglum, skoðunarhandbókum og gátlistum til að samræma vinnubrögð starfsmanna sinna betur (sjá kafla 3.2.1). Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að flýta þeirri vinnu eins og kostur er og beita sér skipulega fyrir því að starfsmenn hennar fylgi samþykktu verklagi.

**UNNIÐ AÐ ÞVÍ AÐ SAMRÆMA VINNUBRÖGÐ STARFSMANNA BETUR**

## 4.3 GAGNRÝNI Á STJÓRNSÝSLU

Stjórnsýsla Matvælastofnunar nær m.a. til verkefna á sviði búvörlaga, búfjárefirlits og landbúnaðarstjórnunar og löggjafar sem tekur til manneldis og neytendaverndar. Þá ber stofnunin m.a. ábyrgð á gerð þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi dýralækna (sjá kafla 2.2.2). Málafni tengd alþjóðasamningum um matvæli skipa auk þess stóran sess í starfsemi hennar.

### 4.3.1 STJÓRNSÝSLUKÆRUR

Þær athugasemdir og ábendingar sem Matvælastofnun sendir frá sér og koma t.d. fram í eftirlitsskýrslum hennar eru stjórnvaldsákvæðanir. Leyfisveitingar og kröfur um skráningar teljast einnig til stjórnvaldsákvæðana, auk þess sem ýmis önnur mál sem stofnunin sinnir leiða til stjórnvaldsákvæðana. Samkvæmt Matvælastofnun skipta þær þúsundum á ári hverju.

Við vinnslu þessarar úttektar kom fram hjá eftirlitsskyldum aðilum, bæði í búrekstri og matvælaiðnaði, að þeir telja að við ákvarðanatöku sína taki Matvælastofnun ekki nægilegt tillit til athugasemda þeirra og mótraka. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti þurfi í slíkum tilvikum að hafa aðkomu að ágreiningsmálum til að ná sáttum. Að sögn ráðuneytisins kvarta eftirlitsskyldir aðilar hins vegar sjaldan yfir því að þeir fái ekki ásættanlega afgreiðslu mála hjá Matvælastofnun. Það hafi þó komið ábendingum þar um áleiðis til stofnunarinnar ef tilefni hafi þótt til.

Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skulu eftirlitsskyldir aðilar njóta andmælaréttar áður en Matvælastofnun tekur stjórnvaldsákvörðun. Dragi þeir réttmæti slíkra ákvæðana í efa geta þeir jafnframt kært þær til æðra stjórnvalds, þ.e. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, sem þá úrskurðar um þær. Uni kærandi ekki úrskurði ráðuneytisins getur hann að jafnaði vísað máli sínu til Umboðsmanns Alþingis auk þess sem dómstólaleiðin er ávallt fær.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafa borist til meðferðar 50 stjórnsýslukæror vegna ákvæðana Matvælastofnunar frá því að henni var komið á fót árið 2008 til ágúst 2013. Hver kæra getur tekið til fleiri en einnar ákvörðunar stofnunarinnar og því geta úrskurðir ráðuneytisins orðið fleiri en einn við sömu kæru. Þá getur ákvörðun Matvælastofnunar verið staðfest þótt ráðuneytið geri jafnframt athugasemd við stofnunina vegna hennar. Loks skal nefnt að af framangreindum 50 stjórnsýslukærum voru 15 vegna banns við notkun fjölfosfata við saltfiskframleiðslu. Ráðuneytið vísaði þeim öllum frá því notkun efnanna var ekki heimil samkvæmt lista yfir aukaefni í reglugerð. Enginn kærandaþingi lýsti andstöðu við frávísunina.

Ráðuneytið hefur staðfest ákvörðun Matvælastofnunar í 20 tilvikum en fellt sex þeirra úr gildi. Í fjórum tilvikum gerði það athugasemd við stofnunina. Þá vísaði það 19 kærum frá á tímabilinu, þ.e. tók ekki afstöðu til þeirra. Í þremur tilvikum afturkallaði kærandi kæru sína og ráðuneytið vannur enn að úrskurði vegna þriggja stjórnsýslukæra. Í einu tilviki afturkallaði Matvælastofnun eftir nánari skoðun á málavöxtum og lagaákvæðum ákvörðun sem hafði verið kærð til ráðuneytisins.

STJÓRNVALDS-  
ÁKVÆÐANIR SKIPTA  
ÞÚSUNDUM ÁRLEGA

EFTIRLITSSKYLDIR  
AÐILAR GETA AND-  
MÆLT STJÓRNVALDS-  
ÁKVÖRDUNUM

50 STJÓRNSÝSLU-  
KÆRUR FRÁ 2008 TIL  
ÁGÚST 2013

RÁÐUNEYTIÐ HEFUR  
STAÐFEST ÁKVÆÐ-  
ARNIR Í 20 TILVIKUM  
EN FELLT SEX ÚR GILDI

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur í úrskurðum sínum vegna stjórnslukæra á hendur Matvælastofnun bent á ágalla í ákvarðanatöku hennar. Í úrskurði ráðuneytisins frá mars 2010 taldi það að stofnunin hefði ekki virt rannsóknarskyldu sína og að upplýsingaöflun hefði verið ónóg og ómarkviss. Þá kom fram að stofnunin hefði brotið gegn 9. gr. stjórnslulaga um málshraða en erindið var til meðferðar hjá stofnuninni í yfir 17 mánuði. Í sama úrskurði taldi ráðuneytið að í samræmi við 7. gr. stjórnslulaga hefði stofnunin við meðferð málsins átt að „leiðbeina kæranda um það hverjar væru gildandi réttarreglur á viðkomandi sviði.“ Í öðrum úrskurði frá 18. apríl 2011 sagði m.a. að tilvísanir Matvælastofnunar „til ákvæða í stjórnvaldsfyrirmælum hefðu mátt vera skýrari og greinarbetri.“ Loks má nefna að í úrskurði ráðuneytisins frá mars 2012 var talið að stofnunin hefði ekki upplýst málsatvik að fullu áður en ákvörðun var tekin, þ.e. ekki virt rannsóknarreglu stjórnslulaga.

Að sögn Matvælastofnunar fer hún ávallt yfir úrskurði ráðuneytisins með starfsmönnum sínum til að draga lærdóm af þeim og bæta stjórnslu sína.

