



U S T

Umhverfisstofnun

Environment and Food Agency of Iceland

• Suðurlandsbraut 24
IS - 108 Reykjavík, Island

☎ +354) 591 2000

☎ +354) 591 2010

umhverfisstofnun@ust.is

www.umhverfisstofnun.is

Alþingi - Allsherjarnefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars 2006
Tilvísun: UST20060200034/eg

Athugasemdir við frumvarp til laga um stofnun Matvælarannsóknna hf.

Umhverfisstofnun (UST) hefur kynnt sér frumvarp til laga um stofnun Matvælarannsóknna hf. Stofnunin telur mjög jákvætt að öflug rannsóknastofnun verði sett á laggimar til að sinna íslenskum matvælaíðnaði og tekur undir þau sjónarmið að með því fáiast mikil samlegð fyrir matvælaíðnaðinn. Þá telur hún mikilvægt að sett verði á stofn öflug opinber eftirlitsrannsóknarstofa sem sinnir forgangs og öryggisþjónustu fyrir opinbert matvælaeftirlit.

UST hefur verið falið að framfylgja lögum nr. 93/1995 um matvæli að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum og hafa yfirumsjón með eftirliti heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Í ljósi þessa hlutverks eru matvælaöryggi og matvælaeftirlit þeir þættir sem UST horfir mest til við lestur frumvarpsins. UST telur mikilsvægt að því hlutverki sem rannsóknastofa UST (RUST) hefur sinnt með miklum ágætum, þ.e. öryggis- og forgangspjónustu og þjónustu við eftirlitsaðila, verði haldið áfram. UST telur að mesta skilvirkni fyrir öryggi og hagsmuni neytenda hefði fengist með því að sameina opinberar eftirlitsrannsóknir í eina opinbera eftirlitsrannsóknastofu sem sinnti öryggis- og forgangspjónustu vegna matvælaeftirlits. Stofnunin hefur hins vegar efasemdir um að slíkt náist með frumvarpinu þar sem eðli þessarar starfsemi er svo ólíkt öðrum fyrirhuguðum verkefnum Matvælarannsóknna hf. Einnig má ætla, miðað við frumvarpið eins og það liggur fyrir, að rannsóknastarfsemi Matvælarannsóknna hf. verði mun umfangsmeiri en þjónustustarfsemin, og því er hætt við að rannsóknastarfsemin yfirgnæfi þjónustustarfsemina, nema gripið verði til sérstakra aðgerða samhliða.

Kjósi löggjafinn hins vegar að fara þá leið sem lögð er fram í frumvarpinu er eindregið lagt til að RUST verði heildstæð og sjálfstæð eining innan Matvælarannsóknna hf. sem sinni áfram því hlutverki sem hún hefur hingað til sinnt með miklum ágætum, þ.e. öryggis- og forgangspjónustu og þjónustu við eftirlitsaðila. Rannsóknastofuna mætti reka að sömu fyrirmynd og RUST þannig að hún yrði sjálfstætt svið innan Matvælarannsóknna hf.

UST telur hins vegar að það muni ráða mestu hvernig til tekst að nægilegir fjármunir muni fást til að sinna því mikilvæga starfi sem felst í því að sinna öryggis- og forgangspjónustu vegna opinbers matvælaeftirlits.

Hér á eftir fara þær ábendingar og athugasemdir sem stofnunin gerir við frumvarpið.

