



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. nóvember 2009

Efni: Umsögn um matvælafrumvarpið, 147. mál - skoðunarstofur í sjávarútvegi

Samtökin vísa til fyrri umsagna um hliðstætt frumvarp sem sendar hafa verið til sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis.

Samtökin styðja eindregið að leidd skuli í lög hér á landi matvælalöggjöf Evrópusambandsins. Afleiðingar þess að taka ekki upp endurskoðaða matvælalöggjöf ESB yrðu sjávarútvegi mjög þungbærar og geta leitt til þess að íslenskar sjávarafurðir eigi ekki óhindrað aðgengi að mörkuðum í Evrópusambandinu.

Lagst er gegn breytingu á núverandi fyrirkomulagi skoðunarstofa í sjávarútvegi, sbr. fyrri umsagnir samtakanna um sama efni. Mikil ánægja hefur ríkt með þetta fyrirkomulag og engar ástæður til að þar verði breytingar á enda engar slíkar kröfur að finna í reglugerðum Evrópusambandsins.

Hér að neðan fylgir sérstök umsögn samtakanna um skoðunarstofur í sjávarútvegi.

Um skoðunarstofur í sjávarútvegi,

skv. 16. gr. laga nr. 55/1998, sbr. 5. gr. Rgl. 882/2004/EB

Röksemdir í athugasemdum með frumvarpinu fyrir breytingum á 16. gr. og 17. gr. laga nr. 55/1998, um sjávarafurðir byggja á misskilningi, þar sem að 5. gr. rgl. 882/2004/EB felur ekki sér efnislegar breytingar á núgildandi eftirlitsheimildum skoðunarstofa í sjávarútvegi.

Skoðunarstofur (eftirlitsaðilar) eru óháðar í dag skv. gildandi 16. gr. laga nr. 55/1998. Eftirlitsaðilar verða ekki meira óháðari við það að gera fyrst samning við stjórnvöld um að sinna eftirliti gagnvart fyrirtækjum, en að gera beint samning við fyrirtæki um eftirlit hjá því. Í báðum tilfellum er eftirlitsaðilinn (skoðunarstofan) undir eftirliti stjórnvaldsins sem getur afturkallað starfsleyfi eftirlitsaðilans ef ástæða er til.

Halda verður aðskildum forsendum starfsleyfis og eftirlits og forsendum við framkvæmd eftirlitsins sjálfs. Allir þeir sem uppfylla kröfur um starfsemi eftirlitsaðila eiga að fá möguleika á því að sinna þeim verkefnum eins og öðrum. Með því að leggja til að Matvælastofnun fái óskorað ákvörðunarvald um að eftirlitsaðilar geti fengið tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlitsins er stofnunin bæði að taka við þessu samningssambandi og þar með mögulegum

hagsmunaaðrekstrum, sem og taka til sín meiri heimildir og verkefni en nauðsyn ber til til að ná fram markmiðum 5. gr. rgl. 882/2004/EB.

Aðildarríki og íslensk stjórnvöld verða þannig að virða meginreglu um meðalhóf sbr. gr. 3d í Lissabon sáttmálanum (Rómarsamningsins), um að takmarka ekki frelsi fyrirtækja meira en nauðsyn krefur til að ná fram því markmiði sem að er stefnt.

Skipaefirlit og skoðun

Benda verður sérstaklega á reglugerð nr. 142/2004, um um viðurkenningu flokkunarfélaga og um reglur og staðla fyrir stofnanir sem sjá um skipaefirlit og -skoðun. Í 1. gr. reglugerðarinnar er sérstaklega kveðið á um að stuðla eigi að frelsi við að veita þjónustu.

Skipaskoðun á Íslandi er framkvæmd af einkaaðilum og flokkunarfélögum skv. rgl. nr 142/2004 Siglingastofnun gefur eftirlitsaðila starfsleyfi til að framkvæma skoðanir og annað eftirlit með skipum sem skylt er að framkvæma samkvæmt alþjóðsamningum. Eftirlitsaðilar skipa eru einkaaðilar sem uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til faggiltra eftirlitsaðila á sviði skipaskoðuna og eftirlits.

Góð reynsla er af þessu fyrirkomulagi og það byggir á alþjóðlegum samþykktum. Sömu sjónarmið gilda um skipaskoðanir og starfsleyfisforsendur skoðunarstofa í sjávarútvegi. Engin ástæða er því til að breyta núverandi fyrirkomulagi skoðunarstofa.