### 4.3.2 TÚLKUN LAGAÁKVÆÐA OG RÖKSTUÐNINGUR ÁKVARÐANA

Alþingi og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti bera ábyrgð á þeim lögum og reglum sem Matvælastofnun starfar eftir. Það fellur svo í hennar hlut að túlka þau og taka stjórnsluákvarðanir sem byggja á þeim.

Í matvælalöggjöf Evrópusambandsins er heimild til að víkja frá ákvæðum hennar við tiltekna kringumstæður, t.d. vegna svæða þar sem landfræðilegar aðstæður eru erfiðar (sjá kafla 2.2.3). Heimildin var innleidd í íslensku matvælalögin nr. 93/1995 í apríl 2012. Matvælastofnun hefur legið undir ámæli eftirlitsskyldra aðila fyrir að óska ekki oftari meira eftir slíkri undanþáguheimild fyrir íslenska rekstraraðila til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þótt færa hafi mátt rök fyrir henni. Ríkisendurskoðun bendir á að hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila sem og aðrir sem tilefni telja til geta leitað beint til ráðuneytisins eftir undanþágum frá matvælalöggjöfinni. Hagsmunasamtök ættu því að taka meira frumkvæði í þessum efnum en þau hafa gert hingað til, þ.e. telji þau rök hníga til þess, en ætíð skal þó hafa öryggi matvæla og hagsmuni neytenda að leiðarljósi.

Matvælastofnun hefur einnig legið undir gagnrýni hagsmunasamtaka eftirlitsskyldra aðila fyrir að túlka lög og reglur of þröngt, taka ekki mið af íslenskum aðstæðum og rekstrarumhverfi og fylgja þeim fastar eftir en tíðkast meðal nágrannaþjóða Íslands. Hún taki þannig ekki nægilegt tillit til lítilla rekstraraðila og geri strangari kröfur til þeirra en eðlilegt geti talist sem m.a. hafi í för með sér að kostnaður þeirra vegna eftirlits verði verulega íþyngjandi. Matvælastofnun viðurkennir þann möguleika að hún geti túlkað lög og reglur of þröngt. Það sé einkum vegna þess hve lítinn mannafla og fjármagn hún hafi til að greina undanþágur frá evrópsku regluverki og taka þátt í samstarfi aðildarríkja Evrópusambandsins þar sem lagðar eru línur um túlkun evrópskra laga og reglna í þessu efni. Á hinn bóginn hafi ESA m.a. bent á að Matvælastofnun þurfi að gera strangari kröfur til eftirlitsskyldra aðila og beita þvingunarúrræðum í meira mæli (sjá kafla 2.2.4). Þarna togast því á gagnstæð sjónarmið og vandasamt getur verið að taka tillit til þeirra beggja. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun þó til að taka ávallt eins mikið tillit til íslenskra aðstæðna og rekstrarumhverfis og raunhæft er, sér-

**RÁÐUNEYTIÐ HEFUR  
BENT Á ÁGALLA Í  
ÁKVARÐANATÖKU  
STOFNUNARINNAR**

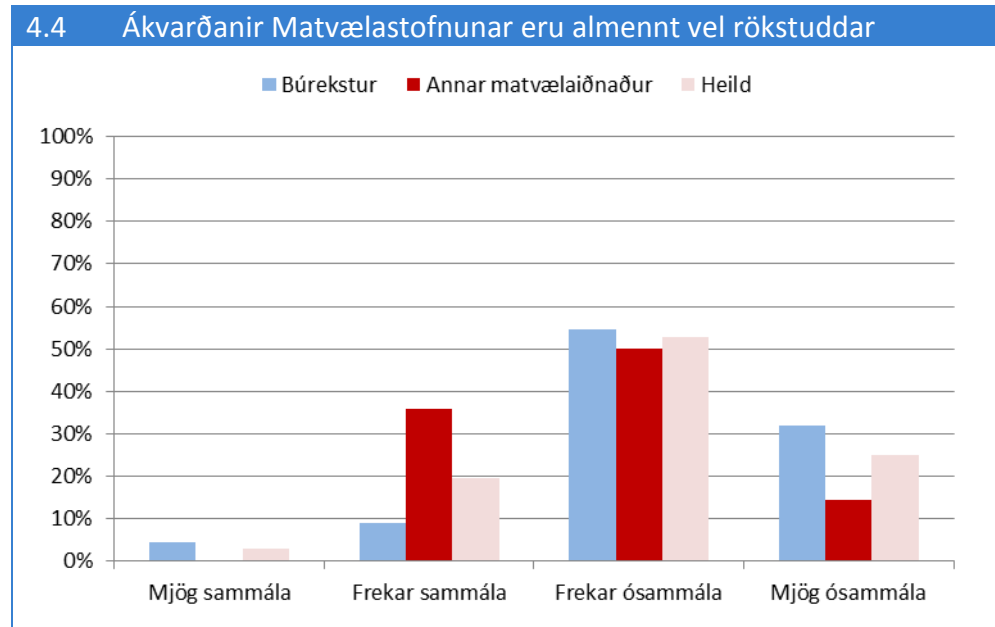
**HVER SEM ER GETUR  
ÓSKAÐ EFTIR UN-  
DAN-  
ÞÁGU FRÁ MATVÆLA-  
LÖGGJÖFINNI EF RÖK  
HNÍGA TIL ÞESS**

**MISMUNANDI SJÓN-  
ARMÍÐ VARÐANDI  
LAGATÚLKUN MAT-  
VÆLASTOFNUNAR**

staklega gagnvart smærri rekstraraðilum. Þá þarf stofnunin að gæta betur en hingað til hagsmuna Íslands og íslenskra rekstraraðila á þessu sviði á evrópskum vettvangi og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti verður að styðja vel við þá viðleitni hennar.

**22% SVARENDA  
TÖLDU ÁKVARÐANIR  
VEL RÖKSTUDDAR**

22% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar töldu ákvarðanir Matvælastofnunar vel rökstuddar (mynd 4.4). Viðhorfið var breytilegt eftir starfsgreinum en 14% svarenda í búrekstri og 36% svarenda í öðrum matvælaíðnaði voru á þessari skoðun.



