



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Breytingar á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum. URN25080018
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	URN/skrifstofa umhverfis og orku
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	2. september 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Yfirstjórn matvæla, hollustuhátta og mengunarvarna er í dag hjá tveimur ráðuneytum og meginábyrgð á framkvæmd og samræmingu hjá tveimur ríkisstofnunum, þ.e. Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun. Auk stjórnsýslu á ábyrgð ríkisins fer hluti stjórnsýslu og eftirlits fram á sveitarstjórnarstigi og er landinu skipt í níu heilbrigðiseftirlitssvæði. Framkvæmd er þannig að verulegum hluta hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga, sem skiptist í heilbrigðisnefndir sem kjörnar eru af sveitarstjórum á viðkomandi heilbrigðiseftirlitssvæði og heilbrigðisfulltrúa sem starfa í umboði viðkomandi heilbrigðisnefndar. Miðlægar stofnanir ríkisins hafa yfirumsjónar- og samræmingarhlutverk lögum samkvæmt og er þeim ætlað að tryggja samræmi í framkvæmd eftirlits en við greiningu kom í ljós að þær skortir úrræði til að fylgja því hlutverki sínu eftir, bæði hvað varðar yfirsýn og úrræði til að tryggja samræmi í framkvæmd og eftirfylgni. Stofnanirnar tvær og hvert heilbrigðiseftirlitssvæði starfa sjálfstætt, eru með eigin eftirlitskerfi og hluti þeirra er með eigin gagnagrunna sem ekki tengjast innbyrðis, sem hefur leitt m.a. til þess að framkvæmd er ólík á milli svæða.

Í ágúst 2023 skilaði starfshópur um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum skýrslu þar sem fram kemur að ósamræmi í eftirliti sé mikið, stjórnsýsla flókin og að yfirsýn skorti. Er sú niðurstaða í samræmi við skýrslu KPMG frá 2020 um sama efni. Í skýrslu starfshópsins er lagt til að ábyrgð á eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum færist til Umhverfis- og orkustofnunar og eftirlit með matvælum verði fært til Matvælastofnunar. Þá hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) frá árinu 2010 ítrekað gert athugasemdir við annmarka á skipulagi opinbers eftirlits hér á landi hvað varðar samræmingu milli eftirlitsaðila. Í júlí 2024 barst íslenskum stjórnvöldum formlegt áminningarbréf vegna þessa. Það er álit ESA að þrátt fyrir ýmsar úrbætur sem gerðar hafa verið á fyrirkomulagi eftirlits á undanförunum árum sé það ekki fullnægjandi. Í athugasemdum ESA felst skýr afstaða um að núverandi kerfi eftirlits tryggi hvorki nægilega vel samræmda framkvæmd eftirlits né nægilega yfirsýn. Matvælaráðuneytið (nú atvinnuvegaráðuneytið) og umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið (URN) gerðu samning árið 2024 við KPMG um ferlagreiningu eftirlits. Niðurstaða KPMG, sem var birt haustið 2024, er sú að brotalamir megi finna í hverju skrefi eftirlitsins í núverandi mynd. Samræming milli eftirlitsaðila er ekki til staðar, eftirlit er komið í tækniskuld, skortur er á skýrleika, vantraust á eftirliti og ábyrgð eftirlitsþega takmörkuð.

Í maí 2024 skipuðu umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og þáverandi matvælaráðherra stýrihóp sem hafði það hlutverk að rýna fyrirbyggjandi tillögur og ólíkar sviðsmyndir um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum, og koma með tillögu að sviðsmynd sem er best til þess fallin að tryggja skilvirka framkvæmd eftirlits. Í skýrslu stýrihóps kemur fram að stýrihópurinn hafi lagt

áherslu á að meta hvaða sviðsmynd væri líklegust til árangurs m.t.t. ábendinga ESA og með það í huga að leiðin sem valin verði væri skilvirk til lengri tíma lítið.

Til að tryggja skilvirka framkvæmd eftirlits voru einkum tvær sviðsmyndir til skoðunar, þ.e. annað hvort að færa eftirlit með matvælum til Matvælastofnunar og eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum til Umhverfis- og orkustofnunar, eða að halda framkvæmd eftirlits á svæðisbundnum grunni á sveitarstjórnarstigi en að stofnanir ríkisins fengju skýrara yfirstjórnarhlutverk og aukið boðvald. Hvor sviðsmynd um sig kallar á breytingar á skipulagi og verkaskiptingu, en ljóst er að seinni sviðsmyndin felur í sér flóknari lagabreytingar og útfærslu á ábyrgð, ekki síst varðandi stjórnvaldsaðgerðir og boðvald gagnvart eftirlitssvæðum og felur því í sér takmarkaða einföldun á núverandi kerfi.

Tekin hefur verið sameiginleg ákvörðun umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og atvinnuvegaráðherra um að hrinda í framkvæmd fyrri sviðsmyndinni og leggja til að allt eftirlit verði fært til Umhverfis- og orkustofnunar og Matvælastofnunar. Markmið breytinganna er að tryggja skilvirkt eftirlit á málefnasviðinu og einfalda stjórnsýslu gagnvart þjónustuþegum, í samræmi við áherslur ríkisstjórnar um einföldun stjórnsýslu. Hlutverk heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, hvað varðar hin lögbundnu eftirlitsverkefni verður fellt niður en mögulegt er fyrir sveitarfélögin að starfrækja heilbrigðiseftirlit til að sinna staðbundnum verkefnum.