Fyrirkomulagið í dag

Núgildandi fyrirkomulag í sjávarútvegi byggir á regluverki Evrópusambandsins (ESB) og hefur verið undir eftirliti íslenskra yfirvalda, Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og faggiltra skoðunarstofa í mörg ár. Góð reynsla er af þessari framkvæmd síðastliðin ár og ekki verður séð að raunverulegt eða lagalegt tilefni sé til breytinga á því eins og lagt er til í matvælafrumvarpinu (þskj. 241-147. mál á 137. löggj.).

Lagt er til að gerbreyta stöðu og hlutverki skoðunarstofa í sjávarútvegi í 54. gr. og 55. gr. matvælafrumvarpsins, með því að leggja til nýja 16. gr. og 17. gr. laga nr. 55/1998, um sjávarafurðir. Í stað þess að skoðunarstofurnar sjái sjálfar um samninga og samskipti við þá sem skoða á, þá verður þeim falin eftirlitsverkefni af hálfu Matvælastofnunar.

Núgildandi 16. gr. og 17. gr. laga nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða:

16. gr.

„Öllum starfs- og vinnsluleyfishöfum, sbr. 14. gr., er skylt að hafa samning við faggilta skoðunarstofu. Ráðherra er þó heimilt að veita undanþágur frá þessu skilyrði mæli sérstakar ástæður með því.

Matvælastofnun veitir skoðunarstofum starfsleyfi hafi þær sótt um eða hlotið faggildinguna frá faggildingarsviði Löggildingarstofu eða öðrum viðurkenndum faggildingaraðila á Evrópska efnahagssvæðinu og að uppfylltum skilyrðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim.

Skoðunarstofur skulu vera óháðar öllum hlutaðeigandi aðilum. Skoðunarstofa og starfsfólk hennar má ekki taka þátt í störfum sem geta haft áhrif

á sjálfstæði dómgreindar eða ráðvæðni þeirra varðandi skoðunarstarfsemina. Allir hagsmunaaðilar skulu geta sótt þjónustu til skoðunarstofa. Ekki skulu vera óréttlát skilyrði fjárhagslega eða af öðrum toga. Starfsemi stofunnar skal hagað með þeim hætti að viðskiptavinum sé ekki mismunað.

Skoðunarstofur skulu fylgjast reglulega með húsnæði, ástandi skipa, hreinlæti, búnaði og innra eftirliti vinnsluleyfshafa.

Skoðunarstofur rækja eftirlit sitt á vegum Matvælastofnunar sem fylgist með starfi þeirra og sannreynir að þær ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt, enda skulu þær veita Matvælastofnun upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækja á þann hátt sem Matvælastofnun ákveður.

Verði misbrestur á að skoðunarstofur ræki skyldur sínar, vanræki þær upplýsingaskyldu sína eða gefi rangar upplýsingar veitir [Matvælastofnun]1) áminningu eða sviptir þær starfsleyfi ef sakir eru miklar.

Ráðherra setur nánari reglur um innra eftirlit og starfsemi skoðunarstofa. Ráðherra getur meðal annars sett reglur um framkvæmd skoðana til að tryggja samræmi þeirra.“

17. gr.

Forsvarsmönnum starfs- og vinnsluleyfshafa, sbr. 14. gr., er skylt að veita Matvælastofnun og samningsbundinni skoðunarstofu allar þær upplýsingar og þá aðstoð sem nauðsynleg er við framkvæmd eftirlits og skoðunar, þar með talinn aðgang að hverjum þeim stað þar sem sjávarafurðir eru unnar eða geymdar. Matvælastofnun og skoðunarstofur fara með upplýsingar þær sem leynt eiga að fara sem trúnaðarmál.

Starfsmönnum Eftirlitsstofnunar EFTA er heimilt í samráði við Matvælastofnun að gera vettvangskannanir hjá þeim aðilum sem falla undir ákvæði þessara laga og reglugerða settra með stoð í þeim til þess að ganga úr skugga um að ákvæði þeirra séu virt. Matvælastofnun getur heimilað erlendum eftirlitsaðilum sambærilegar vettvangskannanir. Íslensk yfirvöld skulu veita þessum eftirlitsmönnum alla nauðsynlega aðstoð við að gegna skyldum sínum.