**MATVÆLASTOFNUN  
FÆRI MÁLEFNALEG  
RÖK FYRIR ÁKVÖRÐ-  
UNUM SÍNUM**

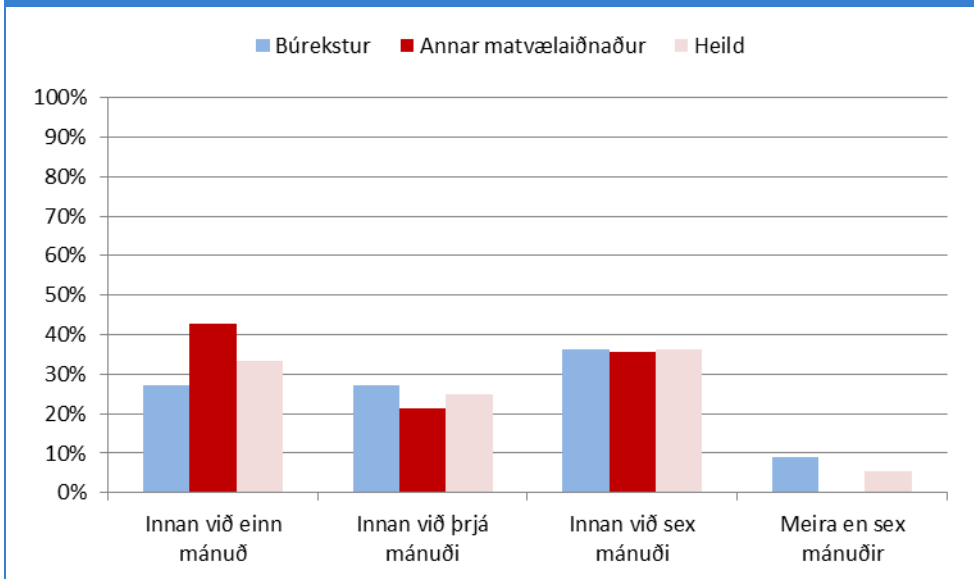
Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að Matvælastofnun færi ávallt málefnaleg rök fyrir ákvörðunum sínum og að sá rökstuðningur sé skilmerkilegur, skýr og byggi á traustum lagastoðum. Þetta er í samræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga og ekki síst mikilvægt í ljósi þess að ákvarðanir stofnunarinnar geta verið íþyngjandi fyrir eftirlitsskylda aðila. Matvælastofnun rökstyður að jafnaði ákvarðanir sínar með beinni tilvísun í lagaákvæði eins og vera ber. Ákvæðin geta hins vegar verið torlesin og viðræður Ríkisendurskoðunar við eftirlitsskylda aðila og framlögð gögn benda til að Matvælastofnun hafi tilhneigingu til að beita tæknilegu málfari við rökstuðning ákvarðana sinna. Einn af viðmælendum Ríkisendurskoðunar taldi sig m.a. vegna þessa knúinn til að leita aðstoðar lögfræðinga í samskiptum sínum við Matvælastofnun. Að mati Ríkisendurskoðunar væri hagur af því fyrir eftirlitsskylda aðila ef Matvælastofnun útskýrði forsendur ákvarðana sinna með skýru og almennu orðalagi, auk tilvísunar í lagaákvæði.

**4.3.3 SVÖRUN ERINDA OG MEÐHÖNDLUN KVARTANA**

**58% SVARENDA  
SÖGÐU MATVÆLA-  
STOFNUN SVARA  
ERINDUM INNAN  
ÞRIGGJA MÁNAÐA**

58% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar sögðu Matvælastofnun almennt svara erindum sínum innan þriggja mánaða, þar af taldi um þriðjungur svarenda að hún svaraði þeim innan mánaðar (mynd 4.5). Um 42% svarenda sögðu það taka stofnunina meira en þrjá mánuði að svara erindum en einungis tveir aðilar, báðir í búrekstri, sögðu það taka hana meira en sex mánuði.

#### 4.5 Almennt er svartími Matvælastofnunar við erindum

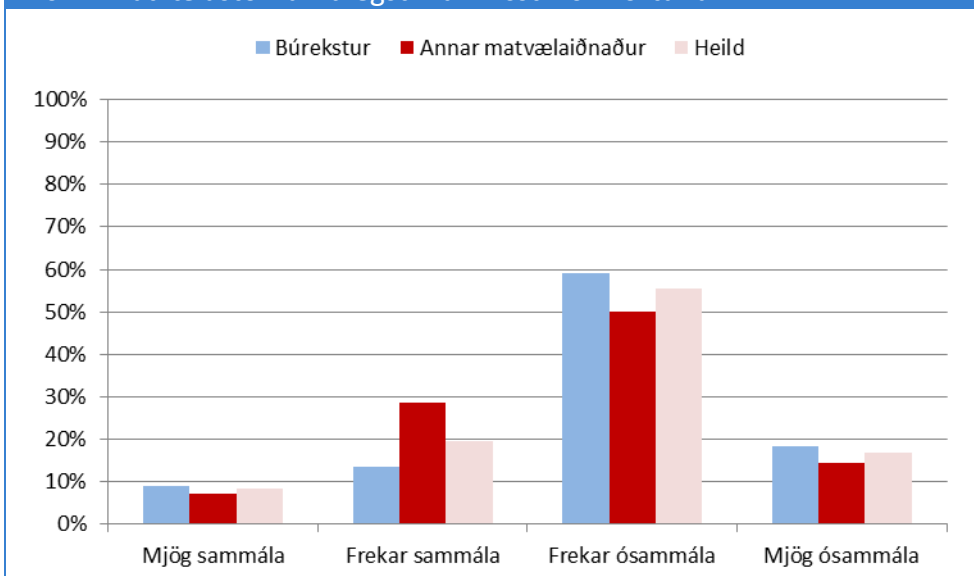


Svínaræktarfélag Íslands hefur m.a. gagnrýnt Matvælastofnun fyrir seinagang við meðferð erinda og lagt fram gögn máli sínu til stuðnings. Þau bera þess þó merki að rekja megi óánægjuna að hluta til forvera stofnunarinnar, þ.e. Landbúnaðarstofnunar. Að mati Ríkisendurskoðunar verður Matvælastofnun þó að bæta þessa framkvæmd og svara erindum í samræmi við stjórnáslög og verklagsreglur sínar og skýra aðilum frá því ef afgreiðsla erinda tefst. Verklagsreglur hennar kveða á um að erindum skuli svarað innan mánaðar nema um annan lögboðin tímaramma sé að ræða (sjá kafla 3.2.2).

28% svarenda töldu Matvælastofnun bregðast markvisst við kvörtunum (mynd 4.6). Lítil munur var á svörum eftir starfsgreinum en aðilar í búrekstri voru þó ósáttari. Að mati Ríkisendurskoðunar verður Matvælastofnun að bregðast markvisst við kvörtunum. Matvælastofnun verður einnig að leita nánari skýringa á þessu viðhorfi en mögulega liggur vandinn að hluta til í því að starfsmenn stofnunarinnar skrái ekki kvartanir í ábendingakerfi hennar með fullnægjandi hætti (sjá kafla 3.2).