Almennar athugasemdir

Þjónusta við eftirlitsaðila

Við lestur athugasemda við frumvarpið virðist sem megináhersla sé á þjónustu við atvinnulíf og háskóla en öryggi matvæla hafi minna vægi. Í 3. mgr. athugasemdar 1 við frumvarpið kemur t.d. fram að markmiðið með endurskilgreiningu skipulags og starfshátta opinberra rannsóknastofnana hafi verið að tengja starfsemi þeirra við háskóla og atvinnulíf. Þá kemur fram í sömu athugasemd að almenn markmið sameiningar séu aukin gæði rannsókna, hagræðing og betri þjónusta við sjávarútveg, landbúnað og annan matvælaíðnað. **Ekkert markmið kemur fram um öryggi matvæla eða þjónustu við eftirlitsaðila og hvergi er vikið að öryggi og hagsmunum íslenskra neytenda.** Þá er ekki litið til þess að til að eftirlitsmælingar verði markvissar þarf víðtæka þekkingu á matvælaframleiðslu frá hafi/haga til maga og ekki til mikilvægis þess að afla þekkingar á samsetningu og dreifingu örvera í því umhverfi og náttúrulegum eða tilbúnum búsvæðum á landi, sjó eða í ferskvatni þar sem matvæli verða til eða eru meðhöndluð. Þetta veldur UST miklum áhyggjum. Mikilvægt er að það komi skýrt fram að hið nýja félag taki við hlutverki RUST og sjái um öryggis- og forgangspjónustu fyrir eftirlitsaðila til að viðhalda matvælaöryggi í landinu og að rannsóknastofa í þjónustumælingum verði viðmiðunarrannsóknastofa ("National Reference Laboratory"). Nánar er fjallað um þetta í athugasemd um tilgang félagsins.

Hlutfélag, eignarhald og stjórn

UST veltir fyrir sér hvers vegna valið er að gera Matvælarannsóknir hf. að hlutfélagi, einkum þar sem í athugasemd 7.1 við frumvarpið er talað um að sjá mætti samtök atvinnulífsins eða öflug matvælafyrirtæki sem eignaraðila í Matvælarannsóknnum hf. Að mati UST væri ótrúverðugt gagnvart almenningi og neytendum að rannsóknafyrirtæki í hlutaeigu öflugra matvælafyrirtækja annaðist mælingar fyrir eftirlitsstofnanir sem hafa eftirlit með þessum sömu matvælafyrirtækjum. Þá veltir stofnunin því fyrir sér hvort slíkt fyrirkomulag komi til með að hafa áhrif á faggildingu þar sem um hugsanlega hagsmunaárekstra gæti verið að ræða. Með því að reka þjónustumælingar sem sjálfstæða einingu innan fyrirtækisins er líklegt að það hafi síður áhrif á faggildingu rannsóknastofunnar en faggilding er forsenda trúverðuleika rannsóknaniðurstæðna. Þar að auki verða opinberir eftirlitsaðilar eins og UST og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga að byggja aðgerðir sínar á faggiltum mælingum.

Stofnunin telur einnig að það dragi úr trúverðuleika eftirlitsmælinga Matvælarannsókna hf. að Samtök atvinnulífsins eigi fulltrúa í stjórn hlutfélagsins eins og ætlunin er samkvæmt því sem fram kemur í athugasemd 1 og athugasemd við gr. 4. Í athugasemd við gr. 4 kemur reyndar fram að sjávarútvegsherra tilnefni tvo menn í stjórn, landbúnaðar- umhverfis- og iðnaðarráðherra tilnefni hver sinn fulltrúa, Háskóli Íslands, Háskólinn á Akureyri og Landbúnaðarháskólinn tilnefni sameiginlegan fulltrúa og SA tilnefni sjöunda fulltrúann í stjórnina. Í 2. gr. kemur hins vegar fram að stjórn verði kosin á aðalfundi hvert ár. Þarna virðist ósamræmi.

Langtímasamningar

Í athugasemd 6.1. kemur fram að best sé talið að gerðir verði langtímasamningar um verkefni á sviði matvælarannsókna. Þetta á að mati UST ekki að öllu leyti við varðandi eftirlit mælingar. Hægt er að gera langtímaáætlanir um nokkurn veginn ákveðinn sýnafjölda vegna reglubundins eftirlits. Við matvælaeftirlit koma þó alltaf upp óvænt mál sem bregðast

þarf við með aukinni sýnatöku án þess að um öryggis-eða forgangspjónustu sé að ræða. Eftirlitsstofnanir eiga því óhægt um vik að gera bindandi langtímasamninga um mælingar á ákveðnum sýnafjölda þar sem hann getur verið breytilegur og ófyrirsjáanlegur frá ári til árs. Hinsvegar er nauðsynlegt að opinberir eftirlitsaðilar geti gengið að forgangs- og öryggisþjónustu vísri og með langtímasamningi verður hægt að tryggja slíka þjónustu. Faggiltar aðferðir í örverugreiningum verða að vera til uppsettar og tiltækar og þar sem langur tími getur liðið milli brádatilfella verður að tryggja aðstöðu og færni starfsfólks. Að auki eru þessar aðferðir oft rekstrarlega mjög óhagkvæmar. Þess vegna skiptir máli að slíkir langtímasamningar hafi í sér svigrúm til að mæta breytilegu verkefnaframboði.

