

# **Hlutverk Hollustuverndar ríkisins**

Skýrsla vinnuhóps  
til forstjóra Hvr  
og samstarfshóps umhverfisráðuneytis og fjármálaráðuneytis  
í október 2001

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

# Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

## Efnisyfirlit:

1	Inngangur.....	6
1.1	Aðdragandi stefnumótunarvinnu .....	7
1.2	Ræsifundur.....	7
1.3	Starf vinnuhópa.....	7
1.4	Starf vinnuhóps um hlutverk Hvr .....	8
1.5	Forsendur stefnumótunarvinnunnar .....	8
1.6	Verkaskipting við stefnumótunarvinnuna.....	9
1.7	Efni skýrslunnar .....	10
2	Helstu niðurstöður og tillögur.....	11
2.1	Helstu viðfangsefni og vandamál Hollustuverndar ríkisins.....	11
2.1.0	Verkaskipting Hollustuverndar gagnvart umhverfisráðuneytinu.....	11
2.1.1	Yfirlit yfir viðfangsefni Hvr.....	12
2.1.2	Yfirsýn .....	15
2.1.3	Ráðgjöf.....	16
2.1.4	Framkvæmd .....	18
2.1.5	Samhæfing bráðaviðbragða .....	18
2.1.6	Vöktun.....	19
2.1.7	Fræðsla og upplýsingar .....	19
2.1.8	Leyfisveiting .....	19
2.1.9	Beint eftirlit.....	19
2.1.10	Rannsóknir .....	20
2.1.11	Endurgjöf .....	20
2.2	Helstu tillögur .....	21
2.3	Frekari sundurliðun og aðrar tillögur .....	23
3	Skipan heilbrigðiseftirlits í sögulegu ljósi .....	26
3.1	Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga .....	26
3.2	Sameining eftirlitsstofnana .....	27
3.3	Vettvangur til samræmingar eftirlits .....	28
3.4	Heildarstefna um eftirlitsstarfsemi hins opinbera .....	30
3.5	Verkaskipting Hvr og Hes .....	30
3.6	Fjármögnun eftirlits .....	32
4	Söguleg þróun innra stjórnkerfis Hvr .....	36
4.1	Árin 1982-1988.....	36
4.2	Árin 1988-1994.....	36
4.3	Árin 1994-1998.....	37
4.4	Árin 1998-1999.....	38
4.5	Frá árinu 1999.....	38
5	Lög sem Hvr starfar eftir .....	39
5.1	Hollustuháttalög.....	39
5.2	Lög um verndun gegn mengun sjávar.....	39
5.3	Matvælalög .....	39
5.4	Eiturefnalög.....	39
5.5	Lög um erfðabreyttar lífverur .....	39
5.6	Efnavopnalög .....	40
5.7	Sóttvarnalög .....	40
5.8	Tóbaksvarnalög.....	40
5.9	Lyfjalög.....	40
5.10	Brunavarnalög.....	40

5.11	Lög um veitinga- og gististaði .....	40
6	Helstu verkefni Hvr í sögulegu ljósi.....	42
6.1	Í stuttu máli .....	42
6.2	Almennt heilbrigðiseftirlit .....	42
6.3	Matvæli .....	43
6.4	Mengunarvarnir.....	44
6.5	Eiturefni .....	45
7	Mikilvægustu viðfangsefni og skyldur Hvr.....	47
7.1	Ráðgjöf við stjórnvöld. ....	48
7.1.0	Lagaákvæði .....	48
7.1.1	Vinna við undirbúning reglugerða.....	48
7.1.2	Aðrir alþjóðsamningar og erlent samstarf en starf innan EES.....	52
7.2	Eftirlit og yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti .....	55
7.2.0	Eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða.....	55
7.2.1	Yfirumsjón í þeim tilgangi að samræma framkvæmd eftirlits.....	55
7.2.2	Aðferðir við samræmingu .....	57
7.2.3	Faggilding opinbers eftirlits.....	59
7.2.4	Frammistaða við samræmingu .....	60
7.3	Samhæfing bráðaviðbragða .....	62
7.4	Vöktun.....	64
7.4.0	Lagaákvæði .....	64
7.4.1	Framkvæmd .....	65
7.5	Fræðsla og upplýsingagjöf.....	69
7.5.0	Lagaákvæði .....	69
7.5.1	Framkvæmd .....	69
7.6	Leyfisveitingar .....	72
7.6.0	Lagaákvæði .....	72
7.6.1	Framkvæmd .....	73
7.7	Beint eftirlit.....	74
7.7.0	Almennt.....	74
7.7.1	Mengunarvarnaeftirlit .....	75
7.7.2	Eiturefnaeftirlit.....	77
7.7.3	Eftirlit með hollustuháttum (oft kallað almennt heilbrigðiseftirlit) .....	78
7.7.4	Eftirlit skv. lögum um erfðabreyttar lífverur .....	79
7.7.5	Matvælaeftirlit.....	79
7.7.6	Innra eftirlit fyrirtækja .....	82
7.8	Rannsóknir og sérfræðiþjónusta .....	83
7.8.0	Lagaákvæði .....	83
7.8.1	Rannsóknir .....	84
7.8.2	Ráðgjöf og sérfræðiþjónusta fyrir aðra en stjórnvöld .....	87
8	Samstarf Hvr við aðra opinbera aðila en umhverfisráðuneytið og Hes.....	88
8.1	Vegna stjórnarsýsluverkefna Hvr.....	88
8.2	Vegna beins eftirlits Hvr .....	90
8.3	Vegna samræmingar eftirlits.....	91
8.4	Vegna bráðaaðgerða.....	92
8.5	Vegna vöktunar .....	92
8.6	Vegna annarra atriða .....	93
	Fylgiskjal 1. Þróun fjárveitinga til Hvr 1988-2002. ....	94
	Fylgiskjal 2. Ræsifundur. ....	95
	Fylgiskjal 3. Tillögur annarra vinnuhópa. ....	97

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

Fylgiskjal 4. Þarfagreining sviða Hvr.....	101
Fylgiskjal 5. Dæmi um skörun og snertifleti.....	105
Fylgiskjal 6. Vinna Hvr við EES-gerðir.....	106
Fylgiskjal 7. Yfirlit yfir Salmonella rannsóknir héraendis.....	112
Fylgiskjal 8 Yfirlit yfir tillögur.....	113
Fylgiskjal 9 . Nánara yfirlit yfir tillögur flokkað eftir skiptingu í kafla 2.....	120
Fylgiskjal 10. Skilgreining hugtaka samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunavarnir.....	128

## 1 Inngangur

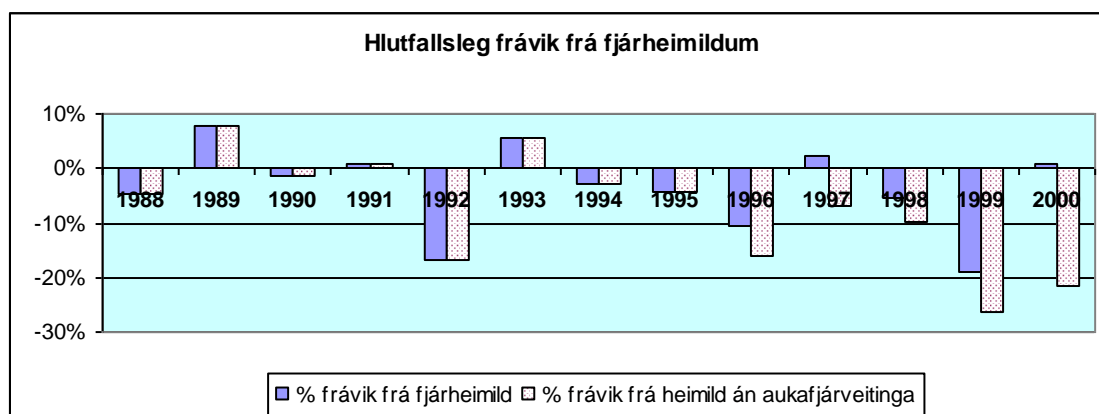
Hollustuvernd ríkisins (Hvr) er ríkisstofnun sem sett var á fót árið 1982 og heyrir undir umhverfisráðuneytið. Meginhlutverk hennar er að hafa yfirsýn yfir stöðu og þróun á sviði heilbrigðis-, matvæla-, eiturefna- og mengunarmála, vera stjórnvöldum til ráðgjafar á þessu sviði og samræma eftirlit sem fram fer á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna (Hes). Í stuttu máli má segja að starf stofnunarinnar beinist að því að varðveita þau lífsskilyrði sem felast í ómenguðu umhverfi, þrífalegum híbýlum, heilnæmum matvælum og skaðlausum nauðsynjavörum. Vegna þessa spanna viðfangsefni stofnunarinnar afskaplega breitt svið.

Þannig fjallar stofnunin meðal annars um framleiðsluúrgang fyrirtækja, útblástur bifreiða, sorpeyðingu, notkun erfðabreytta lífvera, innihald og meðferð matvæla og efnavöru, neysluvatn, sundstaði, snyrtivörur og leikföng barna í þeim tilgangi að koma veg fyrir að fólk og umhverfi verði fyrir skaða.

Þótt þunginn í starfi Hvr felist í ráðgjöf til stjórnvalda, svo sem vegna setningu reglugerða og útfærslu þeirra, þá fer hún einnig með sérhæft eftirlit á nokkrum sviðum og veitir þjónustu sem þessu tengist, en þar munar mest um rekstur rannsóknastofu. Hvr er hluti af eftirlitskerfi hins opinbera og er því í samstarfi við fjölmarga aðra aðila en Hes sem vinna að náskyldum málum svo sem Lyfjastofnun, Yfirdýralæknisembættið, Vinnueftirlit ríkisins, Geislavarnir og Skipulagsstofnun.

Hvr hefur verið í leiguhúsnæði í Ármúla 1a frá því árið 1990 og síðustu ár einnig í Ármúla 1. Starfsmenn eru tæplega fimmtíu og hefur fjölgað um nálægt tuttugu á síðasta áratug. Síðasti áratugur hefur verið Hvr sérlega viðburðarríkur, hvað varðar stjórnun og verkefni. Þar ber hæst að stofnunin færðist undan yfirstjórn heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til umhverfisráðuneytisins, ýmsar breytingar voru gerðar á innra stjórnkerfi, til hennar voru flutt verkefni vegna mengunarvarna sjávar og verkefni eiturefnanevndar, auk þess sem á hana lagðist veruleg vinna við að undirbúa inntöku reglna Evrópusambandsins í íslenska löggjöf og að fylgja þeim eftir með leiðbeiningum, upplýsingasöfnun og skýrslugjöf til erlendra aðila.

Aukin verkefni og álag hefur valdið Hvr töluverðum vanda þar sem hún kemst engan veginn yfir öll verkefni sín, hefur ekki náð endum saman fjárhagslega og hefur ekki búið starfsmönnum sínum viðunandi vinnuástöðu. Nokkrar atlögur voru gerðar að því að endurmeta umfang verkefna og hækka fjárveitingar án þess að varanleg lausn fengist, enda halda verkefnið áfram að aukast.



Þvert á móti hefur rekstrarhalli Hvr farið vaxandi og var svo komið í árslok 1999 að hann var orðinn aðal vandamálið. Í fylgiskjali 1 er yfirlit yfir þróun fjárheimilda Hvr.

### 1.1 *Aðdragandi stefnumótunarvinnu*

Á árinu 1999 jókst rekstrarhalli Hvr svo mjög að stjórnendur hennar voru knúnir til að draga saman í rekstri í ársbyrjun 2000. Þessar aðgerðir, spenna á vinnumarkaði, ófullnægjandi húsnæði og fleira leiddi til þess að nálægt 40% starfsmanna hættu á árinu 2000. Fár stofnanir eða fyrirtæki þola svo mikla röskun á stuttum tíma.

***Í ljósi þessa settu umhverfissráðuneytið og fjármálaráðuneytið á fót óformlegan samstarfshóp í apríl 2000 til þess að koma með álit á rekstraráætlun Hvr árið 2000 ásamt því að yfirfara og gera tillögur um framtíðarmál, fjármögnun og stjórnun Hvr. Í samstarfshópnum voru Þórður Ólafsson, skrifstofustjóri í umhverfissráðuneytinu, formaður; Ingimar Sigurðsson, skrifstofustjóri í umhverfissráðuneytinu; Jón Magnússon, viðskiptafræðingur í fjármálaráðuneytinu og Leifur Eysteinnsson, viðskiptafræðingur í fjármálaráðuneytinu. Hópurinn naut aðstoðar Tryggva Sigurbjarnarsonar ráðgjafarverkfræðings.***

Samstarfshópurinn gerði tillögur til ráðuneyta um fyrstu aðgerðir í fjármálum og húsnæðismálum stofnunarinnar í tengslum við aukafjárlög 2000 og fjárlög 2001. Síðan beitti hann sér fyrir vinnu við að endurskoða og skerpa á stefnu stofnunarinnar gagnvart verkefnum og vinnubrögðum, til þess að mynda starfsgrundvöll til framtíðar.

Mál skipuðust þannig að um mitt árið tók forstjóri Hvr við nýju starfi á vegum umhverfissráðuneytisins og Leifur Eysteinnsson tók við sem forstjóri og gegndi því starfi til áramóta.

Áfangi í starfi samstarfshóps ráðuneyta var að halda í lok ágúst 2000 ræsifund til að skipuleggja stefnumörkunarvinnuna. Þar var sérstaklega reynt að meta veikar og sterkar hliðar í starfseminni og þær viðsjár og tækifæri sem talið var að Hvr þyrfti að taka tillit til á næstu árum.

### 1.2 *Ræsifundur*

Í ræsifundinum sem stóð í tvo dagsparta tóku þátt samstarfshópur ráðuneyta ásamt ráðgjafa, stjórnendur hjá Hvr og staðgenglar þeirra, samtals þrettán manns. Þátttakendurnir lýstu stöðu mála í stuttu máli og vörpuðu fram ýmsum hugmyndum. Helstu hugmyndir sem fram komu eru settar fram í fylgiskjali 2.

Niðurstaða fundarins var sú að vinna að samræmdri stefnumarkandi áætlun fyrir stofnunina. Í því skyni voru settir á fót fimm vinnuhópar til að fjalla um jafn marga þætti í stefnu Hvr þ.e. fjármál, upplýsingamál, gæðamál, starfsmannamál og framtíðarhlutverk.

### 1.3 *Starf vinnuhópa*

- Hlutverkahópnum var ætlað að gera tillögur um framtíðarhlutverk stofnunarinnar, þ.e. hvað hún ætti að fást við og hverjar áherslurnar í starfseminni ættu að vera.
- Fjármálahópnum var falið að yfirfara verkefni stofnunarinnar með tilliti til fjármögnunar þeirra, m.a. gera tillögur um hvaða verkefni þætti eðlilegt að fjármagna með ríkisframlagi og hvað væri eðlilegt að notendur þjónustunnar greiddu fyrir.
- Starfsmannahópnum var ætlað að móta tillögur um starfsmannastefnu og starfsmannahald.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

- Gæðahópnum var úthlutað því verkefni að finna leiðir til að bæta gæðamálin og auka samræmingu í vinnubrögðum.
- Upplýsingahópnum var falið að móta stefnu um virkt upplýsingastreymi innan stofnunarinnar og út á við.

Skýrsla þessi er unnin af hlutverkahópnum fyrir samstarfshóp ráðuneytanna og forstjóra Hvr. Hún er að hluta til byggð á vinnu hinna fjögurra hópanna sem varðaði fyrst og fremst innri mál Hvr, en helstu tillögur þeirra eru í fylgiskjali 3.

### 1.4 Starf vinnuhóps um hlutverk Hvr

Í hlutverkahópnum sátu Leifur Eysteinnsson, sem jafnframt veitti honum forystu, annar af tveimur fulltrúum fjármálaráðuneytisins í samstarfshópi ráðuneyta og settur forstjóri júlí til desember 2000; Davíð Egilson forstöðumaður mengunarvarnasviðs en forstjóri frá ársbyrjun 2001, Franklín Georgsson, framkvæmdastjóri rannsóknastofu, Sigurbjörg Gísladóttir; forstöðumaður eiturefna- og hollustuverndarsviðs; Sjöfn Sigurgísladóttir, forstöðumaður matvælasviðs og Þórey Guðmundsdóttir, skrifstofustjóri hjá Hvr. Ingimar Sigurðsson, skrifstofustjóri í umhverfisráðuneytinu, tók þátt í starfi hlutverkahópsins framan af en tók ekki þátt í mótun endanlegra tillagna. Helgi Jensson tók við af Davíð sem forstöðumaður mengunarvarnasviðs í ársbyrjun 2001 og tók þá sæti í vinnuhópnum. Staðgenglar forstöðumanna sviða sátu fundi í forföllum þeirra. Tryggvi Sigurbjarnarson, ráðgjafarverkfræðingur, starfaði með hópnum.

Hlutverkahópurinn hélt fjölda funda til að ræða ítarlega um hlutverk Hvr.

Umfjöllunin fólst einkum í því að leita svara við tveimur spurningum:

- Hvað gerir Hvr, fyrir hverja og hvers vegna?
- Hvers er óskað af Hvr, hvaða þörf er fyrir Hvr og hvað ræður Hvr við að gera?

Þótt spurningarnar séu einfaldar kostuðu svörin töluverð heilabrot og skilgreiningarvinnu enda farið vandlega í saumana á flestu sem tekið var til skoðunar. Í tengslum við vinnu starfshóps ráðuneytanna fór fram ítarleg þarfagreining innan fagsviða Hvr sem gerð er stutt grein fyrir í fylgiskjali 4. Í framhaldi af greiningarvinnunni var farið yfir verkefni Hvr með tilliti til þess hvort ástæða væri til að gera einhverjar breytingar, t.d. að hætta einhverju, draga úr, auka eða hefja eitthvað nýtt. Einnig reyndi hlutverkahópurinn að átta sig á þörfum og afstöðu viðskiptavina og annarra hagsmunaaðila til þjónustu og samstarfs við Hvr. Hlutverkahópurinn átti fund með framkvæmdastjórum heilbrigðiseftirlitssvæðanna í nóvember 2000 til að kanna viðhorf þeirra til samræmingarhlutverks Hvr gagnvart svæðunum. Hlutverkahópurinn taldi nauðsynlegt að rekja þróun stofnunarinnar og eftirlitskerfisins sem hún er hluti af, til þess að undirbyggja tillögur sínar og auðvelda stjórnvöldum að taka afstöðu til nauðsynlegra breytinga. Vegna þess hvað starf hópsins vatt upp á sig dróst á langinn að hann lyki störfum.

### 1.5 Forsendur stefnumótunarvinnunnar

Hlutverkahópnum var ætlað að móta tillögur um stefnu og áherslur Hvr gagnvart þeim verkefnum sem stofnuninni eru falin. Þar er bæði um að ræða lögbundin verkefni og verkefni sem henni hafa verið falin með öðrum hætti eða hún tekið að sér. Ákveðið var að miða við að tillögurnar samrýmdust gildandi lögum sem falla undir starfssvið stofnunarinnar. Eigi að síður var ljóst að ekki yrði hjá því komist að gera einnig tillögur sem krefjast lagabreytinga, til að auka skilvirkni í framkvæmd laga, bæta samræmi og skerpa línur. Hópurinn telur að töluvert vanti á að stofnunin nái að uppfylla þær skyldur sem lagðar eru á hana í lögum, reglugerðum og á annan hátt innan núverandi



fjárveitinga. Eigi að síður leit hópurinn svo á að það væri ekki viðfangsefni hans að meta þessar skyldur til kostnaðar eða gera tillögur um hvernig hægt væri að mæta honum.

Hlutverkahópnum er kunnugt um að ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur lagði til breytingar á fyrirkomulagi matvælaeftirlits í landinu um síðustu áramót. Tillögurnar hafa ekki verið gerðar opinberar svo kunnugt sé en komið hefur fram að þær geri ráð fyrir verulegri uppstokkun opinbers matvælaeftirlits og að ábyrgð á því færist að öllu leyti til ríkisins. Hópurinn er sammála því að slíkra breytinga sé þörf, en þær þarf að gera í samkomulagi við sveitarfélögin vegna heilbrigðiseftirlits sem er á þeirra vegum. Auk þess krefjast þær lagabreytinga sem ekki er séð fyrir endann á. Hópurinn vonast til þess að tillögur ráðgjafarnefndarinnar auðveldi tímabærar breytingar á skipulagi eftirlitsmála í landinu.

Tilskipanir EES skipta verulegu máli fyrir allt starf Hvr. Íslensk stjórnvöld eru skuldbundin til að koma þeim í framkvæmd hér á landi og vanræksla á innleiðingu getur valdið bótaskyldu fyrir ríkið. Við framkvæmd tilskipana þarf annars vegar að setja lög eða reglugerðir og hins vegar að sjá til þess að eftir þeim sé farið. Hvort tveggja hefur lent með miklum þunga á Hvr og að mestu leyti farið fram án þess að stofnunni hafi verið séð fyrir auknu fjármagni. Þetta er ein helsta skýringin á fjárhagsvanda stofnunarinnar og hann verður ekki leystur til frambúðar nema komið verði á betra samræmi milli verkefna og fjárheimilda. Tilgangur þessarar skýrslu er samt ekki að leggja mat á útgjaldaþörf Hvr að óbreyttum forsendum, heldur að ræða hlutverk stofnunarinnar, leiðir til að rækja það sem best samkvæmt gildandi lögum og leggja til nauðsynlegar lagabreytingar.

Þegar unnið er að stefnumótun er venjulega reynt að einbeita sér að þeim verkefnum sem bíða úrlausnar og hvernig hægt er að ná árangri í starfseminni. Í tilviki Hvr verður þó ekki hjá því komist að stefnumörkunarvinnan verði með nokkuð öðrum hætti þar sem Hvr er hluti af mjög flóknu stofnanakerfi þar sem margir þurfa að stilla saman strengi og samnýta krafta. Umræðan og stefnumótunin tók óhjákvæmilega mið af þessari stöðu. Þess vegna fjallar þessi skýrsla meira um stofnanakerfið en ella.

#### *1.6 Verkaskipting við stefnumótunarvinnuna.*

Samstarfshópurinn ákvað að hann eða, eftir atvikum, forstjóri Hvr fjölluðu um tillögur vinnuhópanna og ákvæðu afdrif þeirra. Ástæðan er sú að stefnumörkun í málefnum Hvr er samvinnuverkefni og þarf að fara fram innan stofnunarinnar og hjá umhverfisráðuneytinu auk þess sem hún getur komið til kasta Alþingis. Stefnumótunina þarf að samhæfa svo gagnkvæmur skilningur ríki um framkvæmd hennar.

Umhverfisráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum sem fjalla um verkefni, skyldur og heimildir Hvr. Ráðherra markar pólitíska stefnu, leggur fram lagafrumvörp, setur reglugerðir og gjaldskrár í samræmi við lagaheimildir og gerir fjárlagatillögur til fjármálaráðuneytisins.

Ráðherra skipar forstjóra Hvr og setur honum erindisbréf samkvæmt lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma litið. Auk þess setur ráðherra samkvæmt hollustuháttalögum reglugerð um skipulag stofnunarinnar.