Skylt er að láta skoðunarstofu og Matvælastofnun í té án endurgjalds sýni af sjávarafurðum til rannsókna.“

Um 54. gr. og 55. gr. segir í athugasemdum með matvælafrumvarpinu:

„Um 54. gr.

Rétt þykir að breyta því hlutverki sem faggiltar skoðunarstofur hafa haft við eftirlit samkvæmt lögum í samræmi við þau ákvæði sem um þær gilda í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004. Samkvæmt gildandi lögum er öllum starfs- og vinnsluleyfshöfum skylt að hafa samning við faggilta skoðunarstofu til að annast framkvæmd eftirlits með starfsemi þeirra en Matvælastofnun hefur hins vegar haft yfirumsjón með starfi þeirra. Hér er hins vegar gert ráð fyrir að lögbært stjórnvald, í þessu tilviki Matvælastofnun, geti falið faggiltum eftirlitsaðilum tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlitsins enda uppfylli þeir tiltekin skilyrði til þess. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji þessi skilyrði með reglugerð. Heimild til að framselja faggiltum eftirlitsaðilum vald til eftirlits er

nokkuð þrengri í framangreindri reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004 en í gildandi lögum og því óhjákvæmilegt að gera þessar breytingar.

2. mgr. 16. gr. laganna skv. 54. gr. frumvarpsins er efnislega sambærileg gildandi 5. mgr. 16. gr. laganna. 3. mgr. 16. gr. laganna skv. 54. gr. frumvarpsins er efnislega sambærileg gildandi 6. mgr. 16. gr. laganna.

Um 55. gr.

Í nógildandi lögum er gert ráð fyrir að skoðunarstofa geri samning við starfs- eða vinnsluleyfishafa. Frumvarpið gerir ráð fyrir að Matvælastofnun geti falið faggiltum eftirlitsaðilum tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlitsins enda uppfylli þeir tiltekin skilyrði til þess. Af þessum sökum er lagt til í frumvarpinu að í stað orðanna „Forsvarsmönnum starfs- og vinnsluleyfishafa, sbr. 14. gr., er skylt að veita Matvælastofnun og samningsbundinni skoðunarstofu ...“ komi: „Stjórnendum vinnslustöðva, skipa og annarra starfsstöðva er skylt að veita Matvælastofnun og þeim faggiltu aðilum sem falin eru tiltekin verkefni varðandi eftirlit samkvæmt samningi við Matvælastofnun ...“.

Rökstuðningur fyrir breyttu fyrirkomulagi samkvæmt athugasemdum með matvælafrumvarpinu hvílir aðallega á, að því er haldið fram að heimild til framsals eftirlitsverkefna til skoðunarstofa sé þrengra í reglugerð 882/2004/EB en í gildandi lögum nr. 55/1998 og þess vegna óhjákvæmilegt að gera þessar breytingar. Með þessu móti er verið að kollvarpa núverandi fyrirkomulagi, án þess að það sé rökstutt sérstaklega.

Heimildir skoðunarstofa til eftirlits

Heimildin til framsals eftirlitsverkefna hefur verið og verður áfram hjá stjórnvaldinu, enda gefur Matvælastofnun skoðunarstofum starfsleyfi skv. nógildandi 16. gr. laga nr. 55/1998, um sjávarafurðir.

„Skoðunarstofur rækja eftirlit sitt á vegum Matvælastofnunar sem fylgist með starfi þeirra og sannreynir að þær ræki skyldur sínar á fullnægjandi hátt, enda skulu þær veita Matvælastofnun upplýsingar um starfsemi og ástand fyrirtækja á þann hátt sem Matvælastofnun ákveður.“ (Nógildandi 5. mgr. 16. gr. laga nr. 55/1998).

Það kemur skýrt fram í reglugerð 882/2004/EB að lögbæru yfirvaldi er heimilt og getur framselt tiltekin eftirlitsverkefni til óháðra þriðja aðila. Eftirlitsverkefni skoðunarstofa í sjávarútvegi voru mikil nýjung á sínum tíma og verður ekki annað séð en að ESB sé að stefna í þá átt líka með því að setja slíkt heimildarákvæði í 5. gr. rgl. 882/2004/EB.