Áhættugreining

Í hugmyndum að uppbyggingu rannsókna- og þróunarsviðs, undir öryggi og heilnæmi, er talað um áhættugreiningu sem eitt af verkefnum Matvælarannsóknna h.f.. Áhættugreining skiptist í þrjá hluta: áhættumat, áhættustjórnun og áhættukynningu. Áhættumat felur í sér kerfisbundna skoðun á því sem kann að valda hættu og er þá litið til allra gagna sem til eru um viðkomandi þátt. Matið getur leitt í ljós að frekari rannsókna sé þörf. Áhættustjórnun er m.a. viðbrögð stjórnvalda og getur falið í sér laga- og reglusetningu eða aðrar íhlutandi og íþyngjandi aðgerðir. Áhættukynning felur í sér upplýsingagjöf m.a. til almennings. Að mati UST er ekki hægt að fela áhættugreiningu, þ.m.t. áhættustjórnun, hlutafélagi sem matvælafyrirtæki eiga hugsanlega eignarhluta í. Einnig þarf að vera ljóst hvað átt er við með áhættumati í greinagerðinni, þ.e. hvort verið er að hugsa um áhættumat sem varðar lýðheilsu eða svokallað “risk benefit” mat sem er framkvæmt er í því skyni að ýta undir sölu og neyslu á tilteknum matvælum.

Gagnagrunnar og upplýsingaveita

UST telur mjög jákvætt að aðgengilegum upplýsingum verði safnað í gagnagrunna þar sem almenningur, fyrirtæki og eftirlitsaðilar hafa aðgang að þeim. Hún telur að skýra þurfi betur hvaða hlutverk Matvælarannsóknna hf. er ætlað varðandi það mál. Það kemur hvorki fram í frumvarpi eða greinargerð hvort Matvælarannsóknnum hf. verður falið að uppfæra og viðhalda Íslenska gagnagrunninum um innihaldsefni matvæla (ÍSGEM). Þá kemur heldur ekki fram hvort félaginu verður falið að annast manneldiskannanir og viðhalda gagnagrunni um neyslu landsmanna eða hafa samvinnu við Lýðheilsustöð um þetta verkefni og hver muni þá greiða fyrir þessa gagnagrunna. Báðir þessir gagnagrunnar eru mikilvæg undirstaða áhættumats.

Beinar tillögur við lagafrumvarpið

Tilgangur félagsins

Í 2. gr. kemur fram að tilgangur félagsins sé að sinna rannsóknum og nýsköpun í þágu atvinnulífsins, lýðheilsu og matvælaöryggis. UST vekur athygli á að rannsóknir og mælingar og prófanir eru ekki það sama. Því er nauðsynlegt að bæta orðinu eftirlitsmælingar þarna inn í og leggur UST til að greinin verði svohljóðandi:

“Tilgangur félagsins er að sinna rannsóknum, eftirlitsmælingum og nýsköpun á sviði matvæla í þágu atvinnulífsins, lýðheilsu og matvælaöryggis ...”

Umhverfisstofnun er ekki ljóst hvað við er átt með “fjármálalegri umsýslu” í því samhengi sem orðin standa í frumvarpsdrögunum og þyrfti að skýra það nánar.

Skilgreiningar á öryggis- og forgangspjónustu og samningar um hana

Í 7. gr. frumvarpsins segir: “Matvælarannsóknnum hf. er skylt að halda uppi tilskilinni öryggisþjónustu á sviði matvælarannsókna í þágu landsmanna sem nánar er skilgreind í samningi við félagið”. Að mati UST þarf að koma skýrt fram hér að um sé að ræða öryggis- og forgangspjónustu og að hugtakið matvælarannsóknir feli í sér mælingar fyrir matvælaeftirlitið í landinu. Stofnunin leggur til að greinin hljóði svo:

*“Matvælarannsóknnum hf. er skylt að halda uppi tilskilinni **öryggis- og forgangspjónustu** á sviði **matvælaeftirlits** í þágu landsmanna sem nánar er skilgreind í samningi við félagið. Félaginu er skylt að framkvæma **örveru- og varnarefnaannsóknir** vegna matvælaeftirlits á vegum hins opinberra eftir því sem nánar kveður á í samningi ”.*