Forstjóri Hvr fer samkvæmt hollustuháttalögum með stjórn stofnunarinnar, ber ábyrgð á fjárhagslegum rekstri og mótar stefnu í störfum hennar í samræmi við lög, reglugerðir, erindisbréf og fjárhagsramma. Ábyrgð forstjórans á fjárhagslegum rekstri er samkvæmt lögum um fjárreiður ríkisins. Hann ber m.a. ábyrgð á því að rekstur stofnunarinnar sé innan fjárheimilda og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ábyrgðin getur varðað viðurlög samkvæmt lögum um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Það er því töluvert í húfi ef ekki tekst að samræma allar þær ólíku kröfur sem gerðar eru til stofnunarinnar.

Á undanförunum árum hafa verið gerðar ýmsar breytingar á stjórnun í ríkisrekstri, meðal annars þær að auka ábyrgð forstöðumanna stofnana og efla stefnumótunarhlutverk ráðuneytanna. Í þessu breytta stjórnunarumhverfi er gjarnan litið á ráðuneytin sem einskonar kaupendur að opinberri þjónustu sem almenningi er látin í té. Stofnanirnar eru á hinn bóginn veitendur þjónustunnar. Breytt stjórnunartengsl ráðuneyta og stofnana leiða til þess að skilgreina þarf betur en áður gagnkvæmar skyldur aðila og þann árangur sem vonast er til að starfið skili. Ríkisstjórnin fól ráðuneytunum síðla árs 1996 að koma á nýju samskiptaferli gagnvart stofnunum sínum undir formerkjum árangursstjórnunar, sem felst meðal annars í gerð árangursstjórnunarsamnings, áætlana og ársskýrslu. Hlutverkahópurinn vonast til þess að vinna hans nýtist við að koma á slíku ferli og efla samskiptin milli Hvr og umhverfisráðuneytisins.

### 1.7 Efni skýrslunnar

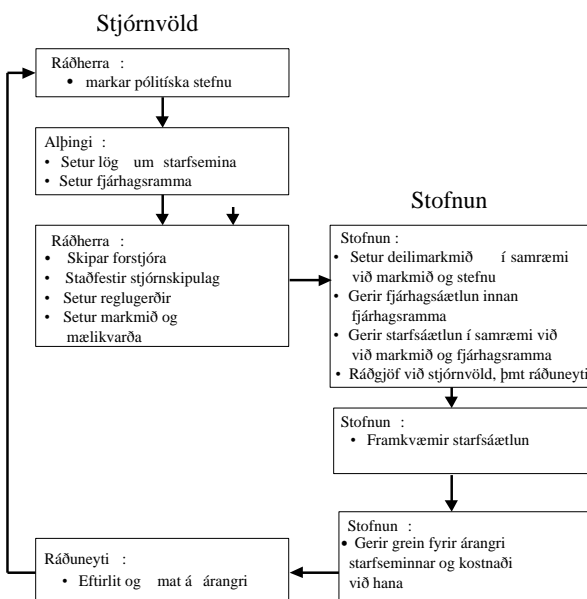
Efni skýrslunnar er þannig sett fram að á eftir þessum inngangi er fyrst gerð grein fyrir helstu niðurstöðum og tillögum vinnuhópsins, síðan er sögulegt yfirlit sem getur auðveldað skilning á stöðu mála í dag, þar á eftir er í stuttu máli farið yfir tilgang þeirra laga sem stofnuninni ber að framfylgja, næst er fjallað um mikilvægustu verkefni Hvr, meðal annars fyrir umhverfisráðuneytið og Hes, og gerðar ýmsar stefnumarkandi tillögur. Síðasti kafli gefur yfirlit yfir samstarf og tengsl Hvr við aðra opinbera aðila en umhverfisráðuneytið og Hes. Að lokum eru nokkur fylgiskjöl með nánari skýringum sem vísað er til í texta.

## 2 Helstu niðurstöður og tillögur

### 2.1 Helstu viðfangsefni og vandamál Hollustuverndar ríkisins

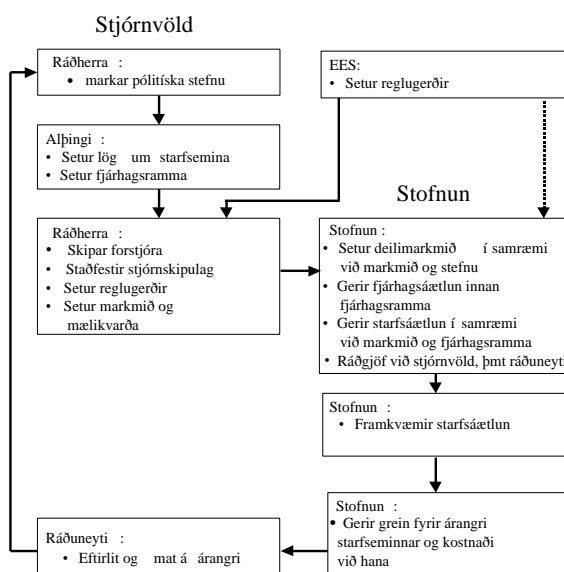
#### 2.1.0 Verkaskipting Hollustuverndar gagnvart umhverfisráðuneytinu.

Hollustuvernd er ríkisstofnun sem fer með málefni er varða m.a. hollustuhætti, matvælamál, hættuleg efni og mengunarvarnir. Orðið heilbrigðiseftirlit verður notað í skýrslunni sem samheiti yfir allt verksvið Hollustuverndar.



og gerir tillögur um fjárhagsramma hennar við fjárlagagerð og setur gjaldskrár í samræmi við lagaheimildir. *Alþingi* setur lög og ákveður fjárhagsramma fyrir starfsemina.

Sú mynd af verkaskiptingu sem dregin er upp hér að framan breyttist gagnvart Hollustuvernd í framhaldi af inngöngu Íslands í Evrópska efnahagssvæðið.



Myndin til hliðar sýnir á einfaldaðan hátt þær meginlínur sem gengið er út frá varðandi verkaskiptingu milli Alþingis, ráðuneytis og ríkisstofnana sem heyra undir það vegna stefnumótunar, áætlanagerðar og framkvæmdar málaflokka sem ríkisstofnuninni er falin. Myndin er yfirfærð yfir á verkaskiptingu eins og hún var gagnvart Hollustuvernd til skamms tíma: *Umhverfisráðherra* fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum sem fjalla um verkefni, skyldur og heimildir Hollustuverndar. Ráðherra markar pólitíska stefnu, leggur fram lagafrumvörp varðandi starfsemina

sem umhverfisráðuneytið ber ábyrgð á að koma í framkvæmd. Ráðuneytið hlutast til um að löggjöf sé breytt í samræmi við Evrópugerðir ef þörf krefur en oftast eru gerðirnar innleiddar með setningu reglugerða. Rétt er að benda á að vanræksla á innleiðingu getur skapað bótaskyldu fyrir ríkið. Við gildistöku EES sammingsins var ráðgjafarhlutverk Hollustuverndar gagnvart umhverfisráðuneytinu túlkað vítt hvað varðar Evrópumálin. Stofnuninni var ætlað að leggja mun meira af mörkum við að undirbúa innleiðingu Evrópugerða í íslenska löggjöf en hún var fær um að

sinna þar sem nauðsynlegar fjárveitingar fylgdu ekki með verkefnunum. Þetta hefur leitt til þess að aðrar skyldur hafa óhjákvæmilega setið á hakanum. Talið er að Hollustuvernd þurfi að sinna um það bil 40% af öllum þeim Evrópugerðum sem stjórnvöldum er gert að innleiða í íslenskan rétt vegna EES samningsins. Þrátt fyrir að fjöldi innleiddra gerða sé ekki einhlýtur mælikvarði á vinnuframlag gefur það samt sem áður sterka vísbendingu um hvernig mál hafa þróast.

Hlutverkahópurinn telur að aukið vinnuálag vegna innleiðingar og framkvæmdar Evrópugerða, ásamt því að fjárveitingar fylgdu ekki í kjölfarið hafi orsakað stærstan hluta af fjárhagsvanda stofnunarinnar. Þessi vandi verður ekki leystur til frambúðar nema með auknum fjárveitingum, eða með því að breyta hlutverki hennar til að fækka verkefnum sem stofnuninni ber að sinna. Verði seinni kosturinn valinn er þó ósvarað hver á að taka við þeim verkefnum.

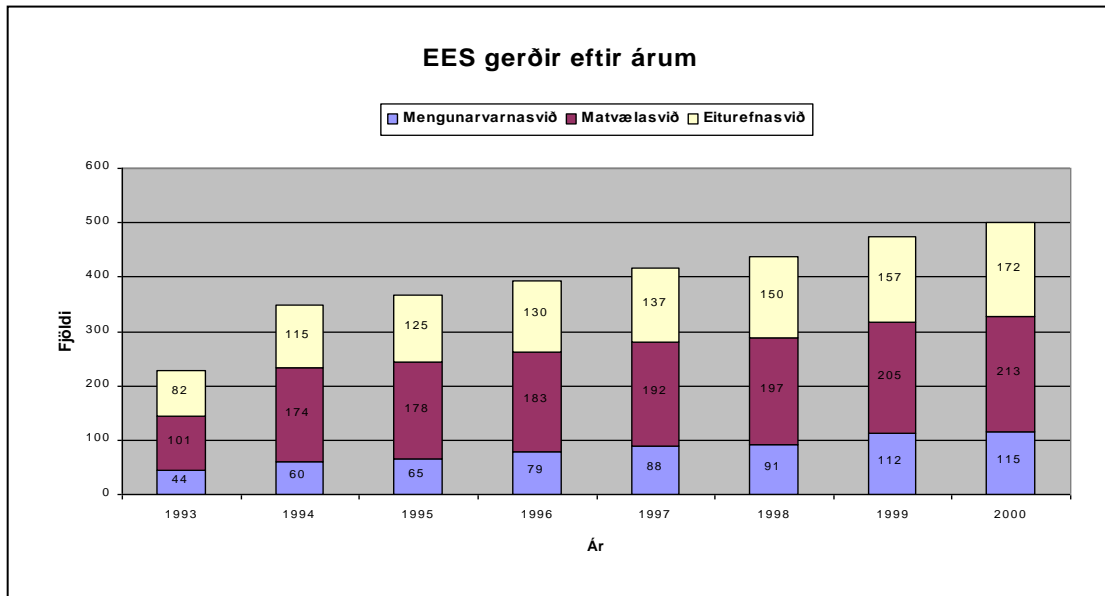
### 2.1.1 Yfirlit yfir viðfangsefni Hvr

Að mati hópsins má skipta helstu viðfangsefnum Hvr í fimm meginþætti sem má flokka í undirliði:

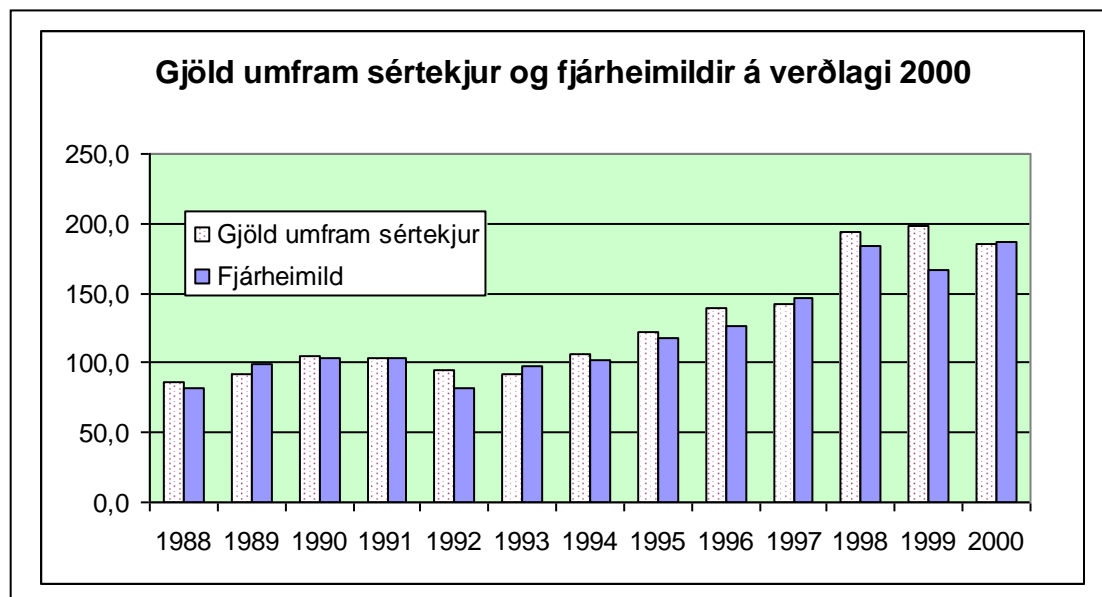
- **Yfirsýn**
- **Ráðgjöf**
  - Ráðgjöf til stjórnvalda
  - Reglusetning
  - Túlkun
- **Framkvæmd**
  - Eftirlit með eftirliti og samræming eftirlits á vegum Hes
  - Samhæfing bráðaviðbragða
  - Vöktun
  - Fræðsla og upplýsingagjöf
  - Leyfisveitingar
  - Beint eftirlit
- **Rannsóknir**
  - Rannsóknir
  - Sérfræðiþjónusta
- **Endurgjöf**

Hlutverkahópurinn fór vandlega í gegnum öll megin viðfangsefni Hollustuverndar. Athuganir hans leiddu í ljós að misvægi í áherslum stofnunarinnar á hina ýmsu þætti starfseminnar hefur verið mikið. Það er sjálfsagt að áherslur í starfsemi Hollustuverndar eins og annarra opinberra stofnana séu eitthvað mismunandi frá ári til árs, meðan tekist er á við tiltekin átaksverkefni svo sem viðamikla reglusetningu eða undirbúning viðbragðsáætlaða svo dæmi séu tekin. Þetta hefur ekki verið raunin með Hollustuvernd. Starfsmenn stofnunarinnar hafa verið svo uppteknir við að sinna brýnum afgreiðslumálum að ekki hefur tekist að sinna öðrum mikilvægum skyldum stofnunarinnar. Það er mat hópsins að helsta skýring þessa misvægis sé sú að stofnuninni hefur verið ætlað að gera mun meira en hún hefur komist yfir og hún því ekki komist til að sinna mikilvægum verkefnum sem ekki voru eins brýn og afgreiðslumálin, en er ekki hægt að draga öllu lengur. Í einstaka tilvikum má þó einnig gagnrýna hana fyrir að fara farið út fyrir lögbundið hlutverk sitt, t.d. fyrir að vinna að verkefnum sem hefði jafnvel fremur átt á líta á sem verkefni umhverfisráðuneytisins og verkefnum sem einkaaðilar og aðrar opinberar stofnanir hefðu átt að sinna, enda þótt stjórnendur hennar hafi talið það skyldu sína miðað við aðstæður. Mestu munar um álag

vegna verkefna sem eru til komin vegna Evrópugerða. Bæði er um að ræða vinnu við innleiðingu þeirra í íslenska löggjöf og framkvæmd reglna eftir að þær hafa tekið gildi.

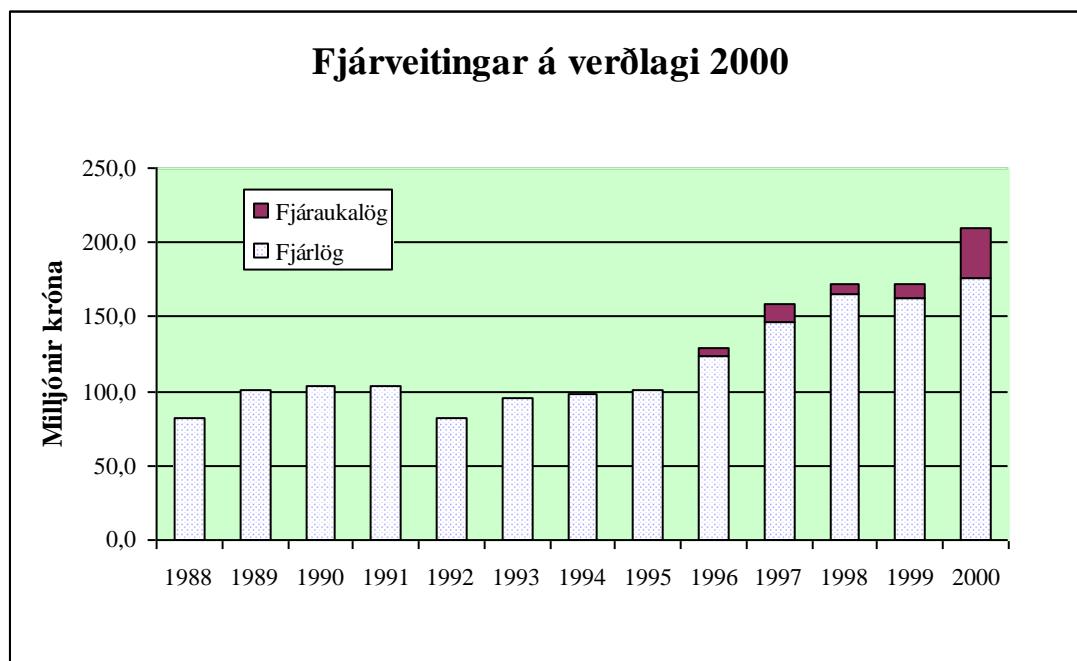
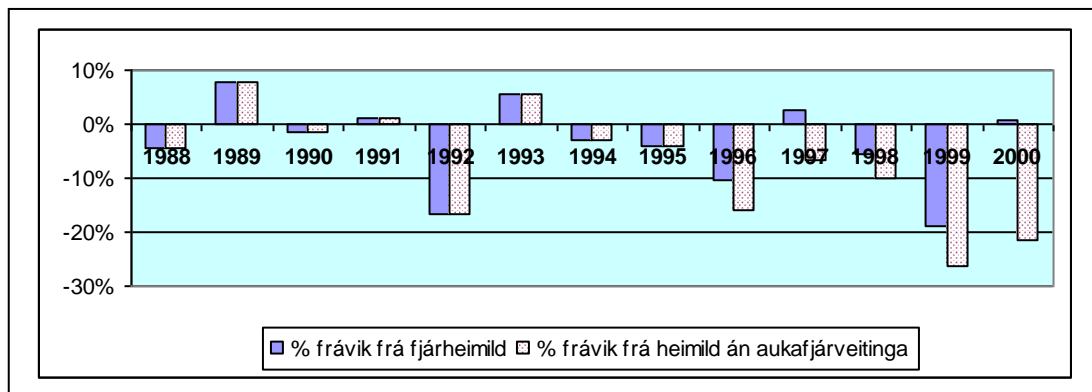


Myndin hér að ofan sýnir hvernig Evrópugerðum sem stofnunin kemur að hefur fjölgað árin 1993-2000. Afleiðingarnar hafa verið sífelldur og vaxandi hallarekstur á síðustu árum og var stofnunin orðinn áskrifandi að aukafjárveitingum nokkur ár í röð



## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

eins og kemur fram á þessum myndum.



Það bætir ekki úr skák að stjórnkerfið sem stofnunin er hluti af er afar flókið en það dregur úr skilvirkni. Verka- og ábyrgðarskil á starfssviði stofnunarinnar eru víða óglögg

sem er ávísun á núning milli þeirra sem ættu vinna að sömu markmiðum. Innra stjórnkerfi hennar var einnig lengst af flókið og óskilvirkt en það var síðan einfaldað fyrir fáum árum.

### 2.1.2 Yfirsýn

Eitt mikilvægasta hlutverk Hvr er að hafa yfirsýn yfir stöðu mála á heilbrigðiseftirlitssviði, bæði innanlands og erlendis. Í því sambandi þarf stofnunin að fylgjast með ástandi mála varðandi hollustuhætti, heilnæmi matvæla, ástandi umhverfisins og innihaldi efnavöru. Yfirsýn er forsenda þess að stofnunin geti gegnt öðrum mikilvægum skyldum.

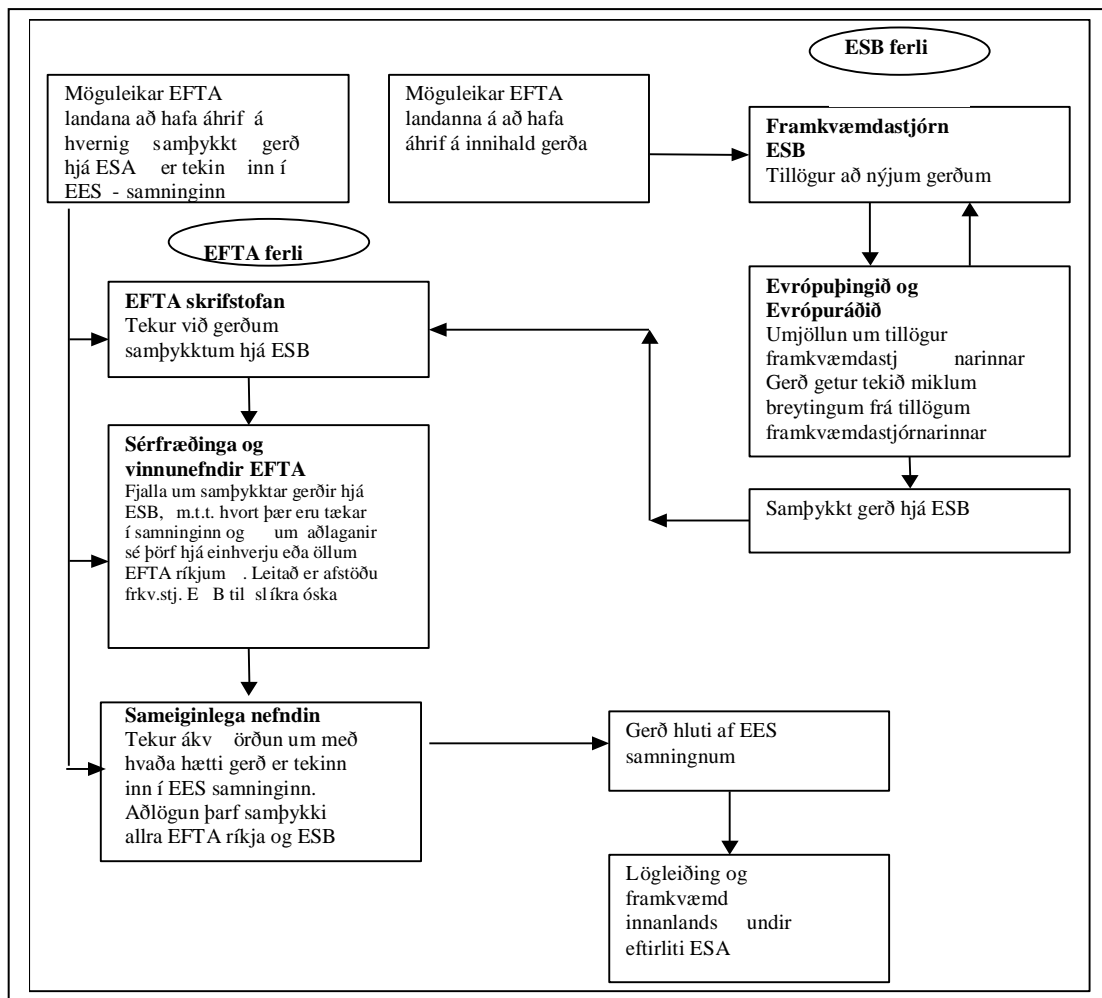
Vandinn við að hafa og halda yfirsýn yfir stöðu mála innanlands er ekki síst sá að hentugt upplýsingakerfi og samræmd og öguð vinnubrögð eftirlitsaðila skortir. Hollustuvernd er að vinna að því að koma upp upplýsingakerfi í samvinnu við heilbrigðiseftirlitssvæðin og Yfirdýralæknisembættið. Það eru miklar vonir bundnar við að upplýsingakerfið bæti verklag og upplýsingastreymi milli þessara stofnana og ef til vill fleiri síðar meir. Það byggist þó á virkri þátttöku heilbrigðiseftirlitssvæðanna og að allir sem taka þátt í kerfinu leggi sig fram um að koma því á og skipta með sér kostnaðinum. Hins vegar dylst fáum það getur tekið nokkurn tíma að ná tökum á kerfinu og leysa byrjunarvandamál sem eflaust verða til staðar. Eitt af helstu einkennum opinbera geirans hér á landi er hversu stofnanir eru margar og smáar og óskýr ábyrgðarskipting innan stjórnkerfa þeirra. Þetta gildir ekki síst um opinberar eftirlitsstofnanir. Afleiðingin er meðal annars óhentug verkaskipting, óljós valdmörk og kostnaðarskipting sem veldur ýmsum hnökrum í samstarfi, ómarkvissum vinnubrögðum og útgjöldum umfram það sem er nauðsynlegt. Þetta gerir ímyndina ekki jákvæða í huga almennings og þeirra sem stjórna fyrirtækjum.