**28% SVARENDA  
TÖLDU MATVÆLA-  
STOFNUN BREGÐAST  
MARKVISST VIÐ  
KVÖRTUNUM**

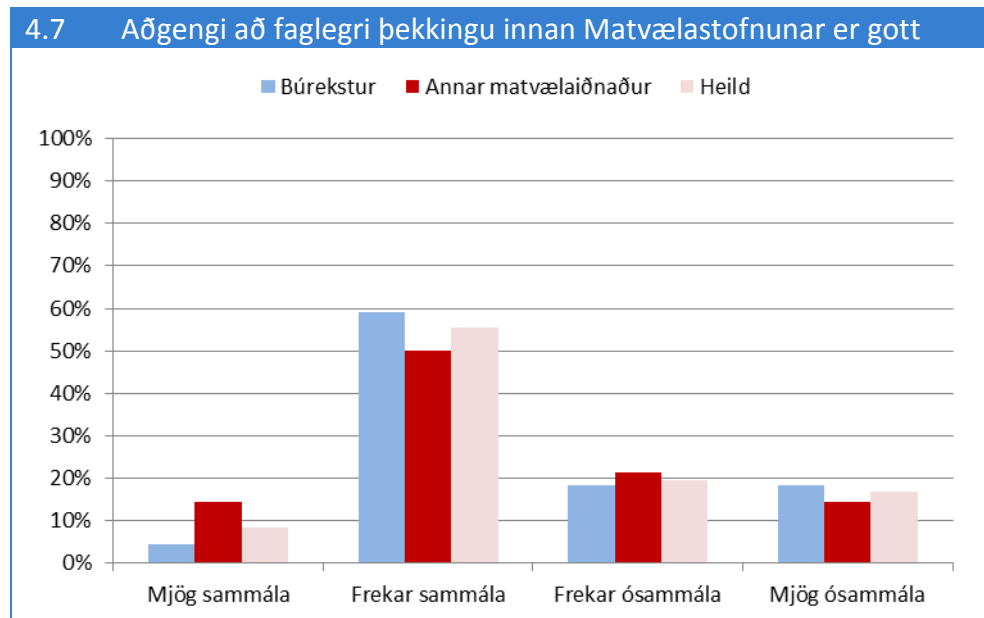
#### 4.6 Matvælastofnun bregst markvisst við kvörtunum



## 4.4 GAGNRÝNI Á AÐGENGI AÐ FAGÞEKINGU

64% SVARENDA  
TÖLDU AÐGENGI AÐ  
FAGÞEKINGU GOTT

Mynd 4.7 sýnir viðhorf svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar til þess hvort aðgengi að faglegri þekkingu innan Matvælastofnunar sé gott. Viðhorfið var sambærilegt eftir starfsgreinum. 64% svarenda töldu að það væri gott og þar af töldu 8% að aðgengið væri mjög gott. 17% svarenda voru mjög ósammála fullyrðingunni.



Landssamband loðdýrabænda greindi Ríkisendurskoðun frá því að þegar dýralæknir loðdýra lét af störfum í febrúar 2012 hafi Matvælastofnun ekki ráðið í stöðuna fyrir en síðla hausts sama ár. Dýralæknir loðdýra sinnir loðdýrum í hlutastarfi og telur sambandið að fagþekking við eftirlit á vettvangi hafi ekki verið nægileg, a.m.k. um tíma. Að sögn Matvælastofnunar færðist dýralæknirinn aðeins til í starfi innan stofnunarinnar og því hafi fagþekkingin haldist innan hennar, auk þess sem starfshlutfallið hafi verið aukið við ráðningu nýs dýralæknis loðdýra. Ríkisendurskoðun telur engu að síður mikilvægt að Matvælastofnun hafi ávallt yfir að ráða eftirlitsmönnum sem hafi næga þekkingu til að sinna faglegu eftirliti í vettvangsheimsóknunum.

DÆMI UM AÐ SKORT  
HAFI Á FAGÞEKINGU  
EFTIRLITSAÐILA

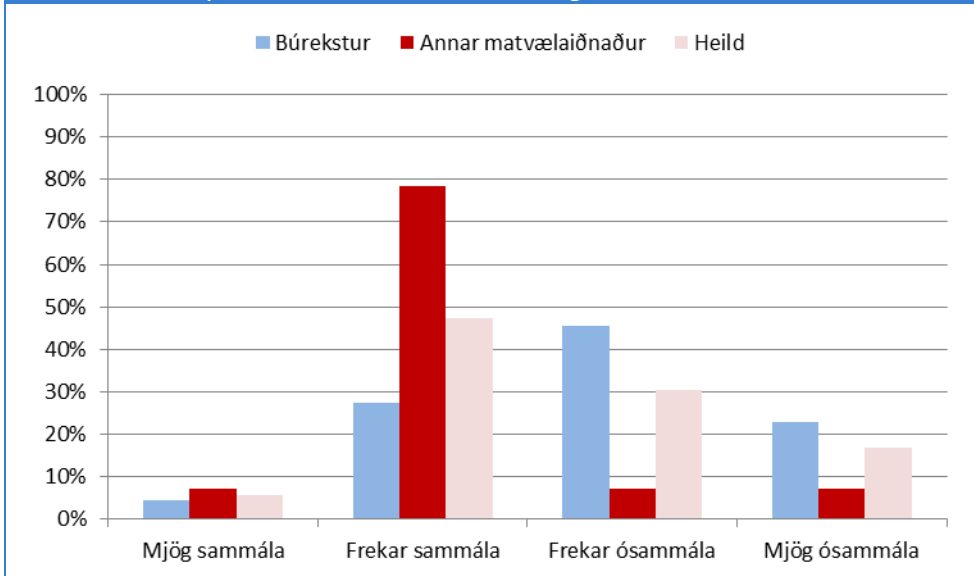
## 4.5 GAGNRÝNI Á SAMSKIPTI, UPPLÝSINGAMIÐLUN OG SAMRÁÐ

Mynd 4.8 sýnir viðhorf svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar til samskipta við Matvælastofnun. 53% svarenda taldi þau góð. Mikill munur var á viðhorfum eftir starfsgreinum. 86% aðila í öðrum matvælaíðnaði taldi samskiptin mjög eða frekar góð en 32% aðila í búrekstri. Matvælastofnun hefur ekki þróað almennar samskiptareglur gagnvart samtökum eftirlitskyldra aðila og öðrum hagsmunaaðilum en hún vinnur að móttöku slíkra reglna og undirbýr m.a. að formfesta samskipti sín við Bændasamtök Íslands og Samtök iðnaðarins. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að flýta þessari vinnu.