Þá telur stofnunin nauðsynlegt að skilgreina hugtökin öryggis- og forgangspjónusta inni í lagatexta svo ekki fari milli mála hvað við er átt og leggur til eftirfarandi skilgreiningar: **“Í öryggisþjónustu felst hæfni rannsóknarstofunnar til að greina flestar þekktar tegundir matarsýkla með faggildum aðferðum, úrvinnsla og túlkun á niðurstöðum, ráðgjöf um sýnatöku, þ.m.t. sýnatökuaðferðir, tíðni sýnatöku og umfang, eftirlitsmælingar og vöktun og þekking á þróun og nýjungum, s.s. grunnþekkingu á tíðni smitana, þróun mæliaðferða, nýjum smithættum og hugsanlegri áhættu á að smit berist til landsins svo og mótvægisáðgerðum. Ennfremur upplýsing og ráðgjöf til stjórnvalda um aðgerðir, þ.m. t. mótvægisáðgerðir.**

Í forgangspjónustu felst að öryggisþjónusta hefur forgang umfram aðra starfsemi hlutafélagsins þegar á þarf að halda og að það geti brugðist við bráðatilfellum án tafar”.

Að mati UST er ekki skýrt hvort samningi sem talað er um í 7. gr. er ætlað að beina öllum sýnum matvælaeftirlitsins til Matvælarannsókna hf. Stofnunin bendir á að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga fer með matvælaeftirlit undir yfirumsjón UST. Sveitarfélögin eru sjálfstæðar einingar sem geta kosið að láta framkvæma eftirlitsmælingar hjá hvaða faggiltri rannsóknastofu sem er. UST og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna hafa hingað til haft tryggan aðgang að öryggisþjónustu hjá RUST og haft forgang þegar bráðatilvik koma upp. Eftirlits- og öryggismælingar á vegum sveitarfélaganna hafa nánast alfarið farið fram á RUST og hefur UST tekið þátt í kostnaði við mælingarnar og þess vegna átt hlutdeild í niðurstöðum. Þetta fyrirkomulag hefur þótt nauðsynlegt til að UST gæti sinnt samræmingarhlutverki sínu gagnvart heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Sveitarfélögin eru nú í meira mæli farin að leita til einkarekinna rannsóknastofa með eftirlitssýni sín og það er ekkert sem segir að sú þróun muni ekki halda áfram. Ef Matvælarannsóknir eiga að sinna öryggisþjónustu fyrir sveitarfélögin þarf annað hvort að semja við hvert heilbrigðiseftirlitssvæði fyrir sig, finna samnefnara fyrir sveitarfélögin eða að fela UST að semja fyrir sveitarfélögin og þá jafnframt að veita stofnuninni meira vald til að uppfylla samræmingarhlutverk sitt eða flytja eftirlitið frá sveitarfélögum til ríkisins.

Breytingar á lögum

Í 10. gr. eru taldar upp breytingar sem gera þarf á lögum nr. 64/1965 um rannsóknir í þágu atvinnuveganna. Að mati UST þyrfti að koma fram hér að gera þarf þær breytingar á lögum nr. 93/1995 um matvæli sem talað er um í athugasemd 8 við frumvarpið og leggur til að eftirfarandi texti bætist við 10. gr.:


“Eftirfarandi breytingar verða á lögum nr. 93/1995, um matvæli með síðari breytingum: Heilbrigðisnefnd hefur undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla, að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum aðilum. Umhverfisstofnun skráir nauðsynlegar upplýsingar um framleiðslu og dreifingu matvæla vegna matvælaeftirlitsins. Umhverfisstofnun skal hafa aðgang að niðurstöðum úr sýnatökum

heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Þá er ráðherra heimilt að fela stofnuninni eftirlit með afmörkuðum þáttum.”

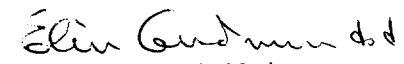
Virðingarfyllst,



Davíð Egilsson
forstjóri



Viggó Þ. Marteinsson
forstöðumaður
rannsóknastofu



Elín Guðmundsdóttir
forstöðumaður
matvælasviðs