Yfirsýn yfir stöðu mála erlendis er orðin miklu mikilvægari en áður var vegna þess að Ísland er orðið hluti af evrópska efnahagssvæðinu og hluta þeirra Evrópugerða sem þar eru settar og stjórnvöldum ber skylda til að innleiða.

Það er því afar mikilvægt að fylgjast með þróun mála þar sem unnið er að setningu reglna sem munu gilda hér á landi í samræmi við EES samninginn.

Í fyrsta lagi þarf að *fylgjast* með reglusetningunni til þess að *vita á hverju megi eiga von* og meta hvernig skuli bregðast við.

Í öðru lagi þarf að taka þátt í vinnunni ef ætlunin er að hafa *áhrif á innihald reglnanna*



eða fá tekið tillit til íslenskra sérhagsmuna.

Í þriðja lagi er mikilvægt að fylgjast með mótnun reglnanna svo *íslensk stjórnvöld þekki þær í þaula*, og séu upplýst hvernig önnur ríki innleiða þær í sína löggjöf og átta sig á því svigrúmi sem gefst til að túlka skuldbindingarnar þegar þær eru innleiddar í löggjöf hér á landi.

Raunhæfasta leiðin til að ná fram framangreindum markmiðum er að koma að málunum eins snemma í vinnsluferli Evrópugerða og hægt er. Til þess þarf að sækja fundi hinna ýmsu nefnda en það hefur Hollustuvernd haft mjög takmarkaða möguleika á. Þrátt fyrir að það reynir stofnunin að fylgjast með þessu starfi, oft með því að nýta sér sambönd á Norðurlöndunum, og ráðleggja stjórnvöldum hér á landi um hvað þurfi að gera. Afleiðing þess að ekki hefur tekist að fylgjast nógu vel með er m.a. sú, að sumar reglugerðir eru stífari og kostnaðarsamari í framkvæmd en vera þarf miðað við íslenskar aðstæður, eins og bent er á í fylgiskali 6. Raunar er rétt að benda á að hlutverkahópurinn telur engan vegin raunhæft að sækja alla nefndarfundi sem standa til boða, heldur að velja úr á markvissan hátt, þannig að yfirsýn náist.

### 2.1.3 Ráðgjöf

#### Ráðgjöf til stjórnvalda

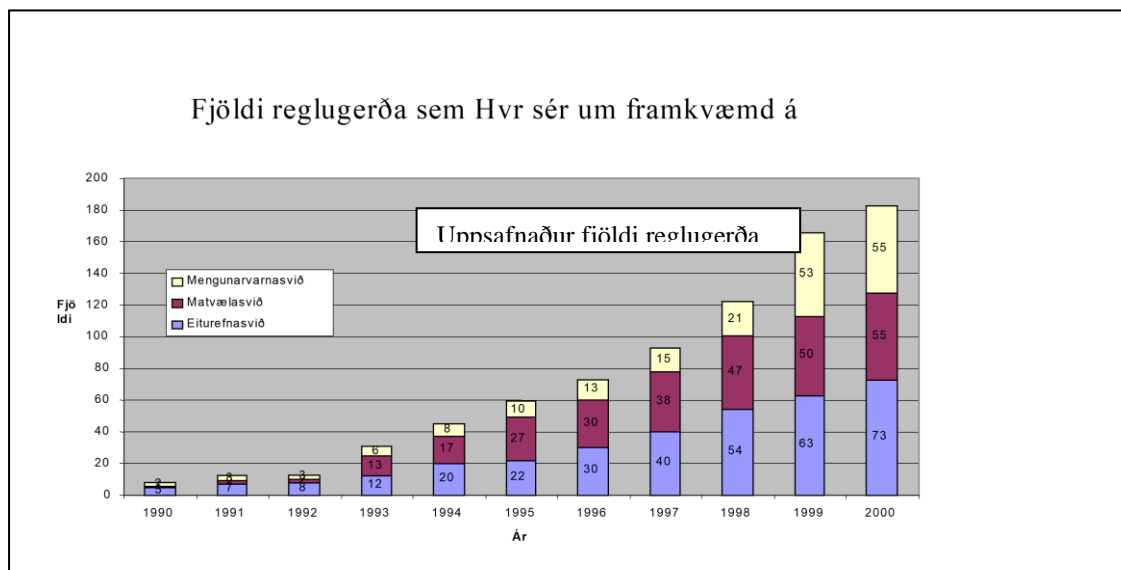
Sérfræðileg ráðgjöf við stjórnvöld um málefni umhverfis og neysluvara er eitt mikilvægasta verkefni stofnunarinnar. Þar er ekki aðeins um að ræða ráðgjöf við



## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

umhverfisráðuneytið, sem þó er umfangmest, heldur einnig margar aðrar opinberar stofnanir sveitarfélaga og ríkis.

Ráðgjafarhlutverkið hefur verið túlkað mun víðtækara gagnvart umhverfisráðuneytinu en öðrum stjórnvöldum enda þótt lög geri ekki upp á milli stjórnvalda í þessum efnum. Verka- og ábyrgðarskipting milli Hollustuverndar og ráðuneytisins hefur verið óljós á sumum sviðum ráðgjafar. Erindi og óskir um verkefni frá ráðuneytinu hafa haft forgang. Á stundum hefur verið nánast um beina verkstjórn að ræða af hálfu ráðuneytisins. Þessi staða er bæði nokkuð óvenjuleg og óþægileg. Ekki er vitað um svo óljósa verka og ábyrgðarskiptingu annars staðar í stjórnkerfinu milli stofnunar og ráðuneytis.



### Reglusetning

Stór hluti af ráðgjafarverkefnum Hollustuverndar fyrir umhverfisráðuneytið tengist reglugerðasmíð. Megnið af reglugerðunum á rót sína að rekja til Evrópuerða sem íslensk stjórnvöld eru skuldbundin til að lögleiða á grundvelli EES-samningsins eins og áður hefur komið fram. Segja má að ráðgjöf og reglusamning fyrir ráðuneytið hafi runnið saman enda þótt aðeins hluti af reglugerðarvinnu felist í ráðgjöf eins og hún er venjulega skilgreind. Ástæðan er að sjálfsögðu sú að reglugerðarvinnan þarfnast sérþekkingar og yfirsýnar sem stofnunin ýmist býr yfir eða þarf að afla sér til að gegna hlutverki sínu á öðrum sviðum. Verka- og ábyrgðarskil Hollustuverndar og ráðuneytisins eru aðallega fljótandi hvað varðar undirbúning reglugerða. Sama gildir að nokkru leyti um þátttöku í starfi á grundvelli alþjóðasamninga sem stofnuninni er falin vegna sérþekkingar, yfirsýnar og eftirlits með framkvæmd laga og reglugerða. Stofnunni er ætlað að svara fyrir eða taka þátt í að svara fyrir um framkvæmd ýmissa alþjóðasamninga, meðal annars EES-samninginn. Þá veitir Hollustuvernd ráðuneytum aðstoð við að tala fyrir íslenskum hagsmunum á erlendum vettvangi. Umfang og kostnaður við þessi verkefni er mun meiri en stofnunin hefur ráð á og ekki hægt að sinna mörgu öðru sem þyrfti einnig að taka þátt í.

Til skamms tíma hefur verklag við reglugerðasmíð verið þannig, að stofnunin hefur nánast innt af hendi alla vinnu við undirbúning reglugerða á starfssviði sínu, og þess eru dæmi að hún hafi séð um að útvega lögfræðiaðstoð við frágang reglugerða sem undir venjulegum kringumstæðum fellur í hlut ráðuneyta að sjá um. Þetta hefur eins og margsinis er komið fram komið niður á öðrum skyldum stofnunarinnar. Óhætt er að fullyrða að umfang þessarar vinnu hefur verið miklu meira en nokkurrar annarar

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

ríkisstofnunar í landinu, en rétt er að taka fram að nokkur bót hefur nú verið ráðin á þessum þætti með skipan teyma stofnunar og ráðuneytis sem fara yfir komandi Evrópugerðir og meta sameiginlega hvernig bregðast skuli við.

### 2.1.4 Framkvæmd

#### Eftirlit með eftirliti

Hollustuvernd gegnir því hlutverki að koma lögum og reglugerðum á starfssviði sínu í framkvæmd og að sjá svo um að framkvæmdin fari eftir reglunum. Þessu fylgir að túlka reglugerðir fyrir notendum, bæði þeim sem þurfa að fara eftir þeim og þeim sem eiga að halda uppi eftirliti með þeim.

Eftirlit með framkvæmdinni er mestmegnis á höndum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna en Hollustuvernd er ætlað að fylgjast með því hvort heilbrigðiseftirlitssvæðin sinni skyldum sínum samkvæmt lögum og reglugerðum. Þetta er stundum kallað að hafa eftirlit með eftirliti.

#### Yfirumsjón til að samræma eftirlit

Jafnframt því að hafa eftirlit með lagaframkvæmd hefur Hollustuvernd það hlutverk að samræma heilbrigðiseftirlit þannig að það sé með sama hætti um allt land og að túlkun reglna sé hvarvetna með sama hætti. Stofnuninni er ætlað að gegna samræmingarhlutverki sínu með því að veita ráðgjöf, leiðbeiningar og fræðslu til heilbrigðissvæða en hefur enga heimild til að gefa þeim fyrirmæli. Skyldurnar eru allar í aðra áttina því heilbrigðiseftirlitssvæðin hafa engar lagalegar skyldur gagnvart því að fara að ráðum Hollustuverndar og fylgja leiðbeiningum.

Niðurstaðan er sú, að stofnunin hefur nánast leitt hjá sér að hafa eftirlit með því hvernig heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga sinnir skyldum sínum og ekki sinnt því að samræma heilbrigðiseftirlit á vegum sveitarfélaga eins vel og löggjafinn ætlast til.

Þörf fyrir samræmingu á reglum og framkvæmd eftirlits hafa farið vaxandi á síðustu árum og það eru engin merki um að það dragi úr samræmingarþörf. Almennigur og fyrirtæki sætta sig ekki við að opinberir aðilar setji mismunandi reglur og standi með ólíkum hætti að eftirliti með samskonar starfsemi og vörum.

Það er langt í land að heilbrigðiseftirlit fari fram með sama hætti á landinu öllu og í raun út í hött að ætlast til að svo verði meðan stofnunin hefur hvorki fjármagn né boðvald yfir heilbrigðiseftirlitinu til að samræma túlkun og framkvæmd. Það er ekki hægt að líta fram hjá því að hvert heilbrigðiseftirlitssvæði ræður sjálft hvort það tekur þátt í samræmingarstarfi með Hollustuvernd og hvernig það fylgir leiðbeiningum. Þannig vantar verulega á að vald og ábyrgð Hollustuverndar fari saman á þessu sviði.

Það veldur togstreitu að margar sjálfstæðar stofnanir sem heyra undir mörg ráðuneyti fari með framkvæmd heilbrigðiseftirlits í landinu og náskyld eftirlit, þar sem verka- og kostnaðarskipting er um margt óljós og reksturinn fjármagnaður á mismunandi hátt. Þetta gildir ekki síst um samband og verkaskiptingu milli Hollustuverndar og hinna tíu sjálfstæðu heilbrigðiseftirlitssvæða í landinu. Óskýrar línur draga úr skilvirkni og viðbragðshraða eftirlits ásamt því að valda þjóðfélaginu óþarfa kostnaði.

### 2.1.5 Samhæfing bráðaviðbragða

Ásamt því að samræma reglubundið eftirlit hefur Hollustuvernd það hlutverk að samræma bráðaaðgerðir ásamt öðrum stjórnvöldum sem málið varðar. Í bráðatilvikum

getur hún beitt þeim neyðarrétti að grípa inn í framkvæmd heilbrigðiseftirlits. Verka, kostnaðar- og ábyrgðarskipting er í mörgum efnum óskýr í þessum efnum og skortur á viðbragðsáætlunum.

### 2.1.6 Vöktun

Sú vöktun sem stofnunin þyrfti að sjá um skiptist í vöktun umhverfis og vöktun á heilnæmi matvæla. Vöktun umhverfisins er ein tegund eftirlits og hefur þann megintilgang að fylgjast með því hvernig ástand og heilbrigði umhverfisins þróast í langan tíma. Þetta er gert með því að fylgjast með ákveðnum þáttum sem endurspeglar ástandið á hverjum tíma. Stór hluti þeirrar vöktunar sem þarf að stunda er ekki valfrjálsheldur til að uppfylla kröfur sem komið er á með alþjóðasamningum. Þar vegur EES-samningurinn þungst. Fyrir þremur árum síðan var stofnunni falið það hlutverk að sjá um vöktun ytra umhverfisins með tilliti til mengunar. Það er talið mikilvægt að vöktun og framkvæmd eftirlits sé ekki verkefni sömu stofnunar. Þrátt fyrir að Hollustuvernd væri falið hlutverk á þessu sviði þá fylgdi því ekki aukið fjármagn þannig að það sem stofnunin hefur gert á þessu sviði þrengir ýmist að öðrum skyldum eða orsakar hallarekstur. Við þetta getur stofnunin auðvitað ekki búið.

Sýkingum af völdum örvera hefur fjölgað mikið á Vesturlöndum á undanförunum árum, og eins er vitað að vara getur innihaldið efni sem óæskilegt er að neyta. Vegna þess hve vara er flutt hindrunarlítið á milli landa er mikilvægt að gæta forvarna og vakta hvort örverur, eða ýmiss óæskileg aukaefni greinist í matvælum. Það er mikilvægt að slíkri vöktun sé sinnt. Lagaskylda til að sjá um vöktun á þessu sviði er óljós og fjármagn til að annast slíka vöktun ekki fyrir hendi.

### 2.1.7 Fræðsla og upplýsingar

Fræðsla og upplýsingagjöf er einn mikilvægasti þáttur í starfsemi stofnunar eins og Hollustuverndar enda hefur það margsýnt sig að það er afstaða fólks sem ræður meiru en þær reglur sem þeim er ætlað að fara eftir. Fræðsla og upplýsing er grundvallarþáttur í að móta slíka afstöðu. Eins verður að upplýsa neytendur um þá vöru sem þeir eru að neyta eða nota. Almennt má segja að stofnunin hafi lítið getað gert hingað til á sviði fræðslumálum, enda hvílir fræðsluskylda gagnvart almenningi ekki beint á Hollustuvernd heldur á heilbrigðiseftirlitssvæðunum. Hollustuvernd hefur skyldu til þess að uppfæra starfsmenn heilbrigðiseftirlitssvæða auk þess að vinna að gerð fræðsluefnis sem óljóst er hvort löggjafinn ætlast til að hún eða eftirlitssvæðin gefi út.

### 2.1.8 Leyfisveiting

Leyfisveitingar eru ein tegund eftirlits. Heilbrigðisnefndir annast umfangsmikla leyfisveitingar og Hollustuvernd sér einnig um veitingu ýmiss konar leyfa. Það er vaxandi krafa gerð um að reglur og starfshættir opinberra eftirlitsaðila séu samræmdir, þar á meðal að skilyrði fyrir leyfum, leyfisgjöld og aðferðir við leyfisveitinguna séu eins um allt land. Það hefur skort nokkuð á að vinnulag sé með sama hætti á landinu öllu, einkanlega hvað varðar mengunareftirlit. Hollustuvernd er ætlað að mikilvægt verkefni á þessu sviði sem stofnunin hefur ekki náð að sinna því nema að litlu leyti.

### 2.1.9 Beint eftirlit

Lög um opinberar eftirlitsreglur frá árinu 1993 kveða á um töluvert aðra skipan á opinberu eftirliti en nú gildir um heilbrigðiseftirlit í landinu. Lítið virðist hafa verið aðhafst til þess að endurskipuleggja heilbrigðiseftirlit þótt búið sé að opna fyrir

breytingar í lögum sem Hollustuvernd starfar eftir. Sú verkaskipting gildir milli ríkis og sveitarfélaga að heilbrigðisefndir annast beint eftirlit en Hollustuvernd fer með beint eftirlit í nokkrum undantekningartilvikum. Þá er um að ræða sérhæft eftirlit sem talið er best að hafa miðlægt af hagkvæmniástæðum eða fyrir sérstaka þörf á samræmingu. Þetta á fyrst og fremst við eftirlit með stórum fyrirtækjum, sem sérstaklega eru tilgreind í reglugerð, auk innflutningseftirlits með matvælum og nauðsynjavörum sem innihalda hættuleg efni. Stefnumörkun laga er að færa eftirlit frá Hollustuvernd til heilbrigðiseftirlitssvæðanna enda hafa sum þeirra sóst eftir því að taka yfir eftirlitið á sínu svæði. Forsendur svæðanna til að valda eftirlitinu eru þó afar misgóðar, auk þess sem sumt eftirlit þarfnast svo mikillar samræmingar að það er óhjákvæmilegt að einn aðili stjórnir og bera ábyrgð á því.

### 2.1.10 *Rannsóknir*

Hollustuvernd hefur lagaskyldu til að sjá um að rannsóknir tengdar heilbrigðiseftirliti séu framkvæmdar. Til þess að uppfylla þessa skyldu rekur hún mjög virka og viðurkennda rannsóknarstofu sem hefur frá upphafi lagt áherslu á matvælarannsóknir fyrir eftirlitsaðila. Það er dýrt að reka rannsóknastofu og til að bæta nýtingu hefur hún tekið að sér verkefni fyrir aðra. Nú er svo komið að rannsóknastofan er á fullu í samkeppnisrekstri og þarf að standa sig í frjálsri samkeppni við aðrar rannsóknarstofur samkvæmt allt öðrum leikreglum en henta eftirlitsaðilum. Enda þótt rannsóknir vegna eftirlits séu kjölfestan í rekstrinum þá hindra þær einnig sókn á markaði vegna þess að þarfir eftirlitsaðila hafa algeran forgang. Þar sem Hollustuvernd hefur hingað til staðið undir um eða yfir helmingi af rannsóknakostnaði heilbrigðiseftirlitssvæðanna, á sama tíma og fjárhagur hefur verið þröngur, hafa vaknað spurningar um hvort breytingar á rekstrinum myndu lækka kostnað stofnunarinnar og hvort ekki væri rétt að láta eftirlitssvæðin bera aukinn kostnað. Heilbrigðiseftirlitssvæðin gera kröfu um að stofnunin haldi áfram að reka eigin rannsóknarstofu sem gefi þjónustu við svæðin allan forgang og niðurgreiði verð.

Samræming á starfi hinna ýmsu rannsóknarstofa opinberra stofnana er sérstakt mál sem lengi hefur verð til umræðu. Staðreyndin er sú að nokkrar rannsóknarstofur eru að fást við mjög svipaðar rannsóknir. Því hefur verið haldið fram að sameining þeirra eða að minnsta kosti meiri samræming í störfum gæti leitt til hagkvæmni og betri þjónustu, en niðurstaða í þá átt hefur ekki fengist.

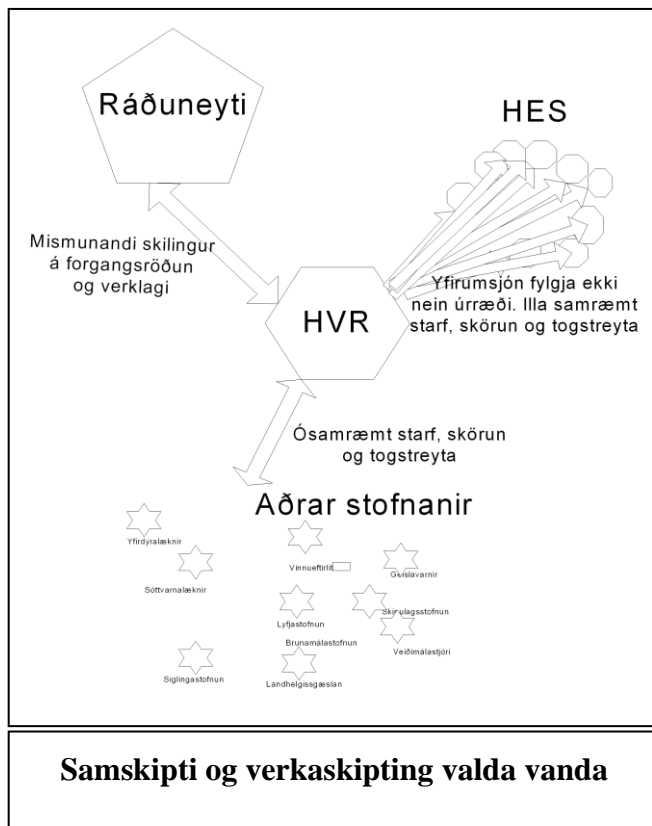
### 2.1.11 *Endurgjöf*

Hollustuvernd þarf að viða að sér upplýsingum um árangur af starfi heilbrigðiseftirlits og þeirra reglna sem innleiddar eru hér á landi til að stuðla að umbótum á starfssviði stofnunarinnar. Hún hefur afar mikilvægu hlutverki að gegna gagnvart því að halda yfirsýn, draga ályktanir og veita ráðgjöf um stefnu og áherslur. Þá er ekki síður mikilvægt að koma upplýsingum sem hún hefur aflað á framfæri við stjórnvöld og almenning.

Þetta hefur verið og er enn veikur hlekkur í starfseminni. Alltof lítið er af því gert að gera upp niðurstöður, meta árangur og draga ályktanir um framtíðina út frá reynslunni.