53% SVARENDA  
TÖLDU SAMSKIPTI VIÐ  
MATVÆLASTOFNUN  
GÓÐ



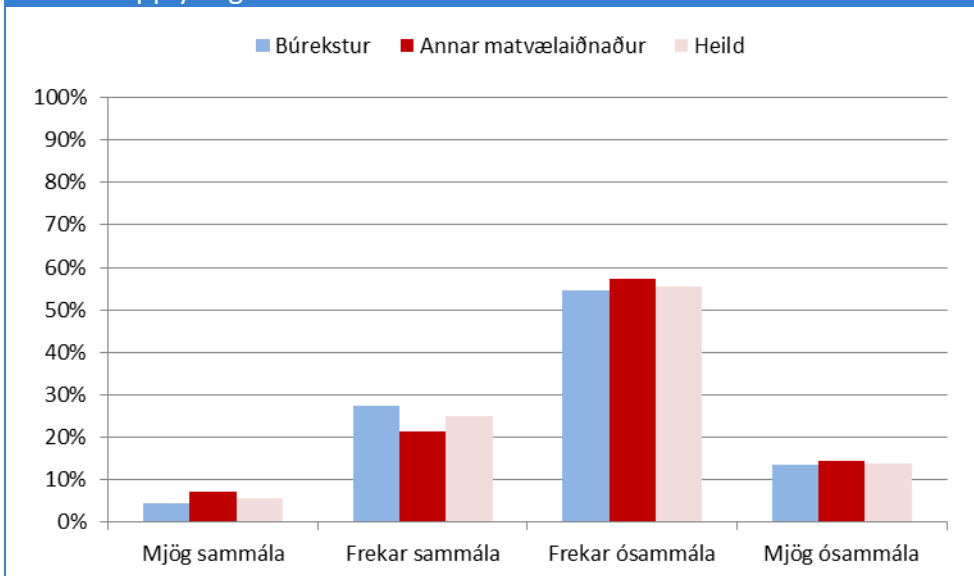
#### 4.8 Samskipti við Matvælastofnun eru góð



Hagsmunaaðilar benda á að upplýsingar frá Matvælastofnun þurfi að berast tímanlega og vera ítarlegri en nú er, t.d. þegar breytingar á framkvæmd eftirlits felur í sér undirbúningsvinnu og jafnvel kostnað af hálfu rekstraraðila. Mynd 4.9 sýnir viðhorf svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar til upplýsingamiðlunar Matvælastofnunar. 31% svarenda töldu hana markvissa. Lítil munur var á viðhorfum að þessu leyti eftir starfsgreinum. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að flýta gerð og framfylgd verkferla sem hafi það að markmiði að efla upplýsingagjöf stofnunarinnar þannig að hún mæti sem best þörfum eftirlitsskyldra aðila og annarra hagsmunaaðila.

**UPPLÝSINGAGJÖF  
T.D. UM BREYTINGAR  
Á FRAMKVÆMD  
EFTIRLITS BERIST  
TÍMANLEGA**

#### 4.9 Upplýsingamiðlun Matvælastofnunar er markviss



Aðilar í matvælaiðnaði hafa kvartað undan litlu samráði Matvælastofnunar, m.a. vegna innleiðingar á nýju áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi til að meta eftirlitsþörf starfsstöðva (sjá kafla 3.2.1). Þeir töldu að kerfið, sem er sænskt að uppruna, hafi verið tekið upp án aðlögunar að íslenskum aðstæðum. Samráð við hagsmunaaðila vegna þess hafi verið lítið og takmarkaður frestur gefinn til umsagna. Þeir hafi því ekki haft

**STUTTUR FRESTUR TIL  
ATHUGASEMDA EN  
BRUGÐIST VIÐ ÖLLUM  
ÁBENDINGUM ÞÓ  
HANN VÆRI LIÐINN**

möguleika til að meta kerfið og benda á raunhæfar tillögur til úrbóta. Matvælastofnun sendi öllum fyrirtækjum sem lúta eftirliti hennar upplýsingar um þetta nýja kerfi 15. júní 2012 og veitti þeim umsagnarfrest til 1. júlí 2012. Þar var þeim einnig kynnt flokkun kerfisins á starfstöðvum þeirra og tilheyrandi mat á eftirlitsþörf þeirra. Aðeins tvö fyrirtæki sendu inn athugasemdir við forsendur sinnar flokkunar innan uppgefins frests. Stofnunin sendi einnig 20 hagsmunasamtökum og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga upplýsingar um kerfið 20. júní 2012. Ríkisendurskoðun tekur undir að frestur Matvælastofnunar hafi verið stuttur, bæði í ljósi árstímans en ekki síður þess að kerfið hefur bein áhrif á umfang eftirlits með fyrirtækjunum og þar með kostnað þeirra við það. Að sögn Matvælastofnunar hefur hún þó tekið allar ábendingar sem henni hafa borist síðan þá til skoðunar og brugðist strax við hafi verið tilefni til.

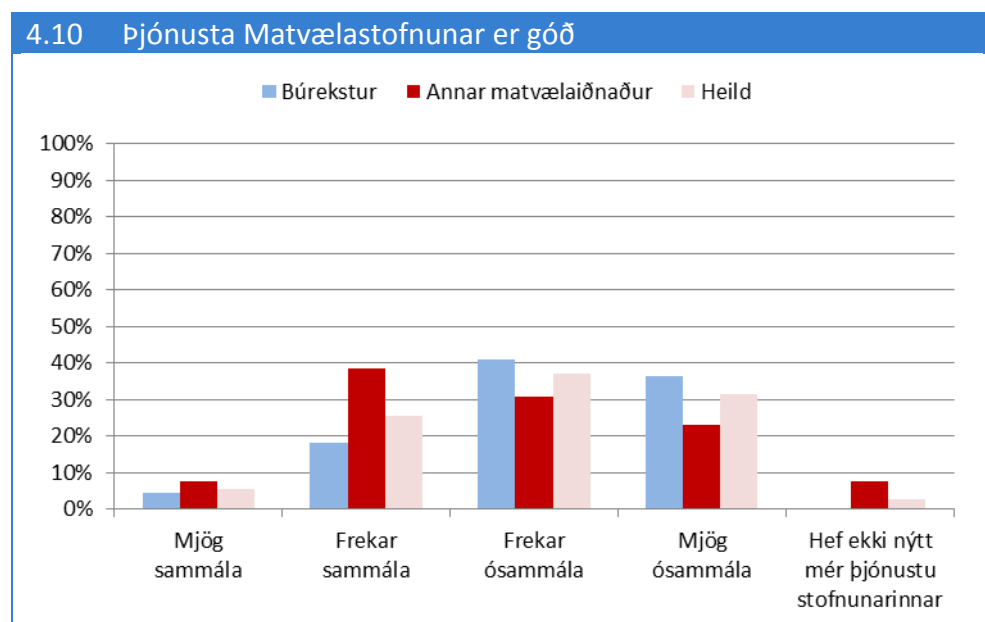
## 4.6 GAGNRÝNI Á ÞJÓNUSTU OG LEIÐBEININGARSKYLDU