Skilyrði til framsals eftirlitsverkefna eru sett í 5. gr. rgl. 882/2004/EB. Í þeirri grein er ekki tekið fram eða bannað að skoðunarstofur megi ekki gera samninga við einstök fyrirtæki. Það er eftirlátið aðildarríkjunum sjálfum hvernig uppfylla beri skilyrði 5. gr. Staðhæfingar ráðuneytisins um að nógildandi fyrirkomulag skoðunarstofa um að skoðunarstofur megi ekki gera samninga við önnur fyrirtæki sé í andstöðu við 5. gr. byggir á mistúlkun.

Markmið 5. gr. rgl. 882/2004/EB er að tryggja óhæði skoðunarstofunnar gagnvart þeim sem hún skoðar. Þetta markmið er þegar tryggt í 3. mgr. 16. gr. laga nr. 55/1998:

„Skoðunarstofur skulu vera óháðar öllum hlutaðeigandi aðilum. Skoðunarstofa og starfsfólk hennar má ekki taka þátt í störfum sem geta haft áhrif á sjálfstæði dómgreindar eða ráðvendni þeirra varðandi skoðunarstarfsemina. Allir hagsmunaaðilar skulu geta sótt þjónustu til skoðunarstofa. Ekki skulu vera óréttlát skilyrði fjárhagslega eða af öðrum toga. Starfsemi stofunnar skal hagað með þeim hætti að viðskiptavinum sé ekki mismunað.“

Skoðunarstofur í sjávarútvegi rækja eftirlit sitt á vegum Matvælastofnunar skv. 16. gr. 55/1998 og munu áfram sjá um eftirlitið að óbreyttu. Núgildandi 16. gr. er í samræmi við 5. gr. 882/2004/EB, en það kemur skýrt fram í 16. gr. 55/1998 að skoðunarstofur eigi að vera óháðar öllum hlutaðeigandi aðilum.

Aðalskilyrði 5. gr. rgl. 882/2204/EB er að skoðunarstofur hafi gilt starfsleyfi, vottun skv. staðli EN 45004 og að þess sé gætt að hagsmunaárekstrar eigi sér ekki stað við framkvæmd eftirlitsverkefna. Þetta sjónarmið hefur lengi verið í regluverki Evrópusambandsins og í íslenskum lögum, enda skulu skoðunarstofur vera óháðar og án hagsmunatengsla skv. 16. gr. laga 55/1998 um meðferð sjávarafurða.

Hafi lögbær yfirvöld eins og Matvælastofnun athugasemdir við starfsemi skoðunarstofa við framkvæmd eftirlitsins þá er eðlilegt að hún fari yfir málið með skoðunarstofunni og endurskoði faggildingu hennar eða starfsleyfi.

Af ofangreindu verður ekki séð að lagatæknileg breyting eins og vísað er til í 5. gr. rgl. 882/2004/EB, sbr. 54. gr. matvælafrumvarpsins breyti eða þrengi heimildir Matvælastofnunar til að framselja skoðunarstofum eftirlitshlutverk frá því sem gildir í dag skv. 16. gr. laga nr. 55/1998.

Þetta eru því haldlaus rök frumvarpshöfunda að halda fram að heimild til framsals verkefna sé þrengri í 5. gr. rgl. 882/2004/EB, en í núgildandi 16. gr. laga 55/1998.

Hagsmunatengsl og hindranir

Skilyrði 5. gr. 882/2004/EB felur í sér að tryggja þarf að ekki séu mögulegir hagsmunaárekstrar á milli eftirlitsaðilans eða eftirlitsþolans. Engin aðgreining er gerð á milli þess hvort um sé að ræða opinbera aðila eða einkaaðila í rgl. 882/2004/EB. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga standast varla þessa skoðun og spyrja má hvort að stofnanir ríkisins standist sjálfar þessa skoðun skv. 5. gr.

Það er mat samtakanna að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga standast ekki kröfur sem gerðar eru til þeirra sbr. rgl. 882/2004/EB um að eftirlitsaðilar séu óhlutdrægir og að engir hagsmunaárekstrar eigi sér stað við framkvæmd eftirlitsins. Til þess eru sveitarfélögin allt of tengt fjölbreyttri atvinnustarfsemi sem hafa á eftirlit með, auk þess að stunda margs konar eftirlitsskyldan rekstur. Jafnframt hafa heilbrigðisnefndir sveitarfélaga ekki faggildingu eins og krafist er af eftirlitsaðilum skv. rgl. 882/2004. Matvælastofnun hefur að auki ekkert formlegt boðvald yfir heilbrigðisnefndum. Endurskoðun heilbrigðiseftirlits er afar brýnt verkefni og í raun nauðsynlegt til að markmið matvælalöggjafarinnar geti náð fram að ganga.