## 2.2 Helstu tillögur

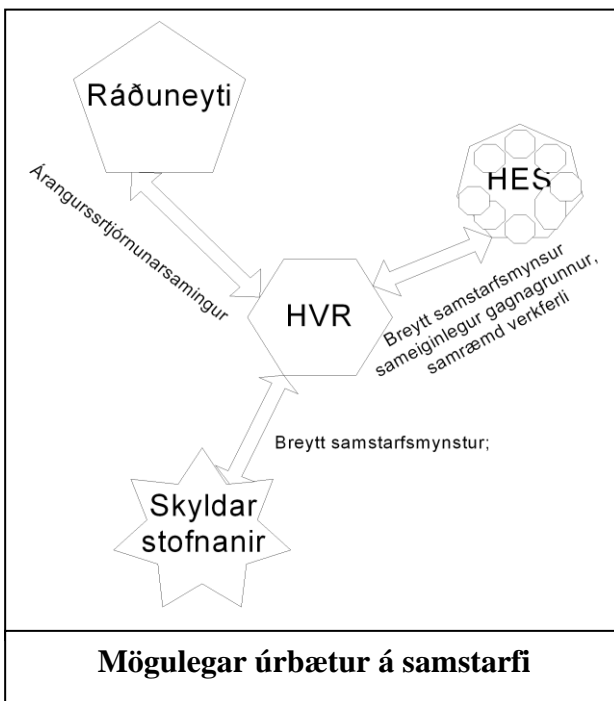
Hlutverkahópurinn telur að í Hollustuvernd eigi að miklu leiti að gegna því hlutverki sem hún hefur gegnt og rakið var hér að framan, en jafnframt sé nauðsynlegt að bæta margt í skipulagi og framkvæmd.



Einkum þarf að bæta samstarfsmynstrið og skerpa á ábyrgðar- og verkaskiptingu gagnvart þeim aðilum sem að málinu koma þ.e. umhverfisráðuneyti, heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og öðrum stofnum sem fást við skyld viðfangsefni. Vandamálin sem við er að glíma eru að miklu leyti skortur á samræmingu og óljós verka- og ábyrgðarskipting eins og myndinni hér til hliðar er ætlað að sýna. Þetta eru í meginatriðum sömu vandamálin og ætlunin var að leysa fyrir um tuttugu árum með sameiningu eftirlitsstofnana í einni stofnun, Hollustuvernd ríkisins, og metnaðarfullum áformum um fleiri sameiningar, sem síðan runnu út í sandinn. Að auki hrjáir skortur á fjármagni

stofnunina, eins og áður hefur komið margsinnis fram. Þótt hópurinn hafi miðað við að gera tillögur sem samrýmast gildandi lögum er ljóst að óhjákvæmilegt er að gera tillögur sem þarfnast lagabreytinga, bæði til að breyta gildandi fyrirkomulagi og til að bæta samræmi milli laga að því leyti sem því er áfátt.

Meginatriðin í tillögugerð hópsins eru þríþætt eins og myndin sýnir og lýst er nánar hér á eftir. Öll varða þau samstarf stofnunarinnar við aðra opinbera aðila, fyrst og fremst umhverfisráðuneytið en einnig heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og aðrar stofnanir sem fást við skyld viðfangsefni.



### 1. Tillögur um samstarf Hollustuverndar og umhverfisráðuneytisins

Lagt er til að umhverfisráðuneytið og Hollustuvernd geri með sér árangursstjórnunarsamning. Í honum verði komist að sameiginlegri niðurstöðu um

forgangsroðun verkefna innan fjárhagsrammans og samstöðu um að útvega það fjármagn sem þarf til að leysa verkefni á viðunandi hátt. Þá verði tekin af öll tvímæli varðandi verka- og ábyrgðarskil og samráðsferlum lýst. Þetta á sérstaklega við um innleiðingu og framkvæmd Evrópugerða, þátttöku í alþjóðasamstarfi og reglugerðarvinnu. *Verkefni sem rúmast ekki innan fjárhagsramma og árangursstjórnunarsamnings hljóta að vera felld niður eða vera falin öðrum.* Nánari tillögur er að finna í kafla 2.3

## 2. Tillögur um samstarf Hollustuverndar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga

Ljóst er að saman verður að fara ábyrgð og vald. Þess vegna er hópurinn þeirrar skoðunar að við óbreyttar aðstæður sé fullkomlega óraunhæft að ætlast til að Hollustuvernd uppfylli lagaskyldu um að samræma heilbrigðiseftirlit í landinu þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu. Af þeim sökum er bent á þrjá valkosti sem þarf að taka afstöðu til og fylgja síðan eftir.

- a) Hollustuvernd ríkisins hafi áfram skyldu til að samræma eftirlit á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga en fái með lögum nauðsynlegt boðvald til að fylgja þeirri samræmingu eftir og skyldur heilbrigðiseftirlitsins gagnvart Hollustuvernd tilgreindar.
- b) Samræmingarskylda Hollustuverndar verði felld niður og heilbrigðiseftirlitssvæðin framkvæmi eftirlitið samkvæmt gildandi lögum og reglum.
- c) Verkefni heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga færast til ríkisins að mestu eða öllu leyti. Það á hins vegar alls ekki að þýða að störf færast af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins, heldur gæti þvert á móti opnað leiðir til að flytja verkefni út á land.

Hópurinn telur að síðasti valkosturinn gefi kost á því að endurskipuleggja eftirlitskerfið frá grunni og horfi þess vegna mest til framtíðar. Þar af leiðandi mælir hópurinn með honum. Óháð því hvort lögum verður breytt eða ekki, þá þarf að bæta verklag og samskipti milli Hollustuverndar og heilbrigðiseftirlitssvæða á marga vegu. Vonast er til að sameiginlegt upplýsingakerfi skipti sköpum í því sambandi, en einnig er mikilvægt að beita aðferðum gæðastjórnunar, lýsa verkferlum og útbúa gæðahandbækur með gátlistum vegna eftirlits. Nánari tillögur eru í kafla 2.3.

## 3. Tillögur um samstarf Hvr og annarra eftirlits- og rannsóknarstofnana

- Lagt er til að opinbert matvæla-, mengunar- og eiturefnaeftirlit verði í heild tekið til gagngerrar endurskoðunar og endurskipulagningar í þeim tilgangi að sameina stofnanir, minnka skörun og eyða gráum svæðum. Lagt er til að ríkið beri aukna ábyrgð á eftirliti með reglum sem bundnar eru í alþjóðasamningum sem Íslendingar eiga aðild að. Jafnframt þarf að hrinda lögum og reglugerð um opinbera eftirlitsstarfsemi í framkvæmd á starfssviðinu. m.a. með því að aðgreina skipulagslega þá sem fást við eftirlit, mælingar og rannsóknir frá þeim sem fást við reglusetningu, leyfisveitingum og beitingu viðurlaga og bera jafnframt ábyrgð á að eftirlit fari fram. Með uppstokkuninni gefst tækifæri til að byggja upp sérhæfðari og öflugari einingar.
- Hvað varðar rekstur rannsóknastofu þá telur hópurinn óhjákvæmilegt að tryggja heilbrigðiseftirlitinu greiðan aðgang að bráða- og öryggisþjónustu á matvælasviðinu og þekkingu sem myndast í slíkum rekstri. Rannsóknastofan á

í samkeppni við aðrar rannsóknastofur og þarf að fá svigrúm til slíks og til að stækka svo hún verði hagkvæmari í rekstri. Liður í því væri að efna til samstarfs eða sameiningar við aðrar opinberar rannsóknarstofur á sama sviði.

### 2.3 *Frekari sundurliðun og aðrar tillögur*

Tillögum hér á eftir er skipt í þrjá flokka eftir því hverjum þær eru ætlaðar:

- Tillögur til umhverfisráðuneytisins og forstjóra Hvr sameiginlega.
- Tillögur til forstjóra Hvr.
- Tillögur til umhverfisráðuneytisins.

Sumar tillögurnar eru háðar hver annarri, en aðrar geta staðið sjálfstætt. Yfirleitt segir þetta sig sjálft en annars þarf að skoða það samhengi sem tillögurnar eru settar í og rökstuðninginn sem er færður fyrir þeim. Listi yfir tillögurnar í númeraröð er í fylgiskali 8, en í fylgiskjali 9 eru tillögurnar birtar í heild sinni með sömu flokkun og er hér að neðan.

#### 2.31 **Tillögur til umhverfisráðuneytisins og forstjóra Hvr sameiginlega**

*Um samstarf*

Hvr og ráðuneytið geri með sér árangursstjórnunarsamning þar sem kveðið verði skýrt á um verkaskiptingu og vinnuferli milli stofnunarinnar og ráðuneytisins og fjármögnun kostnaðar. Þetta á einkanlega við um vinnu vegna innleiðingar og framkvæmdar Evrópugerða. (till.: 1,2,4,5,10,44,60)

#### 2.32 **Tillögur til forstjóra Hvr að óbreyttum lögum**

##### ◆ *Um vinnu við ráðgjöf*

- Að Hollustuvernd taki ekki að sér önnur verkefni en þau sem lög segja til um nema greiðslur komi á móti. Stofnunin ætti að semja greinargerð með reglugerðum sem hún vinnur þar sem fram komi skýring og túlkun á ákvæðum sem sett eru. Stofnunin ætti, eftir því sem kostur er, að greina kostnað við gerð og framkvæmd reglugerða setta á grundvelli EES samningsins og gera ráðuneytinu grein fyrir þeim kostnaði (till.: 3,6,7,8,9)

##### ◆ *Um að fylgjast með framkvæmd laga og reglugerða*

- Að Hollustuvernd framkvæmi eftirlitshlutverk sitt gagnvart HES með formlegri hætti er verið hefur. (till.: 11,12)

##### ◆ *Um upplýsingakerfi*

- Hópurinn telur gagnagrunnskerfið sem til stendur að taka upp einn af hornsteinum þess að unnt sé að bæta verklag og leggur til við umhverfisráðuneytið að við fjárlagagerð verði áframhaldandi fjármagn til þess verði tryggt. (till.: 15,18,19,20)

##### ◆ *Um samstarf við Hes*

- Að Hollustuvernd sinni betur samræmingu en nú er gert, t.d. með því að Hvr vinni að gerð árangursstjórnunarsamnings með HES, og að Hvr fái að fylgjast með samráði heilbrigðisfulltrúa og stuðli á allan hátt að auknu samstarfi og

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

samræmingu t.d. með starfsleyfisfyrirmyndum og stuðli að faggiltu eftirliti. (till.: 22,23,24,25,26,27,28,29,30,57,58,59,65,66,67,68)

### ◆ *Um vöktun*

- Vinna ætti að gerð landfræðilegs gagnagrunns og tengja vöktunarpplýsingar við dreifilíkon svo unnt sé að fylgjast með ástandi umhverfisins og árangri aðgerða sem gripið er til. Hollustuvernd þarf að gæta þess að vöktun verðir skilin frá öðrum rekstri stofnunarinnar og ætti að gera verksamninga við þær stofnanir sem sjá um vöktun fyrir hana. Loks ætti leitast við að leita eftir samstarfi við þá aðila og stofnanir sem hafa besta þekkingu á vöktun (till.: 39,40,41,42,43)

### ◆ *Um fræðslu*

- Hollustuvernd ætti að halda úti öflugri fræðslustarfi til að koma verkefnum sínum á framfæri og sýna meira frumkvæði en gert hefur verið. Þá ætti að huga að breyta nafngift stofnunarinnar í Hollustuvernd ríkisins - Umhverfis og matvælastofnun. (till.: 50,51,52,53,54,55)

### ◆ *Um bráðaaðgerðir*

- Lögð verði áhersla á að búa til viðbragðsáætlanir og aðgerðalýsingar sem liggja fyrir þegar upp koma bráðamál Mikilvægt er að koma upp sérþekkingu varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir (till.: 31)

### ◆ *Um innra eftirlit og gæðakerfi*

- Hollustuvernd ætti að stuðla að því að fyrirtæki taki upp innra eftirlit.
- Hollustuvernd ætti að efla gæðakerfi sín, vera öðrum fyrirmynd og stuðla að því að fyrirtæki taki upp gæðakerfi og innra eftirlit. (till.: 74,75)

### ◆ *Um rannsóknir og þjónustu*

- Tryggja verður öryggis og forgangsþjónustu fyrir Heilbrigðiseftirlitssvæðin. Hollustuvernd ætti að vinna með svæðunum að samtímaskráningu gagna í aðgangsstýrðan gagnagrunn. Efla ber rannsóknarstofu og huga ætti að auka umfang hennar með samstarfi við aðra aðila, samhliða því sem hún héldi sérhæfingu sinni. Lagt er til að heiti rannsóknarstofunnar verði breytt í Rannsóknarstofa HVR (till.: 76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,86)

## 2.33 Tillögur til umhverfisráðuneytisins

### ❖ *Um samræmingarstarf*

- Hollustuvernd verði veitt lagaheimild til að setja bindandi reglur til að samræma framkvæmd heilbrigðiseftirlits, Stofnununinni verði gert betur kleyft en nú að semja við faggilta aðila um framkvæmd eftirlits (till.: 14)

### ❖ *Um samvinnu milli Hvr og Hes*

- Tryggt verði að saman fari ábyrgð og vald. Hópurinn setur fram 3 valkosti til að ná því. Skilgreina þarf hvað fellur undir þjónustuskyldi Hvr gagnvart HES. Vætanlegt upplýsingakerfi mun vonandi mynda grunn að virkara samstarfi og ber að tryggja fjárhagslegan grunn þess. (till.: 13,16,17,45)

### ❖ *Um bráðaaðgerðir*



## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

- Samræma þarf nánar í lögum ákvæði er varða aðkomu Hvr að bráðaaðgerðum, og sjá verður til að skortur á fjármagni hindir ekki nauðsynlegar bráðaaðgerðir (till.: 32,33,34,35)
- ❖ *Um innflutningstakmarkanir*
  - Heimildir til takmörkunar af heilbrigðisástæðum verða að vera skýrar. (till.: 36)
- ❖ *Um vöktun*

Skilgreining á lögum Hollustuhátta á vöktun verði útvíkkuð þannig að hún nái yfir allt starfssvið Hvr og samræma þarf lagaákvæði mismunandi laga. Stuðlað verði að því að Hvr geti uppfyllt þær kröfur sem eru gerðar til vöktunar umhverfisins, einkanlega upplýsingar um loft og vatnsgæði. Gera þarf Hvr kleyft að koma á samræmdri vöktun matvæla frá framleiðslu til neyslu (till.: 37,38,46,47)
- ❖ *Um fræðslu*
  - Samræma ætti lagaákvæði varðandi skyldu Hvr um fræðslu og lögum verði breytt þannig að Hvr ásamt HES verði ætlað að halda uppi fræðslu um málefni er falla undir þessa aðila (till.: 48,49,56)
- ❖ *Um alþjóðareglur*
  - Unnið verði að því að breyta lögum til að tryggja að ríkið beri ábyrgð á eftirlit sem grundvallast á fjölþjóðasamningum (till.: 61)
- ❖ *Um eftirlit*
  - ◆ Hópurinn leggur til að ábyrgð á innflutningseftirliti verði í höndum ríkisins, en HES annist beinar eftirlitsaðgerðir (till.: 21,62,63,64,69,70,71,72,73)

### 3 Skipan heilbrigðiseftirlits í sögulegu ljósi

#### 3.1 Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga

Núverandi skipulag heilbrigðiseftirlits í landinu á sér sögulegar skýringar. Hér er hvorki tækifæri né ástæða til að fara nákvæmlega í sögu eftirlitsins heldur verður látið nægja að greina í stuttu máli frá þróun þeirra atriði sem varða Hvr mestu.

Heilbrigðiseftirlit í landinu hefur verið eitt af verkefnum sveitarfélaganna í áratugi. Hér á eftir verður rakin í stuttu máli hvernig lagaákvæði um stöðu og skipulag heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga hafa breyst í gegnum árin.

Í lögum um heilbrigðisnefndir og heilbrigðissamþykktir nr. 35/1940 var gert ráð fyrir að í hverjum kaupstað og kaптúni með yfir 500 íbúa væri heilbrigðisnefnd sem í sæti lögreglustjóri/hreppstjóri sem formaður, héraðslæknir og einn til þrjú kosnir af sveitarstjórn eftir stærð sveitarfélaga. Heilbrigðisnefndum var ætlað að beita sér fyrir því að sveitarstjórnir settu heilbrigðissamþykktir. Hverju sveitarfélagi var skylt að ráða heilbrigðisfulltrúa til að hafa með höndum eftirlit fyrir hönd nefndarinnar og var eftirlitið undir stjórn héraðslæknisins. Nefndunum var skylt að aðstoða lögreglustjóra við eftirlit með lögum nr. 24/1936 um eftirlit með matvælum og öðrum neyslu- og nauðsynjavörum. Kostnaður við eftirlit samkvæmt lögum frá 1936 skyldi greiddur úr ríkissjóði en heimilt var að leggja eftirlitsgjald á vörur.

Fyrstu lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit voru nr. 12/1969 og tóku við af lögum nr. 35/1940 um heilbrigðisnefndir og heilbrigðissamþykktir. Í þeim voru m.a. gerðar þær breytingar að sveitarstjórn var ætlað að kjósa alla fulltrúa heilbrigðisnefndar og gert ráð fyrir að héraðslæknir væri faglegur ráðgjafi nefndarinnar og hefði umsjón með störfum heilbrigðisfulltrúa. Héraðslæknar og síðar yfirlæknar heilsugæslustöðva hafa síðan verið ráðgjafar nefndanna með tillögurétt á fundum þeirra. Á tímabili gerðu lög ráð fyrir að ef heilbrigðisfulltrúi byggir í sveitarfélagi sem hefði heilsugæslustöð þá hefði hann aðstöðu á stöðinni. Að auki kváðu lög nr. 12/1969 á um stofnun Heilbrigðiseftirlits ríkisins, forvera Hvr, sem lyti forstöðu læknis- eða dýralæknis og hefði undir stjórn landlæknis yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti í landinu og væri til ráðuneytis yfirstjórn heilbrigðismála, heilbrigðisnefndum og öðrum sem um þessi mál fjölluðu. Ráðherra var gert að setja heilbrigðisreglugerð sem gilti fyrir öll sveitarfélög og tók til flestra eða allra þeirra atriða sem lög gerðu ráð fyrir að heilbrigðissamþykktir tækju á. Sveitarfélögum var þó áfram heimilt að setja sérstakar heilbrigðissamþykktir.

Með lögum um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit nr. 50/1981 var heilbrigðisnefndum sveitarfélaga fækkað úr 227 í 47 og mynduðu nefndirnar 12 eftirlitssvæði með svæðisnefnd sem réð til sín heilbrigðisfulltrúa og framkvæmdastjóra. Þessi róttæka breyting mætti mótspyrnu sveitarstjórna, sérstaklega þeirra sem höfðu ekki sinnt heilbrigðiseftirliti að neinu marki og höfðu þar af leiðandi haft lítinn eða engan kostnað af eftirlitinu. Nefndunum var síðan fækkaði í 46 árið 1988 og svæðum fjölgað í 13 með lagabreytingu á árinu 1994. Með lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti var þeim fækkað í 10 með eina nefnd yfir hverju svæði. Stefna ríkisvaldsins hefur alla tíð verið að efla starfsemi með því m.a. að fækka nefndunum, stækka svæðin og gera kröfu um ákveðinn lágmarksfjölda sérhæfðra starfsmanna á hverju svæði. Öll svæðin eru rekin sem lögbundin samstarfsverkefni hlutaðeigandi sveitarfélaga, einskonar byggðasamlög, nema Reykjavíkursvæðið.

Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna hafa mun meira sjálfstæði gagnvart sveitarstjórnunum en aðrar nefndir sveitarfélaganna. Þar ræður miklu að starfsemi

sveitarfélaganna er undir eftirliti heilbrigðisnefnda. Reynslan sýnir að hagsmunir sveitarfélaganna fara ekki ætíð saman við tilgang þeirra laga sem nefndunum er ætlað að standa vörð um. Sjálfstæði nefndanna kemur í fyrsta lagi fram í því að þær þurfa ekki að fá samþykki fyrir faglegum ákvörðunum sínum hjá sveitarstjórn eins og aðrar nefndir, heldur eingöngu að kynna þær fyrir sveitarstjórn. Í öðru lagi úrskurðar ráðherra ef upp kemur ágreiningur milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórnar. Í þriðja lagi hafa heilbrigðisfulltrúar verið ráðnir af svæðisnefndunum frá árinu 1981, nú heilbrigðisnefndum, en ekki af sveitarfélögum eins og var fyrir þann tíma. Í frumvarpi til hollustuháttalaga nr. 7/1998 var reyndar lagt til að ráðning heilbrigðisfulltrúa færdist til sveitarfélaga, en á það féllst löggjafarvaldið ekki. Í fjórða og síðasta lagi eru allar nefndirnar í samrekstri sveitarfélaganna nema heilbrigðisnefnd Reykjavíkur. Fyrir árið 1988 annaðist eitt sveitarfélagi á hverju svæði fjármál svæðisnefndarinnar en frá þeim tíma og til ársins 1998 gerðu lög ráð fyrir að sveitarfélögin á svæðinu legðu í sjóð sem svæðisnefndin notaði til þess að greiða kostnað við rekstur sinn. Með lögum nr. 7/1998 var fyrirkomulaginu breytt til fyrra horfs, þ.e. að umsjón fjármála heilbrigðisnefnda færdist aftur til sveitarstjórna.

Almennt er viðurkennt að þeir sem vinna við opinbert eftirlit megi ekki vera háðir þeim sem þeir eiga að hafa eftirlit með, t.d. að vera á launaskrá hjá þeim. Fyrir fáum árum þótti þetta ekki alltaf skipta miklu máli. Fulltrúar þeirra sem eru háðir opinberu eftirliti koma ekki að stjórnun eftirlitsins nema í undantekningartilvikum. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga er ein undantekningin. Fulltrúar sveitarfélagana hafa stjórnað eftirlitinu þótt starfsemi sveitarfélaga falli undir eftirlitið og eins gera hollustuháttalög nr. 7/1998 ráð fyrir að atvinnurekendur á hverju svæði tilnefni einn fulltrúa í hverja heilbrigðisnefnd en fimm séu kosnir af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum. Auk þess var náttúruverndarnefndum sveitarfélaga á svæðinu heimilað að tilnefna sameiginlegan fulltrúa í nefndina samkvæmt lögum sem væri þó án atkvæðisréttar. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins voru rökin fyrir tilnefningu fulltrúa atvinnurekenda þau að atvinnuvegirnir greiddu 70-80% af kostnaði við rekstur eftirlitsins. Ákvörðun löggjafarvaldsins um að taka þessi rök til greina orkar tvímælis. Það er skiljanlegt að þeir sem eru háðir opinberu eftirliti vilji hafa áhrif á framkvæmd eftirlitsins og eftirlitsgjöldin sem eru innheimt. En það þýðir ekki að þeir eigi að stjórna eftirlitinu, enda hægt að gefa þeim kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á ýmsan annan hátt. Samtök atvinnurekenda reka ekki að því vitað er þá stefnu að fulltrúar þeirra sitji í stjórn opinberra eftirlitsstofnana.