Markmið frumvarpsins er að fylgja eftir framangreindri leið til að tryggja að opinbert eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum sé árangursríkt, skilvirkt, óhlutdrægt og uppfylli kröfur um gæði og samræmi í framkvæmd.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Breyta eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum með það að markmiði að hafa aukið samræmi í framkvæmd, og einfalda og auka skilvirkni stjórnsýslunnar. Einnig að tryggja að opinbert eftirlit fari ekki í bága við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Markmið breytinganna er að tryggja skilvirka og samræmda stjórnsýslu. ESA hefur bent á að fyrirkomulag matvælaeftirlits á Íslandi standist ekki kröfur EES-samningsins. Helstu áhyggjuefni varða skort á samræmi, skýrri ábyrgð og yfirstjórn eftirlits. Einnig er vísað til umfjöllunar að framan um flókið umhverfi eftirlits í núverandi lagaumhverfi. Fyrirkomulag eftirlits er bundið í lög og því þörf á því að leggja til breytingar á þeim lögum til að hrinda í framkvæmd breytingar á eftirlitskerfinu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Einföldun stjórnsýslu, ferli leyfisveitinga einfaldað. Hagstæð rekstrarskilyrði fyrirtækja, aukin skilvirkni í samskiptum fyrirtækja og hins opinbera. Þær breytingar sem frumvarpið kveður á um eru því til samræmis við það sem kemur fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 um að ríkisstjórnin hyggist auka skilvirkni í samskiptum fyrirtækja og hins opinbera.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Samræmt og skilvirkt eftirlit um allt land, efling á stafrænni stjórnsýslu, aukin sérhæfing starfsfólks og einföldun á starfsumhverfi fyrirtækja. Tryggt verði að opinbert eftirlit með matvælum, hollustuháttum og mengunarvörnum sé árangursríkt, óhlutdrægt og uppfylli kröfur um gæði og samræmi í framkvæmd og sé í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands sbr. EES-samningurinn

C. Leiðir
1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það? Brotalamir í fyrirkomulagi matvælaeftirlits og eftirlits með hollustuháttum verður áfram til staðar ef ekkert er aðhafst. ESA hefur þegar sent íslenskum stjórnvöldum formlegt áminningarbréf þar sem fyrirkomulag opinbers eftirlits með matvælum þykir ekki fullnægjandi þar sem núverandi kerfi eftirlits tryggir hvorki nægilega vel samræmda framkvæmd eftirlits né nægilega yfirsýn. Slíkt bréf er fyrsta skref ESA í samningsbrotamáli gegn Íslandi. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið. Lagasetning er nauðsynleg til að ná breytingum fram. 2. Mögulegar leiðir við lagasetningu. Eftirfarandi leiðir væru færar: a) Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um matvæli og öðrum lögum þar sem heilbrigðisnefndir hafa hlutverk. b) Setning nýrra heildarlaga.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?
1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni. Í undirbúningi er frumvarp til breytingalaga á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og lögum um matvæli. Lagðar verða til breytingar í þá átt að ábyrgð á eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörum færist frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Umhverfis- og orkustofnunar og ábyrgð á eftirliti með matvælum færist frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Matvælastofnunar. Hlutverk heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga, hvað varðar hin lögbundnu eftirlitsverkefni, verði fellt niður. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Fyrir liggur að bæði verði gildandi ákvæði felld brott auk þess sem bætt verði við nýjum ákvæðum. Í lögum um matvæli verða m.a. gerðar breytingar á eftirfarandi greinum: 4. gr., 9. gr., 14. gr., 20. gr., 22. gr., 25. gr., og 30. gr. a., c. og e. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir verða m.a. gerðar breytingar á eftirfarandi greinum: 3. gr., 4. gr., 5. gr., 6. gr., 7. gr., 7. gr. a., 36. gr., 41. gr., 42. gr., 44., gr., 45., gr., 46. gr., 47. gr., 48. gr., 49. gr., 50. gr., 51. gr., 52. gr., 55. gr., 56. gr., 58. gr., 59. gr., 60. gr., 61., gr., 62. gr., 63. gr., 65. gr., og 66. gr. Einnig verða gerðar breytingar á fleiri lögum.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Efni frumvarpsins kann að koma inn á 78. gr. stjórnarskrár um sjálfstjórn sveitarfélaga, en ákveða þarf hvaða verkefni verða á sveitarstjórnarstigi og hvaða verkefni færast til ríkisstofnana. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Á ekki við
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Sveitarfélög, atvinnulíf, matvælaframleiðendur, neytendur, Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Í ljósi þess að frumvarpið er á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis og atvinnuvegaráðuneytis er frumvarpið er unnið í samvinnu við atvinnuvegaráðuneytið. Einnig viðkemur frumvarpið innviðaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða, Samband íslenskra sveitarfélaga og fulltrúar atvinnulífs hafa tekið þátt í vinnu stýrihópsins auk þess sem víðtækt samráð hefur verið haft við heilbrigðiseftirlitssvæði og sveitarfélög. 4. Fyrirhugað samráð. Áform um lagasetningu og frumvarpsdrög verða sett í umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það ekki hafa áhrif á tekjur eða eignir ríkissjóðs. Í gangi er vinna við að greina nánar áhrifin verða á útgjaldahlið.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Gert er ráð fyrir því að frumvarp til laga verði lagt fram á Alþingi í nóvember 2025. Í frumvarpinu verður gert ráð fyrir því að breytingarnar taki gildi þann 1. janúar 2027. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Um er að ræða breytingar sem miða að því að tryggja að opinbert eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum sé árangursríkt, óhlutdrægt og uppfylli kröfur um gæði og samræmi í framkvæmd. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu. Á ekki við. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Á ekki við
I. Annað
Nei.
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.