**31% SVARENDA  
TÖLDU ÞJÓNUSTUNA  
GÓÐA**

Mynd 4.10 sýnir viðhorf svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar til þjónustu Matvælastofnunar. 31% svarenda taldi hana góða. Óánægja með þjónustu stofnunarinnar var meiri meðal aðila í búrekstri en matvælaiðnaði. Tveir aðilar, einn í búrekstri og annar í öðrum matvælaiðnaði, voru mjög sammála því að þjónustan væri góð.

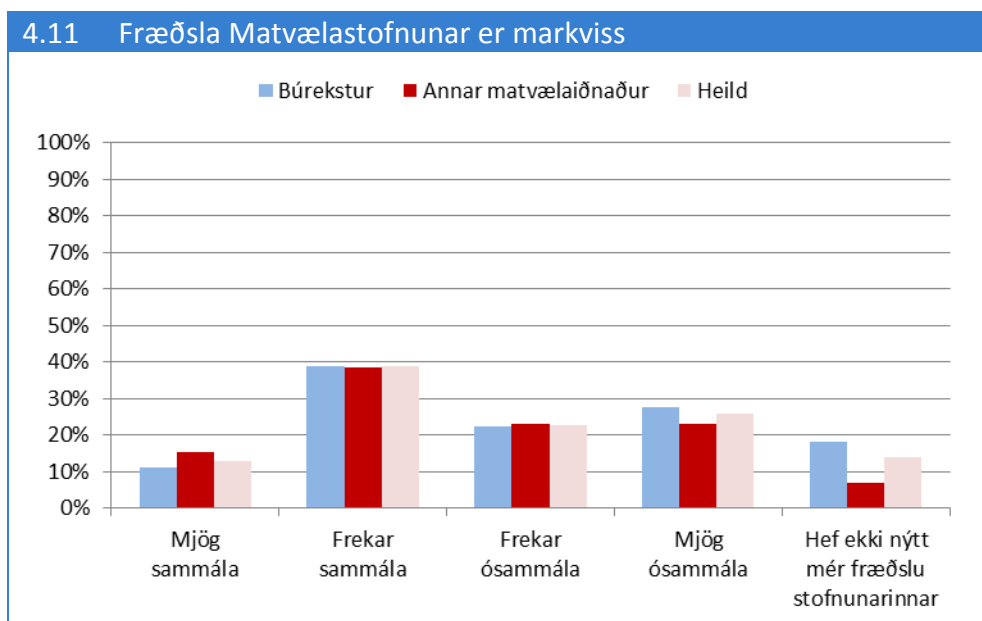
Aðilar í búrekstri hafa m.a. gagnrýnt breytingar á fyrirkomulagi dýralæknþjónustu eftir gildistöku matvælalöggjafar Evrópusambandsins árið 2010 því þær hafi dregið mjög úr þjónustu héraðsdýralækna (sjá kafla 2.2.2). Dæmi hafi verið um að erfitt hafi reynst að fá þjónustu sjálfstætt starfandi dýralækna á sama tíma og héraðsdýralæknir hafi ekki mátt veita hana. Þetta getur að hluta til skýrt óánægju með þjónustu Matvælastofnunar hjá aðilum í búrekstri. Að sögn Matvælastofnunar var um byrjunarörðugleika að ræða sem hafi verið leystur með samningum stofnunarinnar við sjálfstætt starfandi dýralækna. Að mati Ríkisendurskoðunar eru væntingar eftirlitsskyldra aðila til þjónustu og ráðgjafar Matvælastofnunar ekki lengur raunhæfar eftir gildistöku matvælalöggjafar Evrópusambandsins. Því er mikilvægt að Matvælastofnun útskýri fyrir þeim, enn betur en hún hefur gert, þau takmarkandi áhrif sem kröfur löggjafarinnar um óhæði eftirlitsaðila hafa á ráðgjafar- og þjónustuhlutverk hennar (sjá kafla 2.2.3).

**VÆNTINGAR TIL  
ÞJÓNUSTU MAT-  
VÆLASTOFNUNAR  
ÓRAUNHÆFAR**



Mynd 4.11 sýnir viðhorf svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar til þess hvort fræðsla Matvælastofnunar sé markviss. 86% svarenda höfðu sótt fræðslu hjá Matvælastofnun. Af þeim töldu 52% að fræðsla stofnunarinnar væri markviss. 26% svarenda voru mjög ósammála fullyrðingunni. Ekki var mikill munur á viðhorfum eftir starfsgreinum.

**52% SVARENDA  
TÖLDU FRÆÐSLU  
STOFNUNARINNAR  
MARKVISSA**



Erfitt getur verið fyrir stofnun eins og Matvælastofnun að greina milli eðlilegs leiðbeiningarhlutverks og þjónustu sem ekki er við hæfi að eftirlitsaðili sinni. Umboðsmaður Alþingis hefur bent á að óskráð regla stjórnarsýsluréttar um leiðbeiningarskyldu gangi ekki lengra en 7. gr. stjórnarsýslulaga, þ.e. að stofnunum sé skylt að veita nauðsynlegar leiðbeiningar en ekki umfangsmikla og sérfræðilega ráðgjöf. Hann hefur gefið út það álit (mál nr. 6666/2011) að „það leiddi ekki af leiðbeiningarskyldunni að stjórnvald, sem hefur það verkefni að hafa eftirlit með einstaklingum og lögaðilum á tilteknum afmörkuðum sviðum og bregðast við brotum á löggjöf, yrði að taka fyrir fram efnislega afstöðu á grundvelli fyrirspurnar til þess hvort tiltekin atvik samrýmdust gildandi lögum.“ Ríkisendurskoðun telur að skýra þurfi leiðbeiningarhlutverk Matvælastofnunar betur í lögum um stofnunina en gert er í núverandi lögum.