### 3.2 Sameining eftirlitsstofnana

Hver var stofnuð 1. ágúst 1982 með lögum nr. 50/1981 með sameiningu Heilbrigðiseftirlits ríkisins, Matvælarannsóknar ríkisins og Geislavarna ríkisins. Tilgangurinn var að stuðla að betri samræmingu heilbrigðis-, matvæla- og mengunarvarnaeftirlits. Upphaflega snerist starfsemin fyrst og fremst um heilbrigðiseftirlit, gerlarannsóknir á matvælum og mengunarvarnir á landi og í lofti en síðan þróaðist út úr heilbrigðiseftirliti aukin áhersla á matvælamálefni og eiturefnaeftirlit. Málefni mengunarvarna sjávar færdust síðan til stofnunarinnar árið 1995. Fyrstu árin var mest áhersla lögð á uppbyggingu eftirlitskerfisins, samningu heilbrigðisreglugerðar ásamt fræðslu og aðstoð við heilbrigðisfulltrúa, í þeim tilgangi að samræma eftirlitið. Síðar bættust við mengunarvarnareglugerð og reglugerð um merkingar hættulegra efna sem breyttu miklu varðandi eftirlit með viðkomandi málaflokkum. Eftir inngöngu í Evrópska efnahagssvæðið árið 1993 og frá því að málefni mengunarvarna sjávar færdust til stofnunarinnar hefur starfið að stórum hluta

beinst að því aðstoða ráðuneytið við að innleiða Evrópugerðir og ráðleggja stjórnvöldum um þátttöku í alþjóðasamningum.

Ein helstu rökin fyrir stofnun Hvr, með sameiningu þriggja ríkisstofnana, voru að með því móti mætti koma í veg fyrir óeðlilega skörun og tvíverknað, auk þess sem sameiningin var talin hafa í för með sér fjárhagslegan sparnað ef rétt væri á málum haldið. Þessi rök eru í fullu gildi í dag jafnvel þótt lítið hafi miðað að sameina opinberar eftirlitsstofnanir. Þegar Hvr var stofnuð var gert ráð fyrir að fella mætti starfsemi eiturefnanefndar, mannelisráðs og áfengisvarnaráðs undir stofnunina ef að því yrði unnið. Málið gekk svo langt að í bráðabirgðaákvæði hollustuháttalaga nr. 50/1981 var mörkuð stefna um að fella starfsemi eiturefnanefndar og mannelisráðs undir starfsemi Hvr með breytingu á lögum þar um. Þessi stefna gekk ekki eftir, en í lögum nr. 81/1988 var ákvæði um að eiturefnanefnd, mannelisráði og tóbaksvarnanefnd skyldu sköpuð aðstaða innan stofnunarinnar og vinna í nánú samstarfi við hana en halda þó fullu sjálfstæði.

Þrátt fyrir sameiningu stofnana undir heiti Hvr á árinu 1982 gekk ekki þrautalaust að halda henni sem einni heild. Geislavarnir ríkisins voru klofnar út úr Hvr með lögum nr. 117/1985 og í framhaldi af stofnun umhverfissráðuneytisins á árinu 1990 var töluverð umræða um að skipta stofnuninni upp í matvælastofnun og mengunarvarnastofnun.

Mál þróuðust þannig að eftir að stofnað var sérstakt eiturefnasvið innan Hvr á árinu 1988 jókst samstarf Hvr við eiturefnanefnd sem var til húsa hjá Hvr. Niðurstaðan var sú að Hvr voru falin verkefni nefndarinnar með lögum nr. 1/1992. Mannelisráð var til húsa hjá Hvr til ársins 1995 þegar það flutti burt vegna húsnæðisþrengsla. Hvr hafði um árabíl mikil tengsl við áfengisvarnaráð þar sem einn af forstöðumönnum hennar sat í nefnd ásamt fulltrúa ráðsins og fulltrúa Sambands veitinga- og gistihúsa til þess að meta hvort veitingastaðir uppfylltu skilyrði fyrir áfengisleyfi. Þetta verkefni fluttist síðan til heilbrigðisnefnda þegar sveitarstjórnir tóku við leyfisveitingunni samkvæmt áfengislögum nr. 75/1998. Tóbaksvarnanefnd, sem Hes vinnur náið með vegna eftirlits með sölu á tóbaki, var aldrei búin aðstaða innan Hvr eins og gert var ráð fyrir.

Í greinargerð með frumvarpi til hollustuháttalaga nr. 50/1981 var gert ráð fyrir að um mitt ár 1985 lægi fyrir könnun á því hvort unnt væri að samræma eða sameina frekar starfsemi þeirra fjölmörgu aðila sem fóru með heilbrigðis-, matvæla- og mengunareftirlit til að koma í veg fyrir skörun eftirlitsins og eyða m.a. réttaróvissu sem slíku fylgir. Samkvæmt greinargerðinni átti þetta einkum við um tóbaksvarnir, lyfjaeftirlit, vinnueftirlit, fóðureftirlit, eftirlit með framleiðslu sjávarafurða og eftirlit með heilbrigði húsdýra og kjötframleiðslu. Vangaveltur voru um hvort færa mætti til heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga eftirlitsverkefni frá ríkinu, t.d. hluta af eftirliti með framleiðslu sjávarafurða sem nú fer fram á vegum Fiskistofu, enda var slíkt talið geta styrkt eftirlitið. Úr þess varð þó ekki og í dag er verkaskipting eftirlitsstofnana að mestu með sama hætti og var fyrir tuttugu árum síðan. Í fylgiskjali 5 eru rakin nokkur dæmi um skörun og snertifleti eftirlits- og stjórnsýslustofnana.

### 3.3 Vettvangur til samræmingar eftirlits

Fyrst ekki var grundvöllur til að sameina eftirlitsstofnanir var, á sínum tíma, vonast til að samhæfa mætti stjórnun og verkefni stofnana með því að búa til stjórnkerfi sem væri vettvangur fyrir eftirlitsaðila til að samræma eftirlit.

Við stofnun Hvr var samkvæmt lögum nr. 50/1981 sett upp sérstök *samstarfsnefnd um verkaskiptingu og eftirlitsreglur* skipuð forstjórum Hvr, Vinnueftirlits ríkisins, embættis yfirdýralæknis og Framleiðslueftirlits sjávarafurða (síðar Ríkismats

sjávarafurða/Fiskistofu). Síðan bættist forstjóri Siglingamálastofnunar í hópinn. Hlutverk nefndarinnar var að fjalla um og reyna að leysa ágreining sem kæmi upp milli hlutaðeigandi stofnana, gæta þess að þær færu ekki inn á verksvið hverrar annarrar og að ekki væru gerðar mismunandi kröfur um sömu atriði. Samstarfsnefndin starfaði lítið og var lögð niður með lögum nr. 7/1998.

Í stað samstarfsnefndarinnar og stjórnar Hvr sem lögð var niður árið 1998 var stofnað *hollustuháttaráð* með lögum nr. 7/1998. Ráðinu er ætlað að vera ráðgefandi við umhverfisráðherra um mál sem falla undir lögin og varða atvinnustarfsemi, svo sem lagabreytingar og stefnumarkandi reglugerðir, samþykktir og gjaldskrár. Í ráðinu eiga sæti auk fulltrúa ráðherra, forstjóri Hvr og fulltrúi Samtaka atvinnulífsins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Hins íslenska náttúrufræðifélags, ASÍ, Félagi heilbrigðis- og umhverfisfulltrúa og landlæknisembættinu. Lögbundin verkefni hollustuháttaráðs eru að hluta til hin sömu og verkefni Hvr þ.e. umfjöllun um samhæfingu á kröfum og um framkvæmd eftirlits ásamt ráðgjöf við umhverfisráðherra varðandi lagabreytingar og stefnumarkandi reglugerðir, sem gera má ráð fyrir að Hvr aðstoði umhverfisráðuneytið við að semja á grundvelli tilskipana Evrópusambandsins sem í raun markar þar með stefnuna. Ekki er augljós þörf á að forstjóri Hvr sitji í hollustuháttaráði með atkvæðisrétt til að fjalla um sömu mál og Hvr gerir tillögur um á hans ábyrgð til ráðherra.

Í lögum nr. 109/1984 var gert ráð fyrir að ágreiningi um framkvæmd hollustuháttalaga, reglugerða settra samkvæmt þeim, heilbrigðissamþykktu og ákvarðana heilbrigðisyfirvalda mætti skjóta til úrskurðar Hvr. Ef ekki væri sátt um úrskurðinn mátti vísa málinu til sérstakrar þriggja manna *úrskurðarnefndar* sem ráðherra skipaði samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar, Sambands ísl. sveitarfélaga og landlæknis. Í framhaldi af gildistöku stjórnáráðslulaga nr. 37/1993 fjölgaði mjög málum sem skotið var til úrskurðar. Hlutverk Hvr sem úrskurðaraðila var fellt niður með lögum nr. 7/1998 enda óþarfur milliúrskurðaraðili. Jafnframt var ákveðið þá að í úrskurðarnefndinni sætu aðeins lögfræðingar sem uppfylltu starfsgengisskilyrði héraðsdómara og að ráðherra tilnefndi einn nefndarmann í stað landlæknis áður.

Eins og fram kemur í umfjöllun um heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hér að framan gera lög ekki ráð fyrir að heilbrigðisnefndir séu undir valdi sveitarstjórna í ákvörðunum sínum. Í þeim tilvikum sem upp kemur ágreiningur milli þessara aðila um lagaframkvæmt skal vísa honum til *úrskurðar ráðherra*. Hvr var fram til ársins 1998 ætlað að miðla málum áður en kæmi til úrskurðar. Jafnframt er kveðið á um í lögum nr. 7/1998 að ráðherra úrskurði vegna ágreinings Hvr og Hes.

*Matvælaráð* er samstarfsráð sem starfar samkvæmt lögum nr. 93/1995 um matvæli og er meginhlutverk þess að vinna að samræmingu reglna og fyrirmæla um matvæli og matvælaeftirlit og fjalla um framkvæmd matvælaeftirlits. Ráðið skipa fulltrúar Hvr, yfirdýralæknis og Fiskistofu. Talsverð skörun, en jafnframt samstarf, er á milli þessara þriggja ríkisstofnana, sérstaklega þó Hvr og yfirdýralæknis og er ráðið mikilvægur vettvangur til að tryggja að virkt eftirlit sé með framleiðslu og dreifingu matvæla. Ráðið gerir tillögur um úrlausn ágreiningsmála sem varða framkvæmd matvælalaga og reglugerða settra á grundvelli þeirra og gefur umsagnir um tillögur að lögum og reglugerðum um matvæli og matvælaeftirlit.

Stjórnskipuð *samstarfsnefnd um matarsjúkdóma* starfar samkvæmt sóttvarnarlögum. Sóttvarnalæknir er formaður nefndarinnar en aðrir eru frá Hvr og yfirdýralæknisembættinu. Fiskistofa á hins vegar ekki fulltrúa. Nefndinni er ætlað að

samræma aðgerðir þegar upp koma matarsýkingar eða annað sem getur haft alvarleg áhrif á almannaheill.

*Matarsjúkdómanefnd* er skipuð af umhverfisráðuneytinu og hefur það hlutverk að samræma aðgerðir til að sporna við matarsjúkdómum. Um er að ræða samráðsnefnd sem hefur ekki lögbundna stöðu. Hver tilnefniur formann og varaformann nefndarinnar sem situr alla fundi, en aðrir eru tilnefndir af sóttvarnarlækni, yfirdýralækni, Hes, héraðslækninum í Reykjavík og sýkladeild Landspítala-Háskólasjúkrahúss.

Umhverfisráðherra skipar *samstarfsnefnd samkvæmt eiturefnalögum* nr. 52/1988 til að fjalla um verkaskiptingu milli eftirlitsaðila í takmarkatilvikum og samræmingu aðgerða. Ráðherra skipar formann en aðrir fulltrúar eru frá Hver, Lyfjastofnun og Vinnueftirliti ríkisins. Eftir að verkefni eiturefnanefndar færðust til Hver lagðist starf nefndarinnar niður.

### 3.4 Heildarstefna um eftirlitsstarfsemi hins opinbera

Í árslok 1993 samþykkti ríkisstjórnin heildarstefnu um eftirlitsstarfsemi hins opinbera sem nú er bundin í lög um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999 og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera nr. 818/1999. Stefnumörkun ríkisstjórnarinnar á rót sína að rekja til ákvarðana Evrópusambandsins um að koma á frjálsum flutningi vara milli ríkja sambandsins og byggja í því sambandi á að framleiðendur og seljendur vöru komi sér upp gæðakerfum sem fái vottun faggiltra aðila og dragi þannig úr þörf fyrir opinbert eftirlit. Með aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið þurfa íslensk stjórnvöld að sjá til þess að samskonar skipan verði tekin upp hér á landi, óháð því hversu vel það hentar fámennri þjóð í strjálbýlu landi.

Stefnumörkunin felur m.a. eftirtalið í sér:

- Halda skal opinberu eftirliti og kostnaði við það í lágmarki með því að leggja áherslu á eigið eftirlit fyrirtækja og einstaklinga en draga úr eftirliti hins opinbera.
- Þeir sem eftirlit beinist að eiga að geta valið milli mismunandi aðferða við að uppfylla settar reglur og geta valið á milli hæfra eftirlitsaðila.
- Samþætta skal opinbert eftirlit til að auka hagkvæmni og einfalda samskipti einstaklinga og fyrirtækja við stjórnvöld.
- Gæta skal þess að ekki séu árekstrar á milli þeirra hlutverka sem einstökum stjórnvöldum eru falin. Með þessu er átt við að sami aðili setji ekki reglur, fari með eftirlitið, meti niðurstöður, felli úrskurði og ákvarði viðurlög. Lögð er sérstök áhersla á að skilið sé á milli framkvæmdar eftirlits og annarra þátta. Einnig er mikilvægt að til séu skilgreindar áfrýjunarleiðir innan stjórnsýslunnar.

Mikið er óunnið við að endurskipuleggja eftirlit á starfssviði Hver þannig að það samræmist framangreindri stefnumörkun.

Reynt hefur verið að bregðast við stefnumörkuninni innan Hver með því að skerpa á verkaskiptingu milli starfsmanna, sem er reyndar töluvert vandasamt vegna þess hve starfssviðin eru fámenn.

### 3.5 Verkaskipting Hver og Hes

Frá upphafi hefur verið gert ráð fyrir að Hes sinnti beinu eftirliti með framkvæmd laga, reglugerða og heilbrigðissamþykktu, mengunarvörnum og heilbrigðisvernd í héraði og annaðist fræðslu. Hver var hins vegar ætlað fyrst og fremst að annast samræmingu,

ráðgjöf og leiðbeiningar við nefndirnar. Einnig var gert ráð fyrir að Hvr gæti annast beint eftirlit, en þá aðeins í undantekningartilvikum þegar um væri að ræða meiriháttar eða sérhæft eftirlit. Margsinnis hefur verið reynt að herða á þessari stefnumörkun, samanber meðal annars eftirfarandi:

- Í skýrslu starfshóps um stefnumörkun fyrir mengunarvarnasvið Hvr á árinu 1992 var lagt til að dregið yrði úr beinu eftirlitshlutverki stofnunarinnar varðandi mengunarvarnir einstakra fyrirtækja, sem flyttist að verulegu leyti til Hes. Hópurinn lagði til að meginhlutverk Hvr yrði að hafa almenna yfirsýn yfir stöðu mengunarvarna í landinu, fylgjast með framkvæmd mengunarvarnareglugerðar, annast gerð leiðbeininga og upplýsingagjöf um stöðu mengunarmála, veita ráðgjöf og aðra aðstoð við heilbrigðiseftirlitið og ráðuneyti, sjá um almenna umhverfisvöktun og veita almenna fræðslu.
- Í skýrslu Hagsýslu ríkisins um skipulag og verkefni Hvr frá árinu 1996 er því spáð að Hvr muni leggja áherslu á að draga sig út úr beinu eftirliti á næstu árum. Ástæðan væri sú að aðgreina þyrfti stjórnáhrifstarfsemi frá eftirlits- eða þjónustustarfsemi til að minnka hættu á hagsmunaaárekstrum, þar sem það samrýmdist ekki góðri stjórnáhrifslu að sami aðilinn sé allt í senn: stjórnvald, eftirlitsaðili, prófunaraðili og úrskurðaraðili.
- Í athugasemd með frumvarpi því sem varð að núgildandi hollustuháttalögum nr. 7/1998 kemur fram að nefndin sem samdi frumvarpið taldi að draga ætti úr beinu eftirliti á vegum Hvr en leggja á móti meiri áherslu á stjórnáhrifslu- og samræmingarhlutverkið. Tekið er fram í athugasemdum að eftirlitið sé í höndum sveitarfélaganna og að Hvr sé ekki ætlað að fara með eftirlit nema í undantekningartilvikum þegar um slíkt sé samið við sveitarfélögin þegar annað hvort um sé að ræða eftirlit á landsvísu eða of dýrt að byggja upp sérhæft eftirlit á fámennum eftirlitssvæðum. Rétt er að fram komi að löggjafinn féllst ekki á tillögu um að ábyrgð á útgáfu starfsleyfa fyrirtækja og þ.m.t. ábyrgð á framkvæmd eftirlits yrði flutt alfarið yfir til heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Í fylgiskjali með lögum 7/1998 er listi yfir fyrirtæki sem Hvr gefur út starfsleyfi fyrir og hefur heimild til að beita þvingunarúræðum og til að tryggja örugga framkvæmd.

Þrátt fyrir framangreinda stefnumörkun um verkaskiptingu milli Hvr og Hes hefur miðað hægt að koma sérhæfðum eftirlitsverkefnum frá Hvr til Hes og gætt ríkrar tilhneigingar til að fela Hvr ný eftirlitsverkefni. Hér skulu nefndar fjórar ástæður:

*Það getur verið einfaldara í sniðum að byggja upp eftirlit á einum stað en mörgum.*

*Betri samræming og yfirsýn að með því að hafa eftirlit á einni hendi.*

*Sumt eftirlit krefst mjög sérhæfðrar þekkingar sem nýtist best sé hún byggð upp á einum stað.*

*Sveitarfélögin geta verið of tengd hagsmunum starfseminnar sem þarf að hafa eftirlit með*

Hvr er enn ætlað að annast eftirlit með innflutningi matvæla, annarra en kjötvara, sem yfirdýralæknir annast. Það er svo skilgreiningaratriði skv. tollskrá hversu mikið kjöt þurfi að vera í vöru svo hún teljist vera kjötvara. Lagaákvæði hollustuháttalaga um innflutningseftirlit ætla Hvr að fara með það eftirlit til bráðabirgða. Sama á við um eftirlit með innflutningi og vöruskráningu nauðsynjavöru sem inniheldur eitrefni og hættuleg efni en þau ákvæði vöru sett í lög um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit árið 1995 en hafa aldrei komist til framkvæmda vegna fjárskorts. Hvr ber enn ábyrgð á

sérhæfðu mengunarvarnaeftirliti, þótt framkvæmdin hafi að hluta til verið færð til Hes með samningum. Heilbrigðiseftirlitssvæðin hafa sóst eftir að taka að sér mengunareftirlitið, en þau eru misvel í stakk búin til að taka að sér sérhæft eftirlit. Ef til vill eru Reykjavíkur- og Hafnarfjarðarsvæðin þau einu sem gætu tæknilega séð annast öll þau eftirlitsverkefni sem Hvr hefur á viðkomandi svæðum. Ekki hafa verið settar reglur um eftirlitshlutverk Hes vegna þeirra eftirlitsverkefna sem nú eru hjá Hes og hollustuháttalög gera ráð fyrir að verði færð. Á meðan svo er, verða eftirlitsverkefnin hjá Hvr.

### 3.6 Fjármögnun eftirlits

Allt fram til ársins 1984 gerðu lög ráð fyrir að sveitarsjóðir greiddu kostnað við heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga en ríkissjóður greiddi kostnað af verkefnum sem ríkið hafði með höndum. Ekki var gert ráð fyrir innheimtu gjalda. Sveitarfélög sem höfðu ekki komið á heilbrigðiseftirliti á þeim tíma báru meðal annars fyrir sig kostnaði. Á þessum árum var gerð gangskör að því að auka þátttöku notenda í kostnaði við opinbera þjónustu, meðal annars í þeim tilgangi að auka kostnaðarvitund. Í hollustuháttalögum nr. 109/1984 voru gjaldtökuheimildir auknar. Fengin var heimild fyrir sveitarstjórnir til að innheimta gjald af eftirlitsskyldri starfsemi samkvæmt heilbrigðisreglugerð í samráði við hlutaðeigandi svæðisnefndir. Skyldi gjaldið innheimt samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfesti og birt í B-deild Stjórnartíðinda. Sveitarfélögin fengu einnig sambærilega heimild til gjaldtöku vegna eftirlits með eigin heilbrigðissamþykktum. Ráðherra var jafnframt heimilað samkvæmt lögum að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu rannsóknastofu og sérhæft eftirlit Hvr. Upphæð gjalda fyrir rannsóknir skyldi skv. lögum miðast við að standa undir helmingi áætlaðs kostnaðar við hverja rannsókn.

Gjaldtökuheimildin breytti viðhorfum sveitarstjórna og lýstu margir því yfir á þessum tíma að hún væri raunverulega forsenda þess að hægt væri að halda uppi viðunandi heilbrigðiseftirliti. Jafnframt því sem fjárhagur heilbrigðisnefnda styrktist nýtti ríkið lagaheimild til þess að taka gjald af nefndunum vegna rannsóknarkostnaðar Hvr.

Fyrir fimmtán árum síðan nam hlutdeild heilbrigðisnefnda um 25-30% af kostnaði við rannsókn á hverju sýni sem var mikil breyting frá þeim tíma sem ekki hafði verið tekið gjald fyrir þjónustuna. Þegar gjaldtökunni var komið á dró talsvert úr sýnafjölda frá heilbrigðiseftirlitinu og það sama hefur ætíð gerst við síðari gjaldskrárhækkanir rannsóknastofunnar. Gjaldtaka rannsóknastofunnar var síðan aukin aftur á árinu 1989. Á árinu 2000 greiddu heilbrigðisnefndir 65% af gjaldskrá rannsóknastofunnar en Hvr lagði fram 35% á móti. Sé hins vegar meðtalinn sá aukakostnaður sem fylgir því að veita Hes forgang að þjónustu rannsóknastofunnar og öryggisþjónustu vegna eftirlitsins er áætlað að heilbrigðisnefndirnar hafi greitt um eða innan við 50% af kostnaði við að veita þeim rannsóknastofuþjónustu.