Meginreglan er að einkaaðilar sinna skoðun og eftirliti á lífræna matvælamarkaðnum sbr. notice 2008C 13/03. Eftirlitsaðilarnir hafa vottun og uppfylla m.a. skilyrði skv. EN 45004, sbr. skilyrði 5. gr. rgl. 882/2004/EB. Í 27. gr. rgl. 834/2007/EB um lífræna ræktun er fjallað um eftirlitskerfi. Þar er sérstaklega vísað til þess að eftirlitskerfi með vörum á "lífræna markaðnum" verði að uppfylla kröfur 5. gr. rgl. 882/2004/EB, enda er um samræmt réttarsvið að ræða á sviði matvælalöggjafar ESB, sbr. 31. tl. aðfararorða rgl. 834/2007/EB og sbr. 5. tl. 27. gr. rgl. nr. 834/2007/EB, sem er samhljóða 5. gr. rgl. 882/2004/EB.

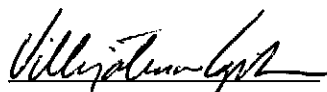
Rannsóknarstofur sem sinna eftirlitshluverki í bandalaginu hafa til langs tíma verið starfræktar af einkaaðilum og stjórnvöld einstakra aðildarríkja ESB hafa ekki gert athugasemdir við það fyrirkomulag. Heimildarákvæði rannsóknaraðila er að finna í 12. gr. rgl. 882/2004, en þeir þurfa að uppfylla sambærilegar kröfur sbr. d. lið 2. tl. 5. gr. rgl. 882/2004/EB.

Stjórnvöld verða sömuleiðis að virða samningsskuldbindingar Íslendinga skv. EES samningnum og þar með ákvæða Rómarsamningsins um fjórfrelsið, þar með talin bönn við óbeinum hindrunum á innra markaðnum. Takmarkanir á t.d. 43. gr. og 49. gr. rómarsamningsins um frelsi fyrirtækja til að starfa og veita þjónustu verða þannig að styðjast við lögmæt markmið og standast meðalhófsreglu bandalagsréttar, sbr. gr. 3.d í Lissabon sáttmálanum.

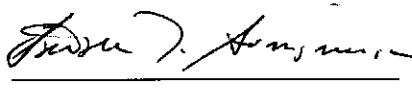
Stjórnvöldum ber að virða meginregluna um meðalhóf í þessu máli sem öðrum. Stjórnvöld eiga ekki að íþyngja aðilum meira en nauðsyn krefur til að ná fram því lögmæta markmiði sem að er stefnt, sbr. t.d. 2. gr. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 27/1999, um opinberar eftirlitsreglur. Eftirlit á vegum hins opinbera má ekki leiða til mismununar né takmarka athafnafrelsi nema almannahagsmunir krefji. Hvergi er að finna í frumvarpsdrögum upplýsingar um hvaða almannahagsmunir krefjist þess að breyta þurfi núgildandi fyrirkomulagi skoðunarstofa eða þá að það sé verulega gallað og krefjist umbóta.

Frumvarpið svarar ekki af hverju gildandi fyrirkomulag skoðunarstofa sbr. 16. gr. 55/1998, um sjávarafurðir megi ekki halda áfram í óbreyttri mynd á Íslandi. Tillaga um breytingu á 16. gr. og 17. gr. byggir á misskilningi og ber að fella út úr frumvarpinu.

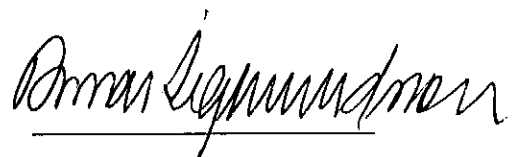
Virðingarfyllst,



Vilhjálmur Egilsson
framkvæmdastjóri
Samtaka atvinnulífsins



Friðrik J. Arngrímsson
framkvæmdastjóri
Landssambands ísl. útvegsmanna



Arnar Sigurmundsson
formaður
Samtaka fiskvinnslustöðva