**SKÝRA ÞARF BETUR  
LEIÐBEINGA-  
HLUTVERK MAT-  
VÆLASTOFNUNAR**

Matvælastofnun ber að upplýsa eftirlitsskylda aðila, neytendur og aðra hagsmunaaðila um málefni sem falla undir ábyrgðarsvið hennar. Hún veitir t.d. neytendum upplýsingar um meðhöndlun matvæla og hættur tengdar þeim. Þá fræðir stofnunin rekstraraðila um góða framleiðsluhætti og uppbyggingu innra eftirlits. Stofnunin miðlar upplýsingum í formi bæklinga, tilkynninga og greinarskrifa í fjölmiðlum. Hún nýtir heimasíðu sína einnig í fræðslutilgangi, gefur út handbækur og heldur fræðslufundi, námskeið og samráðsþing hagsmunaaðila. Þá svarar hún fyrirspurnum sem henni berast frá hagsmunaaðilum, eftirlitsskyldum aðilum og almenningi.

Matvæla- og fóðurframleiðendur eru ábyrgir fyrir öryggi og gæðum framleiðslu sinnar. Í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli er hvatt til þess að hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila vinni landsbundnar leiðbeiningar um góðar starfsvenjur með tilliti til hollustuhátta og beitingar megin-



reglna um greiningu á hættu og mikilvægum stýristöðum (HACCP). Leiðbeiningarnar verða að fá samþykki eftirlitsaðila. Matvælastofnun hefur hvatt hagsmunasamtök til að stuðla að gerð slíkra leiðbeininga og auðvelda þannig matvælaframleiðendum að uppfylla kröfur matvælalöggjafarinnar. Að mati stofnunarinnar hafa hagsmunasamtök ekki brugðist við á fullnægjandi hátt en hún hefur ekki umboð til að fyrirskipa gerð leiðbeininganna. Leiðbeiningar sem þessar hafa þó verið gerðar vegna grænmetisframléiðslu og meðferð fódurs á frumframleiðslustað og í mars 2013 vann ein starfsgrein í frumframleiðslu búfjár (nautgripaafurðir) að því að útbúa slíkar leiðbeiningar.

#### 4.7 ALMENN GAGNRÝNI Í VIÐHORFSKÖNNUNINNI

Í viðhorfskönnun sinni gaf Ríkisendurskoðun svarendum kost á að koma skoðunum sínum á framfæri. Þær voru eftirfarandi:

##### SKOÐANIR SVARENDAR Í VIÐHORFSKÖNNUNINNI

„Þegar erfið mál koma upp sem rata t.d. í fjölmiðla virðist MAST ekki vera með góðar viðbragðsáætlanir.“

„Mörg mál dragast lengur en 6 mánuði.“

„Tekur oft of langan tíma að fá svör við fyrirspurnum. Starfsmenn eru störfum hlaðnir, en flestir liprir í samskiptum. Allt of mikill tími fer í ferðalög og tímanýting ómarkviss, t.d. í fjósaskoðun. Ábyrgð stofnunarinnar þarf að vera ljós þegar starfsmenn gera mistök sem hafa í för með sér kostnað.“

„Gjaldskrá er ekki í takt við breytingar á verklagi t.d. hvað varðar sýnatökur. Stofnunin gengur of hart fram í að éta upp Evrópusambandsreglugerðir, sem eru fjarri íslenskum raunveruleika, t.d. tríkínusýni.“

„Stofnunin, eða starfsmenn hennar vilja oft ganga lengra í reglugerðarsetningu og framfylgni reglugerða heldur en lagaheimildir eru fyrir. Kostnaður við eftirlit MAST hefur rokið upp úr öllu valdi og er algjörlega stjórnlaus, enda á eftirlitskostnaður að byggjast á raunkostnaði, svo það skiptir í raun ekki máli hver raunkostnaður er, honum er bara velt út á fyrirtæki landsins.“

„Stofnunin er á réttari leið þó hún eigi talsvert í land enn sem komið er. Einkanlega þykir mér skorta á markvisst fræðslustarf.“

„Ég held að það sem snýr að samskiptum mínum við MAST sé aðallega vegna lélegs regluverks frekar en vilja starfsmanna MAST.“

#### 4.8 UMBÆTUR TAKA Á ÞÁTTUM SEM HAFU VERIÐ GAGNRÝNDIR

Að mati Ríkisendurskoðunar vinnur Matvælastofnun skipulega að umbótaverkefnum sem hjálpa stofnuninni m.a. að bregðast við þeirri gagnrýni sem starfshættir hennar hafa sætt. Gera má ráð fyrir að árleg markmiðssetning, reglubundið sjálfsmat og öflugt gæðastjórnunarkerfi þar sem verkferlar og verklagsreglur eru í reglubundinni endurskoðun muni stuðla að því að fagleg og samræmd vinnubrögð stofnunarinnar eflist í komandi framtíð. Þá mun nýtt áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi fyrir fódur- og matvælafyrirtæki auðvelda Matvælastofnun að meta raunverulega þörf fyrir eftirlit hjá þeim. Hafa verður í huga að Matvælastofnun er ung stofnun (frá árinu 2008) sem hefur tekið við fjölmörgum og viðamiklum verkefnum frá þeim tíma sem hún var stofnuð (sjá kafla 2.2.2). Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun til að halda áfram á þeirri uppbyggilegu braut sem hún hefur markað sér um sífelldar umbætur og markvissa framþróun starfseminnar.

## 4.9 GAGNRÝNI Á ATVINNUVEGA- OG NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTI

Eftir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hóf starfsemi 4. september 2012 og tók yfir málefni Matvælastofnunar hefur ráðuneytið styrkt yfirsýn sína um flókið starfs- og lagaumhverfi Matvælastofnunar. Þann 1. janúar 2013 hóf fyrrverandi yfirdýralæknir sem áður starfaði sem forstöðumaður hjá Matvælastofnun störf hjá ráðuneytinu. Í september 2013 komu 10 starfsmenn ráðuneytisins að málefnum stofnunarinnar með einum eða öðrum hætti auk tveggja starfsmanna á skrifstofu fjárlagagerðar.