Með hollustuháttalögum nr. 81/1988 var gerð sú breyting að sveitarfélögum var ætlað að greiða tekjur af eftirlitsgjöldum og framlag sitt til heilbrigðiseftirlits í sjóð sem svæðisnefnd hafði yfirumsjón með. Gert var ráð fyrir að eftirlitsgjöld gætu staðið undir 60-70% af útgjöldunum en sveitarfélögin greiddu það sem á vantaði í samræmi við íbúafjölda enda um samfélagsþjónustu að ræða. Jafnframt voru tekin af öll tvímæli um að sveitarstjórnir innheimtu ekki gjald af starfsemi sem Hvr væri falið eftirlit með. Þá var enn fremur rýmkað lagaákvæði sem heimilaði Hvr að taka að sér rannsóknarþjónustu og sérhæfð verkefni, m.a. fyrir aðra en heilbrigðiseftirlitið, og upphæð ekki lengur bundin við ákveðið hlutfall kostnaðar. Reynslan sýndi að Hvr varð



að geta treyst meira á tekjur vegna gjaldtöku en verið hafði og talið nauðsynlegt að lög stæðu ekki beinlínis í vegi gegn því að hún gæti veitt öðrum en heilbrigðiseftirlitinu þjónustu.

Sveitarfélögin nýttu gjaldtökuheimildir sínar mjög mismunandi og kvörtuðu samtök atvinnurekenda yfir misræmi. Þannig var Reykjavíkurborg síðasta sveitarfélagið til að nýta sér gjaldtökuheimild og setti ekki gjaldskrá fyrir en árið 1995.

Í hollustuháttalögum lögum nr. 7/1998 var reynt, að tillögu samtaka atvinnurekenda, að draga úr misræmi og setja skorður við gjaldtöku Hes með því að kveða á um að ráðherra skyldi setja hámarksgjaldskrá vegna eftirlitsstarfanna. Þá var jafnframt skerpt á því að eftirlitsgjöld væru ekki skattur. Það var gert með því að kveða á um það í lögnum að rökstyðja þyrfti gjaldtökuna með rekstraráætlun og að gjaldið mætti ekki vera herra en kostnaður við eftirlitið sem væri á áætlun. Samskonar lagaákvæði var sett vegna gjaldtöku Hvr vegna eftirlits- og stjórnsýsluverkefna.

Ákvæði um hámarksgjaldskrár var síðan fellt niður með breytingu á hollustuháttalögum nr. 59/1999 þar sem ákvæðið var talið ganga gegn sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Þess í stað var fest í lög að umhverfisráðherra gæfi út leiðbeinandi reglur um uppbyggingu á gjaldskrá, sem sveitarfélögin hefðu til hliðsjónar þegar þau ákveða gjaldtöku vegna eftirlits sem þau hafa með höndum. Samkvæmt því gildir nú að sveitarfélögin á hverju eftirlitssvæði skulu hafi eina gjaldskrá. Sveitarfélögum á svæðinu er ætlað að leita umsagnar hollustuháttaráðs og hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar áður en gjaldskrá er sett og fellur það í hlut heilbrigðisnefndarinnar að láta birta hana í B-deild Stjórnartíðinda. Eftir þessa breytingu hefur umhverfisráðherra ekki lengur með einstakar gjaldskrár að gera. Áfram er gert ráð fyrir lagaheimild sveitarfélaga til að setja hvert fyrir sig gjaldskrár vegna eftirlits og þjónustu vegna eigin samþykka sem ekki þurfa samkvæmt lögnum að vera samræmdar innan svæðis.

Fyrirkomulag fjármögnunar heilbrigðiseftirlits, sérstaklega gjaldtaka af eftirlitsþegum, hefur haft veruleg áhrif á eftirlitið, m.a. hvernig því er stjórnað, að hverju það beinist og hvernig verkaskiptingu er háttáð milli Hes, Hvr og annarra sem sinna eftirliti. Ýmsir halda því fram að það væri til mikillar einföldunar ef kostnaðurinn yrði borinn af almennum sköttum á landsmenn, en það samræmist ekki þeirri stefnumörkun ríkisstjórnarinnar að þeir sem eru háðir eftirlitinu skuli bera mest allan kostnað við það. Skulu nú nefnd nokkur dæmi um áhrif fjármögnunar á fyrirkomulag eftirlitsins:

- Ein af aðal ástæðum þess að Hes sækist eftir því að taka við sérhæfðu mengunareftirliti og innflutningseftirliti með matvælum er að þá geta heilbrigðisnefndir fengið tekjur af eftirlitinu og fjölgað starfsmönnum.
- Fyrirtæki sem eru háð sérhæfðu mengunarvarnaeftirliti Hvr greiða eftirlitsgjöld til Hvr. Hes er þá óheimilt að innheimt gjald af sömu fyrirtækjum enda þótt þeim sé ætlað að hafa eftirlit með almennum þáttum sem liggja utan starfsleyfisins og taka á móti kvörtunum sem berast frá íbúum.
- Ekki hefur verið sett gjaldskrá fyrir innflutningseftirlit Hvr vegna þess m.a. að þá kynnu sum fyrirtæki að vera bæði háð gjaldtöku Hvr og Hes, sem er nokkuð sem erfitt gæti verið að standa á gagnvart þeim.
- Fulltrúar atvinnurekenda eiga frá árinu 1998 sæti í heilbrigðisnefndum með þeim rökum að fyrirtæki fjármagni stærsta hluta eftirlitskostnaðarins. Almenn er talið óæskilegt að fulltrúar eftirlitsþega taki beinlínis þátt í því að stjórna eftirliti sem

þeir eru háðir, enda eiga stjórnvæðing að tryggja að tekið sé tillit til réttmætra sjónarmiða þeirra vegna eftirlitsins.

- Fulltrúar atvinnurekenda hafa gagnrýnt sveitarfélög fyrir að taka mismunandi gjald fyrir þjónustu og eftirlit heilbrigðisnefnda eftir því hvar á landinu fyrirtæki eru staðsett, enda þótt þau vilji fremur að hvert fyrirtæki greiði raunkostnað við eftirlitið sem það fær en að á fyrirtæki séu lagðir skattar til að fjármagna eftirlitskostnað. Á vefsíðu samtaka atvinnulífsins kemur fram að þau telja fyrir sannanlega þjónustu ásættanlegan kost sem hagrænt stjórnæki í umhverfismálum þar sem slíkum gjöldum verður við komið til að ná settum markmiðum. Rekstur sumra heilbrigðisnefnda er fjármagnaður að það stórum hluta með eftirlitsgjöldum að þær hafa mjög takmarkað svigrúm til að sinna almennri fræðslu og eftirlitsverkefnum sem ekki beinast beinlínis að starfsleyfum einstakra fyrirtækja.
- Reglur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna heilbrigðiseftirlits eru það óskýrar að í sumum tilvikum er alls ekki ljóst hvern skuli bera kostnaðinn vegna sameiginlegra verkefna Hvr og Hes. Auk þess veldur það vanda að Hvr tekur gjald vegna sumrar en ekki allrar þeirrar þjónustu sem stofnunin veitir Hes. Þannig tekur Hvr gjald fyrir rannsóknir á sýnum en ekki ráðgjöf.

Það fyrirkomulag fjármögnunar heilbrigðiseftirlits sem hér hefur verið greint frá hefur ekki aðeins haft áhrif á starf við eftirlitið. Heilbrigðiseftirlit hefur ýmist snertifleti og skarast á við önnur opinber eftirlitskerfi og fjármögnun þessara kerfa er með ýmsum hætti. Reglur um fjármögnun eftirlits geta leitt til þess að:

- eftirlitsaðili vilji halda fyrirtæki undir eftirliti sínu í þeim tilgangi að fjármagna rekstur sinn,
- eftirlitsaðili velji fremur að nota eftirlitsaðferðir sem hægt er að taka gjald fyrir (t.d. leyfisveitingar) en aðferðir sem eru kostnaðarminni og er erfitt að taka gjald fyrir (þ.e. almennar reglur) og
- erfitt sé að færa eftirlitsverkefni á milli aðila eða efna til samstarfs þeirra á milli um eftirlit.

Fjármögnun opinbers eftirlits sem tengist heilbrigðiseftirliti er með ýmsum hætti, sbr. eftirfarandi:

- Innheimt er gjald skv. reglugerð af sláturleyfishöfum vegna hvers kíló kjöts til að standa straum af kostnaði við heilbrigðiseftirlit dýralækna með sláturafurðum.
- Eftirlit með innflutningi á fódri, áburði og sáðvöru er fjármagnað með eftirlitsgjaldi samkvæmt reglugerð og er það innheimt við tollafgreiðslu vörunnar og samkvæmt söluskýrslum af innlendri framleiðslu.
- Eftirlit með innflutningi plantna vegna sjúkdóma og meindýra, dreifingu þeirra innanlands og vegna útflutnings er einnig fjármagnað með gjaldi skv. reglugerð.
- Eftirlit með lyfjum, lyfjagerðum og lyfsölum er fjármagnað með leyfisgjöldum, árgjaldi vegna viðhalds á eftirlitsskrám, gjaldi fyrir undanþágur og árlegu eftirlitsgjaldi á eftirlitsskylda aðila í samræmi við andvirði lyfsölu.
- Eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum er fjármagnað með iðgjaldi sem leggst ofan á launagreiðslur allra fyrirtækja í landinu auk þess sem tekið er gjald fyrir ýmsa aukþjónustu, kannanir og rannsóknir.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

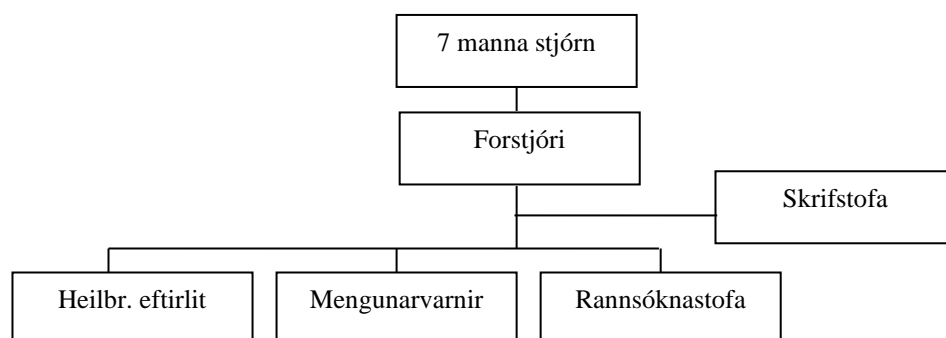
- Eftirlit með röntgentækjum og öðrum tækum sem valda geislun eru innheimt samkvæmt gjaldskrá.
- Skyldurannsóknir vegna sjúkdóma í fiskeldi eru fjármagnaðar að tveimur þriðju hlutum samkvæmt gjaldskrá sem tekur mið af fjárhagsáætlun en ríkissjóður greiðir það sem á vantar ásamt kostnaði við rannsóknir eftir að komið er á sölu- og dreifingarbann vegna sjúkdóms.

## 4 Söguleg þróun innra stjórnkerfis Hvr

Stjórnkerfi Hvr hefur trúlega gengið í gegnum fleiri breytingar en stjórnkerfi annarra opinberra stofnana. Þótt breytingar geti vissulega verið af hinu góða þá hafa þær þann galla að valda óvissu sem sumum reynist erfitt að búa við, auk þess að geta kynt undir óróa og spennu innanbúðar, í stað þess að beina kröftunum út á við að markmiðunum með starfinu.

### 4.1 Árin 1982-1988

Þær stofnanir sem mynduðu Hvr höfðu ekki sérstakar stjórnir, en í lögum nr. 50/1981 var ákveðið að Hvr skyldi sett sérstök stjórn til að fara með æðsta vald í málefnum hennar undir yfirstjórn heilbrigðismálaráðherra. Stjórnin var lengi sjö manna skipuð bæði hagsmuna- og fagaðilum þ.e. fulltrúum Alþingis, samtaka heilbrigðisfulltrúa, samtaka heilbrigðisstétta, landlæknis, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og ráðherra sem skipaði formann. Ætlast var til að forstjóri hefði menntun og eða reynslu á sviði hollustuháttamála og að forstöðumenn sviða væru með sérþekkingu hver á sínu fagsviði. Deildir stofnunarinnar og verkefni þeirra voru í upphafi tilgreind í lögum: heilbrigðiseftirlit, rannsóknastofa, mengunarvarnir og geislavarnir. Geislavarnir féllu svo út á árinu 1985. Sviðin voru faglega sjálfstæð undir stjórn forstöðumanna sem ráðherra skipaði. Sú skipan, að binda innra skipulag stofnana í lög til að tryggja stöðu fagsviða, átti sér fáar hliðstæður og tók að verulegu leyti mið af því að stofnunin var byggð á starfsemi stofnana sem störfuðu áður á grundvelli sérлага. Þetta hindraði samþættingu og að stofnunin starfaði sem ein heild.



Þetta stjórnunarform þótti ekki gefa góða raun. Erfitt reyndist að fá virka þátttöku svo fjölmennrar stjórnar og eins þótti ekki rétt að gera þá kröfu að forstjórinn þyrfti, auk þess að hafa menntun og/eða reynslu af stjórnun, að hafa menntun og/eða reynslu á sviði hollustuháttamála, þar sem hlutverk hans var fyrst og fremst að fást við almenna stjórnun og rekstur. Í athugasemdum með frumvarpi til breytinga á hollustuháttalögum nr. 109/1984 kemur fram að nefndin sem samdi lagafrumvarpið taldi að byggja ætti upp læknisfræðilega starfsemi á sviði hollustuháttamála innan embættis landlæknis en ekki innan Hvr. Minnt skal á að héraðslæknar hafa verið tengdir heilbrigðisnefndum frá upphafi eftirlitsins.

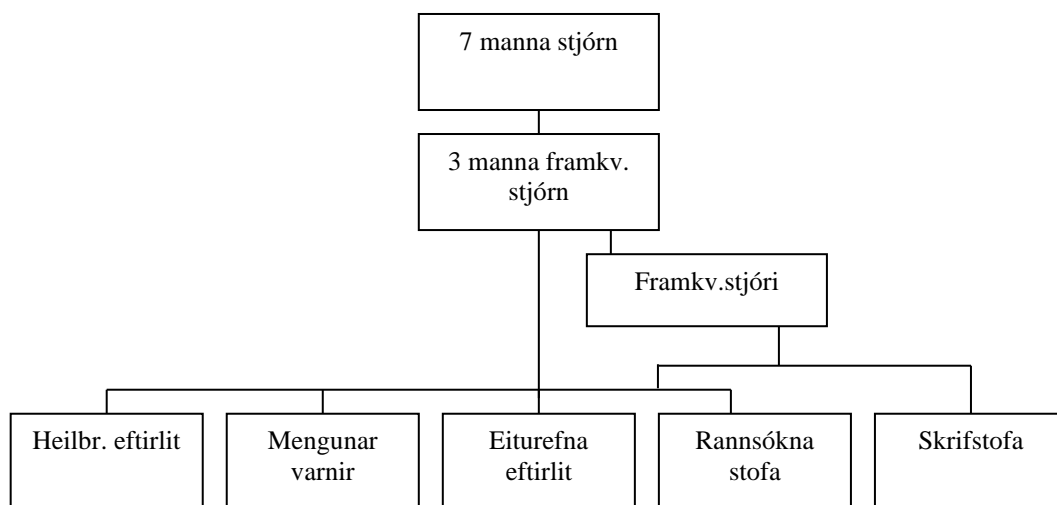
### 4.2 Árin 1988-1994

Í hollustuháttalögum nr. 81/1988 var ákveðið að úr hópi sjö manna stjórnar, sem fengist fyrst og fremst við stefnumarkandi mál, skyldi valin þriggja manna rekstrarstjórn til að stjórna rekstri Hvr og framfylgja stefnumörkun stjórnarinnar. Jafnframt var ráðinn framkvæmdastjóri til að annast fjármálalega stjórnun og skrifstofuhald undir yfirstjórn rekstrarstjórnarinnar. Hugmyndir voru einnig um að stjórnarformaður sinni í

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

hlutastarfi ýmsum sameiginlegum málum sem forstjórar stofnana sinna venjulega og hefði skrifstofuaðstöðu hjá stofnuninni, en af því varð ekki. Eiturefnasvið bættist við sem lögbundið svið árið 1988.

Flókið og viðamikið stjórnkerfi stofnunarinnar og mikil breidd í faglegu starfi hennar gerði stjórnun þunga í vöfum. Sú hefð hafði komist á að stjórn stofnunarinnar tók virkan þátt í stjórnun stofnunarinnar og fjallaði um mörg mál. Voru stjórnarfundir því tíðir, langir og fjölmennir því auk stjórnarmannanna sjö sátu forstjóri, skrifstofustjóri og yfirleitt fjórir forstöðumenn auk tilkvaddra sérfræðinga. Þessi 13 manna hópur var oft á tíðum með mismunandi skoðanir á hlutunum enda með ólíka aðkomu að málum og dróst ákvarðanatáka því oft á langinn. Þess utan skorti samstöðu um hver skyldi vera verkaskipting stjórnar, framkvæmdastjórnar og einstakra stjórnenda.

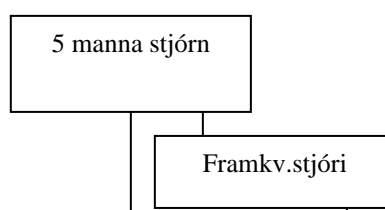


Fljótlega eftir stofnun umhverfissráðuneytisins árið 1990 var ákveðið að mengunarvarnasvið Hvr færðist faglega undir yfirstjórn þess ráðuneytis, en önnur svið og fjármál stofnunarinnar væru áfram undir heilbrigðisráðuneytinu. Þetta varð ekki til að einfalda stjórnun stofnunarinnar því sækja þurfti mál undir tvo ráðherra. Varð úr að hún færðist að fullu undir yfirstjórn umhverfissráðuneytisins með lögum nr. 54/1994. Í greinargerð með frumvarpi til breytinga á hollustuháttalögum nr. 54/1994 er því haldið fram að lögbinding sviða og verkefni þeirra hafi gert stofnuninni erfitt að bregðast við breyttum áherslum í starfsemi og þeim verkefnum sem mikilvægust töldust hverju sinni, auk þess sem það hamlaði því að nýta mætti sérþekkingu starfsmanna að fullu.

### 4.3 Árin 1994-1998

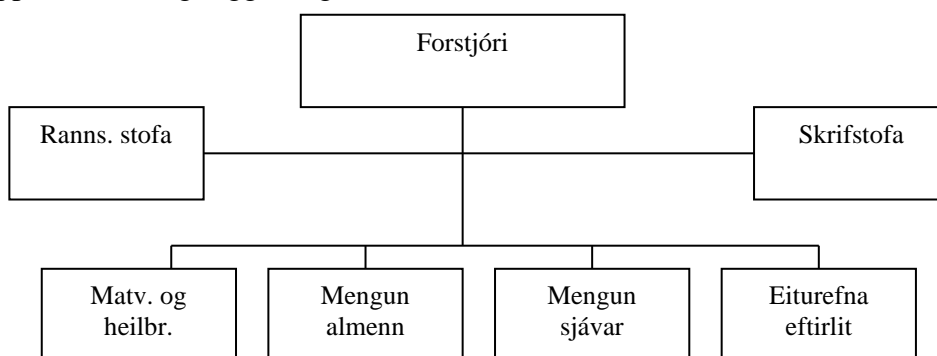
Í frumvarpi til laga nr. 54/1994 var lögð til frekari einföldun á stjórnkerfinu með því að Hvr hefði þriggja manna stjórn skipaða einum fulltrúa tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tveimur af umhverfissráðherra. Niðurstaðan varð þó sú að Alþingi skyldi tilnefna tvo fulltrúa, Samband íslenskra sveitarfélaga einn og ráðuneytið tvo. Jafnframt voru ákvæði um fagsvið innan Hvr og verkaskiptingu milli þeirra felld úr lögum.

Á miðju árinu 1995 færðust verkefni vegna mengunarvarna sjávar frá Siglingastofnun til Hvr og voru gerð að sérstöku starfssviði.



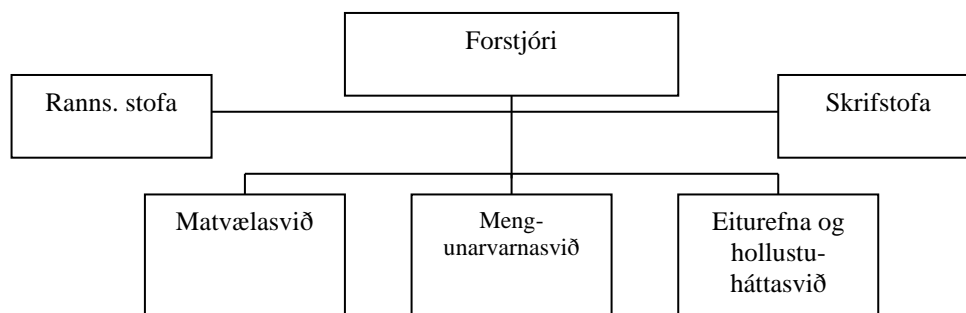
#### 4.4 Árin 1998-1999

Árin 1995 og 1996 voru gerðar úttektir á starfsemi Hvr með tilliti til innra skipulags og rekstrarumfangs. Í skýrslu Hagsýslu ríkisins frá janúar 1996 var lagt til að eiturefnasviði og mengunarvarnasviðunum tveimur yrði slegið saman í eitt umhverfissvið. Í skýrslu Tryggva Sigurbjarnarsonar, ráðgjafarverkfræðings, á árinu 1996 var lagt til að stjórn stofnunarinnar yrði lögð niður og forstjóri kæmi í stað framkvæmdastjóra og bæri hann ábyrgð á allri starfsemi Hvr undir yfirstjórn ráðherra. Tillagan var í samræmi við stefnumörkun í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og var síðan fylgt eftir í lögum um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. Rök fyrir sérstakri stjórn yfir Hvr voru því orðin harla veik þegar ákvæði um hana voru felld úr lögum nr. 7/1998. Jafnframt var sviðaskipting felld niður úr lögum og rekstur rannsóknastofu aðgreindur frá öðrum rekstri til að uppfylla kröfur um samkeppnisrekstur og faggildingu.



#### 4.5 Frá árinu 1999

Á árinu 1999 var ákveðið að slá mengunarvarnasviðunum saman og flytja málefni eftirlits með hollustuháttum frá matvæla- og heilbrigðissviði til eiturefnasviðs sem heitir síðan eiturefna- og hollustuháttasvið.



## 5 Lög sem Hvr starfar eftir

### 5.1 *Hollustuháttalög*

Tilgangur laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi. Á grundvelli laganna hefur verið settur fjöldi reglugerða og ber helst að nefna heilbrigðisreglugerð, reglugerð um starfsleyfi fyrirtækja sem hafa í för með sér mengun og reglugerð um mengunarvarnaeftirlit

Hvr er stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni sem falla undir lögin, hefur eftirlit með framkvæmd laganna og yfirumsjón með eftirlitsstarfsemi Hes í þeim tilgangi að samræma framkvæmd eftirlitsins svo það verði alls staðar eins á landinu, sér um vöktun og að rannsóknir þessu tengdar séu framkvæmdar.

### 5.2 *Lög um verndun gegn mengun sjávar*

Tilgangur laga nr 32/1986 um verndun gegn mengun sjávar er að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun sem stafar frá skipum, loftförum, pöllum eða öðrum mannvirkjum á sjó og frá landstöðvum af völdum olú og annarra efna, sem talin eru upp í fylgiskjali, og stofnað geta heilsu manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða truflað lögmæta nýtingu hafsins. Eftirlit laganna er í höndum Hvr með aðstoð Landhelgisgæslunnar, hafnaryfirvalda, Siglingastofnunar, Geislavarna ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og annarra opinberra aðila eftir því sem þörf krefur.

### 5.3 *Matvælalög*

Tilgangur matvælalaga nr. 93/1995 er að tryggja, svo sem kostur er, gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Hvr er umhverfisráðherra til ráðgjafar, hefur yfirumsjón með matvælaeftirliti á vegum Hes og vinnur að samræmingu reglna, fyrirmæla og framkvæmd matvælaeftirlits ásamt Fiskistofu og yfirdýralækni. Fjöldi reglugerða hefur verið settur á grundvelli laganna svo sem um efnainnihald matvæla, umbúðir, umbúðamerkingar, auglýsingar og meðferð matvæla.

### 5.4 *Eiturefnalög*

Tilgangur laga um eiturefni og hættuleg efni nr. 52/1988 er að eiturefni og hættuleg efni séu notuð með gát og varúð þannig að hvorki hljótist af tjón á mönnum eða dýrum né matvæli eða umhverfi mengist af efnunum. Með nýlegum breytingum á lögnum ná þau einnig til snyrtivöru og annarrar nauðsynjavöru. Á grundvelli laganna hefur verið settur fjöldi reglugerða, m.a. um flokkun, merkingar og meðferð efnavöru, um notkun og takmörkun á notkun efna og vöru og um leyfisveitingar. Hvr er stjórnvöldum til ráðuneytis um framkvæmd laganna en eftirlit með þeim er í höndum Hvr ásamt Hes, Vinnueftirliti ríkisins, Lyfjastofnun og lögreglustjórum.

### 5.5 *Lög um erfðabreyttar lífverur*

Tilgangur laga nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur er að vernda náttúru landsins, vistkerfi, plöntur og heilsu manna og dýra gegn skaðlegum og óæskilegum áhrifum erfðabreyttra lífvera. Hvr hefur yfirumsjón með framkvæmd laganna, veitir leyfi og stjórnar eftirliti með starfsemi samkvæmt þeim.

### 5.6 Efnavopnalög

Tilgangur laga nr. 17/2000 um framkvæmd samnings um bann við þróun, framleiðslu, söfnun og notkun efnavopna og um eyðingu þeirra er að framfylgja alþjóðasamningi sbr. heiti laganna og að fylgjast með framleiðslu og notkun efna sem hugsanlega gætu verið notuð við framleiðslu efnavopna. Hvr fer með eftirlit með framkvæmd laganna og alþjóðasamnings sem þau eru til staðfestingar á.

### 5.7 Sóttvarnalög

Í lögum nr. 19/1997 er kveðið á um ráðstafanir vegna smitsjúkdóma. Samkvæmt þeim eiga Hvr og embætti yfirdýralæknis fulltrúa í samstarfsnefnd sóttvarnalæknis sem hefur yfirumsjón með aðgerðum til að meta og uppræta smithættu sem á uppruna sinn í dýrum, matvælum, starfsemi, vatni, skolplögnum, loftræstingu eða öðru í umhverfinu. Einnig er gert ráð fyrir að fulltrúar Hvr og yfirdýralæknisembættis sitji fundi sóttvarnaráðs þegar fjallað er um mál sem varða starfssvið stofnananna.

### 5.8 Tóbaksvarnalög

Tilgangur laga nr. 74/1984 er að draga úr tóbaksneyslu, og þar með því heilsutjóni sem hún veður, og vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksreyks. Hes, undir yfirumsjón Hvr, hefur eftirlit með útsölustöðum tóbaks, merkingum, auglýsingum, sölu tóbaks og reglum um takmörkun á tóbaksreykingum í húsnæði sem almenningur á aðgang að.

### 5.9 Lyfjalög

Tilgangur laga nr. 93/1994 er að tryggja landsmönnum nægilegt framboð af nauðsynlegum lyfjum með sem hagkvæmastri dreifingu þeirra á grundvelli eðlilegrar samkeppni og í samræmi við þær reglur sem gilda á hinu Evrópska efnahagssvæði. Hvr, ásamt fleirum opinberum aðilum, er heilbrigðisráðherra til ráðuneytis um framkvæmd laganna.

### 5.10 Brunavarnalög

Tilgangur laga nr. 75/2000 um brunavarnir er að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir með því að tryggja fullnægjandi eldvarnaeftirlit og viðbúnað við eldsvoðum og mengunaróhöppum á landi. Í lögum er gert ráð fyrir að Brunamálastofnun hafi samráð við Hvr vegna reglugerðar sem kveða skal á um búnað og þjálfun slökkviliðsmanna vegna mengunaróhappa á landi.

### 5.11 Lög um veitinga- og gististaði

Lög nr. 67/1985 um veitinga og gististaði taka til sölu á gistingu, sölu veitinga annarra en áfengis og leigu á samkomusölum í atvinnuskyni. Samkvæmt þeim skal samgönguráðherra hafa samráð við Hvr við setningu reglugerða á grundvelli laganna.

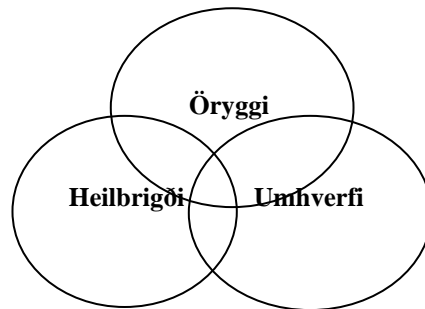
Þegar á allt er litið telur hlutverkahópurinn að tilgangurinn með lögum sem Hvr starfar eftir sé sá að tryggja:

- Öryggi, með því að varna því að efni og vörur valdi skilgreindri og þekktri áhættu, svo sem bráðri mengun, slysum á fólki og skaði heilsu fólks.
- Umhverfið, með því að varna því að efni, lífverur og athafnir spilli auðlindum landsins og vistkerfi.



- Heilbrigði, með því að stuðla að heilnæmi vara, heilbrigðum lífsskilyrðum, þrifnaði og heilsusamlegum lífsstíl.

Öryggi, umhverfi og heilbrigði eru náskyldir þættir sem grípa hver inn í annan eins og eftirfarandi mynd er ætlað að sýna.



Verkefni Hvr á sviði matvælamála fellur nær eingöngu undir heilbrigðis- og öryggisþættina. Vinna á sviði mengunarvarna fellur að stærstum hluta undir umhverfisþáttinn en þó að hluta til einnig undir öryggi og heilbrigði. Vinna á sviði eiturefnamála og eftirlits með hollustuháttum fellur undir alla þessa þætti. Samkvæmt þessu má líta svo á að starf Hvr miði að því að:

- vernda neytendur gegn varasömum matvælum, neyslu- og nauðsynjavörum og
- vernda fólk og umhverfið fyrir mengun þannig að hvorugt bíði skaða af.

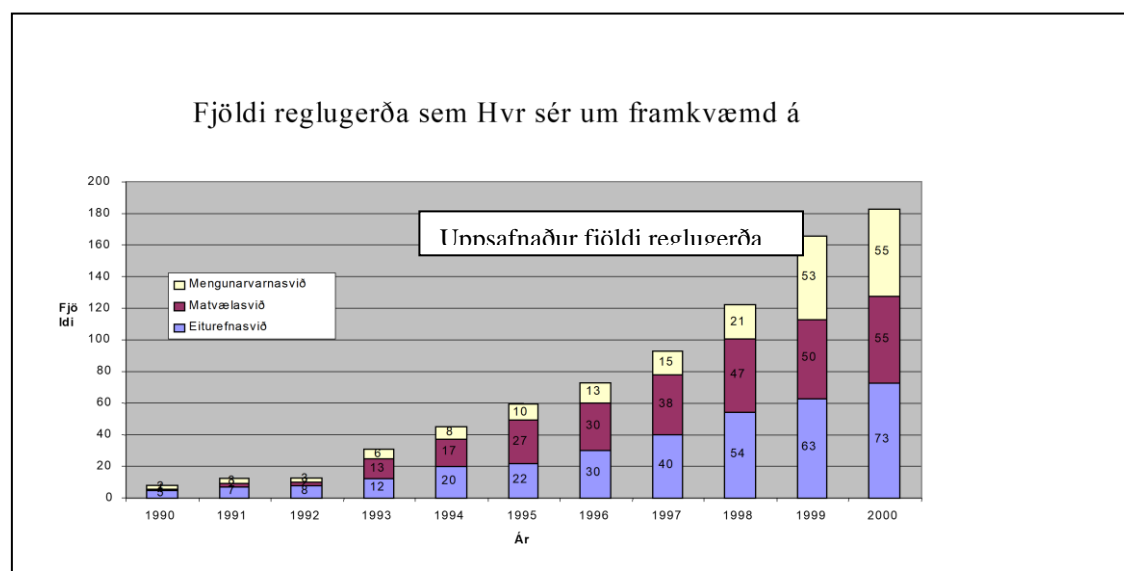
## 6 Helstu verkefni Hvr í sögulegu ljósi

### 6.1 Í stuttu máli

Við stofnun Hvr árið 1982 voru helstu viðfangsefni stofnunarinnar að aðstoða sveitarfélögin og heilbrigðisráðuneytið við að koma á skipulegu heilbrigðiseftirliti í öllu landinu, aðstoða við að fá menntaða heilbrigðisfulltrúa til starfa, standa að námskeiðum fyrir þá og veita heilbrigðisnefndum og heilbrigðisfulltrúum ýmsa aðstoð og þjónustu til að auðvelda þeim að sinna eftirlitsverkefnum.

Í framhaldi að þessu tók við tímabil þar sem stofnunin vann mikið að undirbúningi lagafrumvarpa og reglugerða og við að móta kröfur sem fyrst og fremst miðuðust við íslenskar aðstæður og forsendur. Jafnframt þessu var unnið að því að byggja upp sérhæft eftirlit sem stofnuninni var falið að annast.

Fljótlega eftir inngöngu Íslands í EES árið 1993 helltist yfir Hvr vinna við að undirbúa lögtöku gerða Evrópusambandsins hér á landi og koma þeim í framkvæmd. Myndin hér á eftir sýnir hvernig reglugerðum á starfssviði Hvr hefur fjölgað á síðustu árum. Sjá



einnig fylgiskjal 6.

Hvr hefur síðan verið undir mun meira álagi af þeirri vinnu en hún hefur ráðið við. Þetta hefur leitt til þess að stofnunin hefur vanrækt samstarf sitt við heilbrigðisnefndir og tapað þeirri yfirsýn sem hún hafði yfir ástand mála á starfssviði sínu hér innanlands og ekki náð að sinna sérhæfðum eftirlitsverkefnum sem skyldi.

Auk framangreindra verkefna hefur stofnunni alla tíð verið ætlað að samræma bráðaáðgerðir þegar upp hafa komið matarsjúkdómar og mengunarslys. Í slíkum tilvikum getur þurft að víkja öðrum verkefnum til hliðar. Þannig uppákomur eru orðnar mjög algengar, sérstaklega á matvælasviðinu.

### 6.2 Almenn heilbrigðiseftirlit

Á fyrstu árum Hvr var lögð mikil áhersla á að aðstoða við uppbyggingu heilbrigðiseftirlits í landinu svo sem að fá sveitarfélög til samstarfs um svæðisnefndir, aðstoða við að undirbúa kosningu í þær og aðstoða við val og ráðningu heilbrigðisfulltrúa. Á þessum árum störfuðu heilbrigðisfulltrúar á nokkrum þéttbýlisstöðum, oft í hlutastörfum. Aðeins stærstu sveitarfélögin höfðu á að skipa sérmenntuðum heilbrigðisfulltrúum og þá fyrst og fremst í Reykjavík, þar sem hefð var

fyrir virku heilbrigðiseftirliti. Reglugerð um menntun, réttindi og skyldur heilbrigðisfulltrúa var sett árið 1981. Hvr gekkst í upphafi fyrir því að setja laggirnar yfirgripsmikið námskeið, sem veitti starfandi heilbrigðisfulltrúum réttindi til starfsins. Ákvæði reglugerðarinnar gerðu að öðru leyti ráð fyrir háskólamenntun í greinum sem tengjast heilbrigðiseftirliti. Stofnunin hefur síðan staðið fyrir réttindanámskeiðum og annarri fræðslu fyrir heilbrigðisfulltrúa.

Árið 1990 kom út heilbrigðisreglugerð nr. 149 sem felldi úr gildi eldri heilbrigðisreglugerð frá árinu 1972 ásamt heilbrigðissamþykktum 56 sveitarfélaga. Einnig féll úr gildi sérreglugerð um tjald- og hjólhýsasvæði, sem felld var inn í heilbrigðisreglugerðina. Þá féll úr gildi hluti af reglugerð nr. 250/1976 um tilbúning og dreifingu matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara. Heilbrigðisreglugerðir þessa tíma spanna yfir alla starfsemi Hvr ef svo má að orði komast. Þar voru ákvæði um matvæli, mengun, eiturefni, húsnæði og aðbúnað. Með tilkomu matvæla- og reglugerðar nr. 93/1995 var felldur úr gildi kafli heilbrigðisreglugerðar, sá sem fjallaði um matvæli og var mjög viðamikill, ásamt öðrum beinum ákvæðum sem fjölluðu um matvæli. Þar með var skorið á tengsl heilbrigðisreglugerðar við matvæli að öðru leyti en varðandi veitingastaði sem tengjast matvælum óbeint. Þannig hafa jafnt og þétt á síðasta áratug, m.a. með tilkomu EES samningsins, komið út sérreglugerðir sem tekið hafa yfir ákvæði sem áður voru í heilbrigðisreglugerð. Meginhluti ákvæða er teljast til mengunarvarnamálefna, s.s. varðandi fráveitur, sorp, og aðra mengandi starfsemi eru nú komin í mismunandi reglugerðir um mengunarvarnir. Þá má nefna ákvæði um neysluvatn sem komin eru í reglugerðir um neysluvatn. Árið 1998 kom út reglugerð um hollustuhætti á sund- og baðstöðum. Reglugerðin felldi úr gildi ákvæði í heilbrigðisreglugerð varðandi sótthreinsun baðvatns, um hámark gerlagróðurs í sundlaugavatni og aðra öryggisþætti. Reglugerð um hollustuhætti á sund- og baðstöðum er nýmæli hér á landi og markar þáttaskil í eftirliti með þessum fjölsóttu stöðum.

### 6.3 Matvæli

Á fyrstu starfsárum sínum fjallaði Hvr fyrst og fremst um matvælamál sem hluta af almennu heilbrigðiseftirliti með tilliti til sjúkdómsvaldandi sýkla og örvera. Hvr undirbjó fyrstu reglugerð um aukefni í matvælum sem gefin var út árið 1988. Samkvæmt hollustuháttalögum nr. 81/1988 var Hvr falið að koma á innflutningseftirliti með matvælum sem þótti slakt hér á landi og því líkur á að til landsins yrðu fluttar vörur sem ekki þættu gjaldengar annars staðar. Hætta á innflutningi geislamengaðra matvæla frá Austur Evrópulöndum eftir kjarnorkuslysið í Chernobyl var stjórnvöldum sérstök hvatning til að taka á þessum málum. Örverurannsóknir á matvælum voru eitt þeirra verkefna sem færðust til Hvr við stofnun, en Matvælarannsóknir ríkisins höfðu veitt heilbrigðiseftirliti í landinu þjónustuna frá árinu 1977 og áður var hún fengin hjá Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins. Auk þess hefur rannsóknastofnan alla tíð sinnt örverurannsóknum og ýmsum efna- og eðlisrannsóknum vegna umhverfis- og heilbrigðiseftirlits. Í lögum nr. 81/1988 var ákveðið að fyrir árið 1991 skyldi byggð upp aðstaða innan rannsóknastofnu Hvr til að annast efnarannsóknir vegna eftirlits á vegum Hvr og Hes. Áhersla var lögð á uppbyggingu rannsókna á varnarefnum til framleiðslu og geymslu grænmetis og ávaxta.

Þátttaka Íslands í EES orsakaði veigamiklar breytingar á viðfangsefnum Hvr á sviði matvælamálefna. Vinna þurfti að gerð mjög margra reglugerða á stuttum tíma. Þetta gerði það að verkum að vinna við samræmingu eftirlits og önnur verkefni var nánast lögð til hliðar. Til landsins hefur um áratuga skeið verið flutt inn mikið af matvælum bæði frá Bandaríkjunum og Evrópu. Innleiðing evrópskra reglna m.a. um

umbúðamerkingar og aukefnanotkun hafði mikil áhrif á innflutning matvæla frá Bandaríkjunum. Innflytjendur matvöru frá Bandaríkjunum þurftu að leggja mikið á sig við að endurmerkja matvæli auk þess sem þeir þurftu að hætta að flytja til landsins matvæli sem ekki standast evrópskar reglur. Eftirlit með því að öll matvæli sem koma frá löndum utan EES uppfylli gildandi reglur getur verið afar snúið í framkvæmd.

Með lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur var Hvr falið að hafa yfirumsjón með framkvæmd laganna, veita leyfi og stjórna eftirliti vegna þeirra. Jafnframt er Hvr ætlað skv. reglugerð að leggja ráðgjafarnefnd skv. lögum til þjónustu og aðstöðu ásamt því að greiða kostnað af störfum hennar. Það er óalgengt að ríkisstofnun sé skylduð til að greiða kostnað af starfsemi sem ekki fellur undir hana og hún ber ekki ábyrgð á, enda stangast slíkt fyrirkomulag á við reglu um ábyrgð forstöðumanna samkvæmt starfsmannalögum og lögum um fjárreiður ríkisins.

Samkvæmt reglugerð um nýfæði sem til stendur að setja á grundvelli matvælalaga nr. 93/1995 verður Hvr ætlað að gefa leyfi fyrir sölu matvæla sem ekki hafa verið áður á markaði í ESB-löndunum, auk þess að halda uppi vöktun á nýfæði sem flutt er til landsins, þ.e. taka og mæla sýni. Kostnaður við vöktunina fellur á Hvr. Eftirlit með merkingum á vörum í verslunum verður á hendi Hes eins og annað matvörueftirlit.

Samkvæmt væntanlegri matvælalöggjöf ESB verður skilgreining matvæla mun nákvæmari en hingað til og efnislega sú sama og í íslenskri matvælalöggjöf, þ.e. að allt sem fólk neytir og ekki flokkast sem lyf eða tóbak. Áfengi fellur undir matvælalög. Þetta mun óhjákvæmilega leiða til þess að ýmislegt sem fallið hefur undir lyfjaeftirlit hér á landi færir undir matvælaeftirlit. Í nýrri matvælalöggjöf verður lögð rík áhersla á matvælaöryggi og að hægt verði að rekja framleiðsluferli matvæla allt frá haga bóndans til maga neytandans. Þetta kemur til með að hafa áhrif á fyrirkomulag eftirlits hér á landi.

#### 6.4 Mengunarvarnir

Við stofnun Hvr var eflt mjög það starf að mengunarvörnum sem vísir var að hjá Heilbrigðiseftirliti ríkisins og auk þess sem starfsemin var víkkuð út. Á fyrstu árunum var lögð áhersla á að afla mælitækja til að bæta upplýsingar um mengun hér á landi. Fyrsta reglugerðin sem kvað á um starfsleyfi fyrir mengunarvaldandi rekstur hér á landi er nr. 164/1972 um mengun af völdum eitrefna og hættulegra efna. Með endurskoðaðri starfsleyfisreglugerð á árinu 1985 var mun fleiri fyrirtækjum gert að afla sér starfsleyfis með tilliti til mengunarvarna og á árinu 1986 var fyrst sett gjaldskrá til að innheimta gjald fyrir vinnslu leyfa og eftirlit. Í fyrstu mengunarvarnareglugerðinni árið 1989 voru kröfur um mengunarvarnir enn hertar.

Þar sem starfsmenn heilbrigðiseftirlitssvæðanna voru fæstir með sérmenntun á sviði mengunarvarna var Hvr falið að móta kröfur um mengunarvarnir, fjalla um umsóknir um starfsleyfi fyrirtækja sem talin voru geta valdið mikilli mengun og ráðherra veitti. Hvr var einnig falið að hafa með höndum sérhæft eftirlit með fyrirtækjunum, þ.e. eftirlit sem byggðist á mælingum. Heilbrigðisnefndum var aftur á móti ætlað að annast daglegt mengunarvarnaeftirlit og veita, samkvæmt leiðbeiningum frá Hvr, starfsleyfi til fyrirtækja sem ekki voru talin valda mikilli mengun. Með breytingu á hollustuháttarlögum nr. 7/1998 var útgáfa starfsleyfa sem umhverfisráðherra hafði haft með höndum færð formlega til Hvr.

Á miðju árinu 1995 var mengunardeild Siglingamálastofnunar færð til Hvr samkvæmt hollustuháttarlögum nr. 70/1995, ásamt þeim verkefnum á sviði varna gegn mengun sjávar sem deildin annaðist samkvæmt lögum og alþjóðasamningum. Annars vegar var

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

um að ræða eftirlit samkvæmt lögum nr. 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar. Hins vegar er um að ræða eftirlit með framkvæmd þriggja alþjóðasamninga skv. lögum nr. 14/1979.

Með hollustuháttalögum nr. 7/1998 var Hvr falið formlega að annast umhverfisvöktun, en fyrir þann tíma höfðu lög ekki kveðið á um hver eða hvernig skyldi sinna umhverfisvöktun, enda þótt ýmsar aðrar stofnanir fáist við umhverfisvöktun svo sem Orkustofnun og Veðurstofan. Vöktunarskylda Hvr er skilgreind nánar í fjölda reglugerða sem umhverfisráðherra hefur sett á grundvelli Evrópugerða í samræmi við EES-samninginn.

Starfsmenn Hvr sitja í AMSUM nefnd umhverfisráðuneytisins sem tengist þannig starfi Hvr. Nefndin hefur yfirumsjón með vöktun mengandi efna hér á landi fyrir hönd ráðuneytisins sem ber ábyrgð á störfum hennar. Tilgangurinn er að standa við skuldbindingar Íslands í OSPAR (Oslo-Paris) samningnum og AMAP<sup>1</sup> (Arctic Monitoring and Assessment Program) nefnd Norðurskautsráðsins, en þar fyrir utan eru hlutar umhverfisins vaktadir þar sem stjórnvöld telja sérstöðu landsins mikla. Vekja ber athygli á að innan Evrópsku umhverfisstofnunarinnar er verið að leggja mikla vinnu við að samræma skýrslugerð og kröfur um upplýsingar þannig að upplýsingar sem t.d. krafist er innan OSPAR nýtist og séu sambærilegar við aðrar kröfur sem gerðar eru innan Evrópusambandsins. Loks hefur, mikið til að frumkvæði Íslendinga, verið gengið eftir því að upplýsingar sem skilað eru til OSPAR séu sambærilegar þeim sem skilað er til AMAP.