Ábyrgð á reglugerðasetningu sem Matvælastofnun framfylgir liggur hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Í 25 gr. laga nr. 93/1995 um matvæli segir að ráðherra skuli afla umsagna hlutaðeigandi hagsmunasamtaka og kynna efni og forsendur reglugerða og/eða gjaldskrár Matvælastofnunar með a.m.k. eins mánaðar fyrirvara. Gagnrýni þessara aðila hefur þó að hluta til beinst að Matvælastofnun hafi þeir talið framkvæmd ráðuneytisins ábótavant í þessu efni. Þannig hefur Matvælastofnun t.d. verið gagnrýnd af hagsmunasamtökum eftirlitsskyldra aðila fyrir að hafa ekki greint þeim nægilega tímanlega frá upptöku nýrra reglna. Þeir hafi því ekki getað komið athugasemdum sínum nógu vel á framfæri eða brugðist í tíma við væntanlegum breytingum.

Matvælastofnun hefur einnig t.d. legið undir gagnrýni fyrir ófullnægjandi viðhald varnarlína gegn búfjárjúkdómum en hún annast það verkefni. Í 12. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim segir að ráðherra taki ákvörðun um hvaða varnarlínur skuli viðhaldið. Í athugasemdum Matvælastofnunar við drög að skýrslu þessari segir:

Matvælastofnun leggur árlega fram óskir um fjárveitingar vegna viðhalds tiltekinnar varnarlína og er það stjórnvalda að ákveða hvort fjármagni er veitt til þeirra verkefna.

Í athugasemdum ráðuneytisins við skýrsludrögin segir hins vegar:

[...] kemur fram misskilningur varðandi viðhald á varnarlínunum gegn búfjárjúkdómum í þá veru að það sé ráðherra sem taki ákvarðanir um hvaða varnarlínur skuli viðhaldið á hverju ári. Hið rétta er að það er ráðuneytið sem setur reglugerðir og auglýsingar um varnarlínur sem eru í gildi og legu þeirra en það er alfarið Matvælastofnunar að ákveða hvaða fjármunir af fjárveitingum til stofnunarinnar eru settir í hvaða girðingar á hverju ári.

Að mati Ríkisendurskoðunar sýna þessi tvö dæmi hvernig ábyrgðarskil milli Matvælastofnunar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis geta verið óljós og skilningur aðila mismunandi. Ráðuneytið verður að tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og Matvælastofnunar sé skýr og að hagsmunasamtök eftirlitsskyldra aðila og aðrir hagsmunaaðilar séu upplýstir um hana.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gefur út gjaldskrá vegna eftirlits Matvælastofnunar að fengnum tillögum frá henni. Lögum samkvæmt skal eftirlitsgjald ekki vera hærra en „raunkostnaður við eftirlitið“ og standa straum af tilteknum kostnaðarþáttum við það, s.s. launum starfsfólks sem sinnir eftirlitinu, öðrum kostnaði vegna starfsfólks og sýnatöku. Í sameiginlegri umsögn um gjaldskrá Matvælastofnunar frá 25. júní

**HEFUR EFLT YFIRSÝN  
UM STARFS- OG  
LAGAUMHVERFI  
MATVÆLASTOFN-  
UNAR**

**BER ÁBYRGÐ Á SETN-  
INGU REGLUGERÐA  
OG GJALDSKRÁR**

**ÁBYRGÐARSKIL GETA  
VERIÐ ÓLJÓS OG  
SKILNINGUR AÐILA  
MISMUNANDI**

**GAGNRÝNI Á FOR-  
SENDUR GJALD-  
SKRÁR**

2012 bentu Félag Íslenskra fiskmjölsframleiðenda, Landssamband fiskeldisstöðva, Samtök fiskvinnslustöðva, Landssamband íslenskra útvegsmanna, Landssamtök sláturleyfshafa, Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Samtök verslunar og þjónustu m.a. á eftirfarandi:

Af fyrirbyggjandi drögum að gjaldskrá má ráða að óskýrleiki gjaldtökkunnar er mikill og skortir verulega á gagnsæi gjaldtökkunnar. Er því erfitt að ráða hver heildaráhrif gjaldtökkunnar verða á eftirlitsskylda aðila. Gengur sá óskýrleiki gegn þeirri grundvallarreglu að gjaldtaka skuli vera skýr og ótvíræð.

**FYRIR LIGGI GÖGN  
SEM STAÐFESTI  
RAUNKOSTNAÐ VIÐ  
EFTIRLIT**

Hagsmunasamtökin töldu einnig að með breytingartillögum að gjaldskrá Matvælastofnunar ætti a.m.k. að fylgja rekstraráætlun hennar og uppgjör „þannig að umsagnaraðilar geti áttað sig á samsetningu tekna og gjalda stofnunarinnar og ráðstöfun þeirra gjalda sem verið er að leggja á iðnaðinn.“ Ríkisendurskoðun bendir á að til að hægt sé að leggja mat á raunkostnað Matvælastofnunar við eftirlit hennar verði hún m.a. að hafa vandaða skráningu á umfangi þess. Samkvæmt Matvælastofnun heldur eftirlitskerfi hennar, ÍsLeyfur, nú þegar utan um unna tíma vegna eftirlits í öllum matvæla- og fóðurfyrirtækjum en þróun kerfisins stendur enn yfir (sjá kafla 3.1).

**UMSAGNARAÐILAR  
VERÐA AÐ HAFNA  
RAUNHÆFAN  
MÖGULEIKA TIL AÐ  
TAKA AFSTÖÐU**

Að sögn Matvælastofnunar hefur hún brugðist við beiðnum hagsmunasamtaka um útskýringar á forsendum gjaldtöku og m.a. fundað með Samtökum iðnaðarins og Bændasamtökum Íslands í þeim tilgangi. Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir framangreind umfjöllun þó að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti þarf að vanda betur til gjaldskrársetningar vegna eftirlits Matvælastofnunar. Forsendur gjaldskrár verða að vera skýrar og gögn að baki henni sett þannig fram að af þeim megi sjá að gjaldskráin sé í samræmi við raunkostnað við eftirlitið og ákvæði laga. Aðeins þannig hafa umsagnaraðilar raunhæfan möguleika til að taka afstöðu til hennar. Þar sem kostnaður rekstraraðila vegna eftirlits Matvælastofnunar hefur aukist við gildistöku matvælalöggjafar Evrópusambandsins er þetta jafnvel enn mikilvægara en áður.