### 6.5 Eiturefni

Með lögum nr. 81/1988 var stofnað eiturefnasvið innan Hvr. Var það gert til að efla þennan málaflokk í starfsemi stofnunarinnar og til að bæta eftirlit heilbrigðisnefnda með eiturefnum og hættulegum efnum í nauðsynja- og neysluvörum. Eiturefnasviði var með lögnum falin yfirumsjón með vöruskráningu og innflutningi eiturefna og hættulegra efna í nauðsynjavörum svo og eftirliti með öðrum vörum sem geta verið skaðlegar heilsu manna og féll ekki undir lögbundið eftirlit annarra opinberra aðila.

Umfjöllun um hættulegar nauðsynjavörur og snyrtivörur hafði áður verið hluti af eftirliti með hollustuháttum og því sinnt innan heilbrigðiseftirlitssviðs Hvr. Eiturefnanefnd, sem starfaði samkvæmt eiturefnalögum allt frá árinu 1969, var hinsvegar heilbrigðisráðuneytinu til ráðgjafar um framkvæmd þeirra laga og til aðstoðar við samningu tillagna að reglugerðum um eiturefni og hættuleg efni. Hún gerði m.a. tillögur um flokkun og merkingar efna, umbúðir, sölu og varðveislu slíkra efna. Einnig gerði hún tillögur um og gaf út yfirlit yfir varnarefni sem leyfilegt er að nota í garðyrkju og landbúnaði og til útrýmingar meindýra. Gert var ráð fyrir að hluti þessara verkefna færdust yfir til eiturefnasviðs Hvr og með lögum nr. 1/1992, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, var eiturefnanefnd lögð niður og öll hennar verkefni færð yfir til Hvr. Við yfirtöku verkefna eiturefnanefnar fluttist jafnframt til sviðsins mikil vinna tengd ýmiskonar leyfisveitingum svo sem skráningu, innflutnings, notkunar og sölu varnarefna, ásamt umsögnum um hættuleg efni. Jafnframt bar stofnunin frá því áður ábyrgð á útgáfu starfsleyfa fyrir garðaúðun og meindýraeyða.

<sup>1</sup> AMAP: (Arctic Monitoring and Assessment Programme) er vinnuhópur starfandi undir Norðurheimsakutsráðinu og vinnur að vöktun og mati á ástandi umhverfisins á Norðurslóðum.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

Allt þar til sett vöru lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu árið 1995 þurfti eiturefnasvið að sinna margskonar erindum er varða vöruöryggi og sem ekki var sérstaklega falið öðrum, einkum ýmislegt sem varðar öryggi barna.

Með breytingu á hollustuháttalögum nr. 70/1995 var Hvr falið að annast eftirlit með innflutningi eiturefna og hættulegra efna í nauðsynjavörum svo og vöruskráningu vegna eiturefna og hættulegra efna. Á árinu 1998 var þetta ákvæði tekið út úr lögnum og gert ráð fyrir að sett yrði reglugerð um eftirlitshlutverk aðila á þessu sviði.

Vinna við gerð reglugerðar nr. 236/1990 um flokkun, merkingar og meðferð eiturefna og hættulegra efna og vörutegunda sem innihalda slík efni svo og kynning og fræðsla þessu tengd var viðamikill þáttur í starfsemi sviðsins fyrstu árin. Jafnframt var mikil vinna tengd EES samningnum þar sem stór bálkur reglugerða varðandi hættuleg efni og snyrtivörur er hluti sammingsins. Við gildistöku sammingsins árið 1994 færðist reglugerðarvinna með miklum þunga á eiturefnasvið sem hafði takmarkað bolmagn til að vinna að innleiðingu þeirra yfir 100 Evrópugerða sem lentu á sviðinu. Vinna á þessu sviði hefur frá því markað starfsemi sviðsins enda hefur fjöldi Evrópugerða meira en tvöfaldast síðan. Meðal þess sem þar með kom nýtt inn í íslenska löggjöf var sérstök reglugerð um snyrtivörur og kröfur um áhættumat efna. Einnig hafa aukist mjög kröfur um flokkun og merkingar og takmörkun á efnanotkun. Nýr málaflokkur, sæfiefni, er einnig hluti af Evrópulöggjöfinni sem mun á næstu árum hafa í för með sér mikla vinnu við skráningu fjölda efna svo sem sótthreinsiefni og rotvarnarefni.

Lögin um eiturefni og hættuleg efni eru orðin nokkuð úrelt og er nú unnið að endurskoðun þeirra. Með nýrri löggjöf er þess vænst að komið verði á virku innflutningseftirlit og vöruskráningu efnavöru. Jafnframt að þar verði lögbundin þau hugtök og stefna sem er nú er verið að vinna að í Evrópu og víðar um varúðarregluna og skiptiregluna sem kveður á um að unnið sé markvisst að því að skipta út hættulegum efnum fyrir hættuminni efni í umhverfis mannsins.

Þegar Íslendingar gerðust aðilar að Vínarsamningnum og Montrealbókuninni um eyðingu ósonlagsins árið 1989, var Hvr falin framkvæmd þessara samninga. Árið 2000 var Hvr með lögum einnig falið eftirlit með framkvæmd Efnavopnasammingsins um bann við þróun, framleiðslu og notkun efnavopna og um eyðingu þeirra (CWC, Chemical Weapons Convention).

## 7 Mikilvægustu viðfangsefni og skyldur Hvr

Í þessum kafla er fjallað um mikilvægustu viðfangsefni og skyldur Hvr að mati vinnuhópsins. Unnt er að greina þau í 9 meginþætti samanber upptalningu hér að neðan. Síðar í kaflanum verður gerð nákvæmar grein fyrir hvað er í hverjum þætti.

1. *Ráðgjöf við stjórnvöld*, einkum umhverfisráðuneytið og heilbrigðisnefndir, ásamt því að taka þátt í alþjóðasamstarfi og hafa umsjón með alþjóðasamningum á starfssviði stofnunarinnar sem Íslendingar eiga aðild að.
2. *Eftirlit* með því að Hes framfylgi ákvæðum laga og reglugerða (eftirlit með eftirliti) ásamt *yfirumsjón* heilbrigðiseftirlits í þeim tilgangi að samræma eftirlitið frá degi til dags.
3. *Samhæfing* bráðaviðbragða opinberra eftirlitsaðila vegna mengunarslysa og matarsjúkdóma (matarsýkingar og matareitranir).
4. *Vöktun* til þess að fylgjast með almennu ástandi mála á starfssviði stofnunarinnar.
5. *Fræðsla* og upplýsingagjöf, einkum til heilbrigðisfulltrúa en einnig til almennings og fyrirtækja.
6. Ýmsar *leyfisveitingar* vegna efna og starfsemi sem getur skaðað umhverfi og heilsu fólks.
7. *Beint eftirlit* með því hvort leyfishafar uppfylla kröfur.
8. Sjá til þess að *boðið sé upp á rannsóknir* vegna eftirlits og vöktunar á þann hátt að þær þjóni eftirlitinu.
9. *Veita sérhæfða þjónustu* bæði til þeirra sem sinna heilbrigðiseftirliti í landinu og hinna sem eru háðir eftirlitinu eftir því sem hagkvæmt þykir.

Hlutverkahópurinn er sammála um að þættir 1 og 2 séu langmikilvægastir fyrir starfsemi stofnunarinnar en aðrir þættir fylgi meira með svo stofnunin geti uppfyllt ráðgjöf við stjórnvöld og haft yfirumsjón með Hes.

Þá er rétt að fram komi að eðli máls samkvæmt, þarf stofnunin að vinna að ýmsum verkefnum þegar hún er að uppfyllta ofangreindar frumskyldur. Verkefni Hvr má því einnig flokka í:

- stjórnsluverkefni og
- þjónustuverkefni

Í fyrri flokkinn falla verkefni sem fela í sér að stofnunin tekur svonefnda stjórnvaldsákvörðun, þ.e. ákvörðun um rétt og skyldu aðila, en í þann seinni falla hrein þjónustustörf. Þó er rétt að flokka ráðgjöf við stjórnvöld sem stjórnsluverkefni enda byggir stjórnvaldið ákvörðun sína á ráðgjöfinni. Stjórnslulög nr. 37/1993 gilda um töku stjórnvaldsákvæðana. Vakin er athygli á að einkaaðilum verður ekki falið að annast opinbera stjórnslu nema með lögum.

- Hlutverkahópurinn telur að það sé afar mikilvægt að bæði stjórnsluverkefnum og þjónustuverkefnum vegna heilbrigðiseftirlits sé sinnt af kostgæfni m.a. vegna þess að öflug þjónusta er forsenda faglegrar stjórnslu.
- Einnig telur hópurinn nauðsynlegt að Hvr aðgreini eins vel og unnt er stjórnslu- og þjónustuverkefni í innra skipulagi sínu, bæði til að draga úr líkum á hlutverkaárekstrum og til að aðgreina ólík verkefni fjárhagslega.

1 Tillaga til Hvr: Hlutverkahópurinn telur að þegar stofnunin forgangsraðar verkefnum sínum innan fjárheimilda beri að setja lögboðin verkefni og skyldur fremst í forgangs röðunina, m.a. eins og þau eru útfærð í reglugerðum, síðan komi önnur verkefni sem umhverfisráðuneytið felur stofnuninni með formlegum hætti og að lokum annað sem hún er beðin um að vinna eða tekur sér fyrir hendur.

## 7.1 Ráðgjöf við stjórnvöld.

### 7.1.0 Lagaákvæði

Samkvæmt hollustuháttalögum nr. 7/1998 er Hvr ætlað að vera íslenskum stjórnvöldum til ráðuneytis um málefni er undir lögin falla, en samkvæmt matvælalögum og eiturefnalögum takmarkast ráðgjöfin við umhverfisráðherra. Stjórnvöld geta því bæði leitað eftir ráðgjöfinni og Hvr getur haft frumkvæði að henni en þeim er þó ekki skylt samkvæmt þessum lagaákvæðum að fylgja ráðunum.

Eitt mikilvægasta hlutverk Hvr er að veita umhverfisráðuneytinu ráðgjöf, upplýsingar og aðstoð vegna yfirstjórnar ráðuneytisins á málum sem löggjöf á starfssviði Hvr tekur til. Undir þetta fellur m.a. undirbúningur fyrir setningu reglugerða, aðstoð við samningu laga og umsagnir um ýmis erindi. Hlutverkahópurinn telur að gegnum árin hafi þróast mikið og náið samstarf milli Hvr og umhverfisráðuneytisins um undirbúning lagafrumvarpa og reglugerða og við úrlausn ýmissa mála sem eru til afgreiðslu í ráðuneytinu. Ráðgjöf og önnur vinna fyrir ráðuneytið hefur haft forgang fram yfir önnur verkefni Hvr.

Til þess að Hvr geti gegnt ráðgefandi hlutverki við stjórnvöld er mikilvægt að búa þannig að stofnuninni að hún hafi á að skipa nauðsynlegum sérfræðingum og geti fylgst náið með stöðu og þróun mála á starfssviði sínu bæði innanlands og erlendis. Stofnunin þarf að hafa greiðan aðgang að öðrum sérfræðingum bæði innanlands og erlendis, rannsóknargögnum, vöktunarpplýsingum og gagnagrunnum.

- Ráðgjafarvinna fyrir umhverfisráðuneytið er og hefur verið fyrirferðarmikil hjá Hvr. Slíkt er að sjálfsögðu eðlilegt. Hlutverkahópurinn telur eigi að síður að vinna fyrir umhverfisráðuneytið megi ekki verða það umfangsmikil að hún komi niður á öðrum skyldum stofnunarinnar og að marka þurfi verkefnum formlegan farveg meðal annars svo verkaskipting sé skýr og tryggt að fjárveitingar fylgi verkefnum.

2 Tillaga til Hvr og ráðuneytis: Skilgreina þarf í árangurstjórnunarsamningi hverskonar og hversu mikla ráðgjöf umhverfisráðuneytið ætlast að Hvr láti því í té. Þess verður að gæta að kostnaður við ráðgjafarvinnuna verði ekki meiri en svo að Hvr geti einnig sinnt öðrum lögbundnum verkefnum.

3 Tillaga til Hvr: Hvr þarf að afmarka ráðgjafarvinnu sína fyrir önnur stjórnvöld en umhverfisráðuneytið þannig að hún sé alls ekki umfram það sem lög beinlínis ætla stofnuninni að gera nema vinnan verði greidd sérstaklega. Þetta á t.d. við um umsagnir sem Skipulagsstofnun óskar eftir á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.

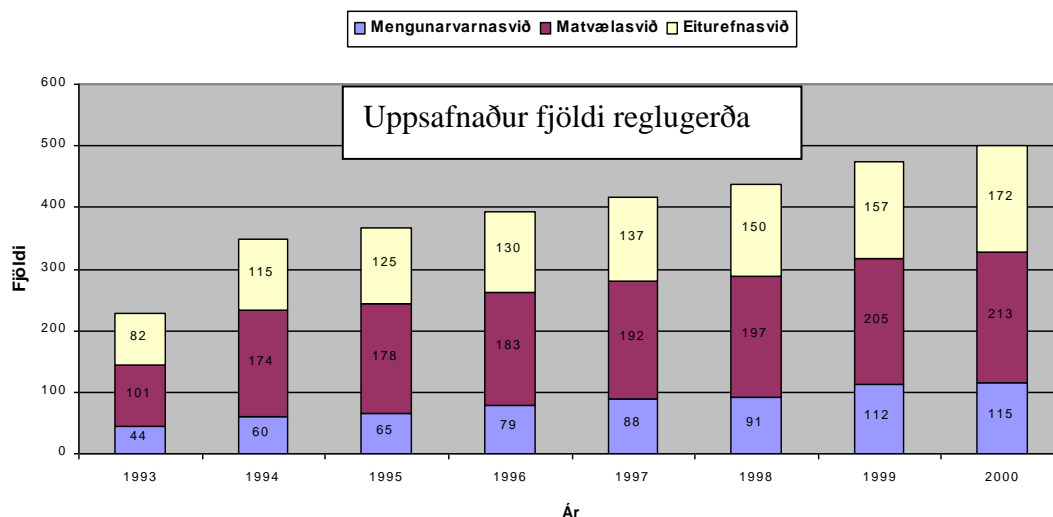
### 7.1.1 Vinna við undirbúning reglugerða

Meðal umfangsmestu verkefna Hvr er vinna við reglugerðir sem umhverfisráðuneytið setur. Flestar reglugerðir á starfssviði Hvr ráðast mjög af því sem segir í Evrópugerðum og er því ástæða til að ræða slíka tegund reglugerðarvinnu sérstaklega.



Í framhaldi af gildistöku samningsins um Evrópska efnahagssvæðið 1. janúar 1994 fólu ráðuneyti Hvr að fylgjast með reglusetningu Evrópusambandsins og annast eftirlit með framkvæmd ýmissa skuldbindinga varðandi umhverfismál, matvæli, snyrtivörur og eiturefni sem fylgdu inngöngunni. Eftir að Hvr færðist að fullu undir yfirstjórn umhverfisráðuneytisins á árinu 1994 treysti það mjög á að stofnunin fylgdist með þróun Evrópugerða einkum á sviði matvæla- og eiturefnamála.

### EES gerðir eftir árum



Framangreind verkefni hafa tekið mikinn tíma hjá Hvr. Nú er svo komið að Hvr hefur umsjón með rúmlega 500 Evrópugerðum auk þess sem upp undir 100 til viðbótar eru á leiðinni. Umsjónin felst í því að undirbúa laga- og reglugerðarsetningu á grundvelli þeirra, koma þeim í framkvæmd og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Áætlað er að Hvr annist tæplega 40% Evrópugerða sem Íslendingum ber að innleiða í lög og reglur hér á landi samkvæmt EES-samningnum. Íslendingar geta haft áhrif á mótun reglnanna á undirbúningsstigi, þegar þær eru í höndum sérfræðinga, áður þær eru formlega afgreiddar. Fylgist íslensk stjórnvöld ekki með undirbúningsvinnu við reglusetningu Evrópusambandsins (ESB) koma þau sjónarmiðum sínum ekki á framfæri. Þau geta þá lent í því að mistúlka efni reglnanna, sem gæti aukið kostnað þjóðfélagsins að óþörfu. Séu gerðirnar ekki teknar upp og framfylgt hér á landi getur það haft afleiðingar í för með sér fyrir íslensk stjórnvöld og athafnalíf. Umfang og eðli þeirrar reglugerðarvinnu sem hér hefur verið lýst setur Hvr í allt aðra og verri stöðu en aðrar ríkisstofnanir hér á landi til að stjórna sínum hluta í því að aðstoða ráðuneytin að innleiða gerðirnar í lög og reglur hér á landi. Í fylgiskjali 6 er fjallað meira um þetta starf.

Löggjafarvaldið hefur sáralítið fjallað um stóran hluta þessara gerða, yfirsýn hefur skort og ekki verið föst regla á verkaskiptingu milli ráðuneytisins og Hvr við að fylgjast með vinnu við reglusetningu innan ESB.

Í þessu sambandi er rétt að minna á að markmið samningsins um EES er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt efnahagssvæði. Samningurinn kveður m.a. á um frjálsa vöruflutninga innan svæðisins og eru sérstök ákvæði og fyrirkomulag að finna í bókunum og viðaukum varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir. Hvað varðar umhverfismál skulu aðgerðir samningsaðila byggjast á þremur markmiðum. Í fyrsta lagi að varðveita,

vernda og bæta umhverfið. Í öðru lagi að stuðla að því að vernda heilsu manna og að lokum að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi. Sérstaða EES-samningsins liggur eins og áður er sagt einkanlega í því að íslenska ríkið er skuldbundið til að taka upp ýmsar reglur sem það hefur átt lítinn þátt í að móta.

Hvr hefur leitast við að fylgjast með þróun Evrópugerða til þess að ráðleggja stjórnvöldum hvernig bregðast skuli við og til að tryggja að ákvæði gerða verði innleidd í íslenskar reglur. Vinna Hvr hefur verið fólgin í því að kynna sér tilskipanir og reglugerðir ESB sem verða teknar upp í EES samninginn og kanna hvort ástæða er til að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir fyrirvörum, breytingum eða frestun gildistöku vegna sérstöðu Íslands. Þá er íslensk löggjöf borin saman við Evrópugerðir og gerð tillaga nýja löggjöf eða nauðsynlegar breytingar á lögum og reglugerðum til að innleiða þær gerðir eru hluti af EES samningnum. Hvr hefur haft samvinnu við aðra opinbera aðila um efni reglugerða sem varðar þá. Í sumum tilvikum hefur þessi vinna haft í för með sér að starfsmenn Hvr hafa þurft að þýða EB gerðir á íslensku þar sem Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins hefur ekki annað verkefnum sínum auk þess að vera miðstöðinni til ráðgjafar um þýðingu tækniorda og yfirlestur þýðinga. Að auki gerði umhverfisráðuneytið Hvr að leggja út fyrir kostnaði við lögfræðivinnu vegna mengunarvarnareglugerða á árinu 1999. Hvr hefur yfirleitt vakið athygli umhverfisráðuneytisins á kostnaði við framkvæmd reglugerða þegar stofnunin sendir drög að þeim til ráðuneytisins.

Það er hlutverk ráðuneyta að setja reglugerðir á grundvelli laga. Yfirleitt fela ráðuneytin starfshópum eða nefndum að gera drög að reglugerðum og greiða kostnað sem af því leiðir svo sem nefndarlaun, sérfræðivinnu og ritaraþjónustu. Þessari reglu hefur yfirleitt ekki verið fylgt við undirbúning þeirra reglugerða á starfssviði Hvr sem grundvallast á Evrópugerðum. Í flestum tilvikum hefur ráðuneytið talið svo sjálfsagt að Hvr skilaði fullnumum drögum að reglugerðum og bæri allan kostnað af þeirri vinnu að ástæðulaust væri að ræða sérstaklega hvort hún gæti borið kostnaðinn. Þetta hefði ekki komið að sök ef umfang vinnunnar hefði ekki verið langt umfram það sem hægt var að ætlast af stofnunni enda nánast ekkert tillit verið tekið til þess í fjárveitingum að stofnunin sinni þessum verkefnum sbr. fylgiskjal 1. Hlutverkahópurinn telur að Hvr hafi borið ábyrgð á undirbúningi reglugerða sem að réttu lagi hefði átt að vera á ábyrgð ráðuneytisins.

Kostnaði Hvr vegna vinnu við reglugerðir sem settar eru á grundvelli Evrópugerða hefur ekki verið haldið saman. Þetta stendur til bóta, því ætlunin er að skrá tíma og kostnað á einstök verkefni. Kostnaður er afar breytilegur frá ári til árs. Áætlað er að á yfirstandandi ári nemi kostnaður Hvr vegna reglugerðarvinnu um 40 m.kr. sem er um 20% af fjárveitingu árið 2001. Sum árin hefur kostnaðurinn verið miklu hærri.

Hlutverkahópurinn telur að það eigi að vera hlutverk ráðuneytisins að hafa yfirsýn yfir skuldbindingar Íslendinga samkvæmt EES samningnum, sjá til þess að fylgst sé með þróun reglusetningar innan Evrópusambandsins að því leyti sem íslensk stjórnvöld eru skuldbundin til að taka reglur sambandsins upp hér á landi og ákveða viðbrögð íslenska ríkisins.

Að því marki sem stjórnvöld ætla sér að fylgjast með reglusetningu ESB á starfssviði stofnunarinnar og Íslendingar eru bundnir til þess að innleiða þær gerðir, telur hlutverkahópurinn að Hvr og umhverfisráðuneytið eigi að vinna saman að verkefninu.

Hópurinn telur að vinna við reglusmið henti vel fyrir Hvr. Bæði vegna þess að við reglugerðarvinnuna þarf þekkingu og reynslu sem starfsmenn stofnunarinnar búa yfir og vegna þess að við vinnuna safnast fyrir þekking sem stjórnvöld, þar á meðal Hes,

þurfa að hafa aðgang að. Ef reglugerðarvinnan fer fram án þátttöku Hvr er hætt á að reglur verði ekki raunhæfar, erfiðara verði að ganga að þekkingu á reglunum á einum stað og það bitni á eftirfylgni regnanna.

Undir lok síðasta árs kom umhverfisráðuneytið á sérstöku skipulagi til að bæta yfirsýn og þekkingu í ráðuneytinu á þróun löggjafar Evrópusambandsins í málaflokkum ráðuneytisins. Settir voru á fót svonefndir teymishópar undir stjórn ráðuneytisins. Hvr á fulltrúa í hópum sem fjalla um Evrópugerðir sem varða löggjöf sem Hvr er ætlað að veita stjórnvöldum ráðgjöf um og hafa eftirlit með framkvæmd á. Þetta var gert í þeim tilgangi að koma föstu formi á samskipti Hvr og ráðuneytisins vegna samstarfs við ESB og efla stefnumótandi hlutverk ráðuneytisins á þessu sviði. Við það að ráðuneytið kemur meira að þessum málum fá þau meira pólitískt vægi. Að mati hlutverkahópsins hefur samstarf í teymishópum heppnast vel og báðir aðilar hafi nú mun betri yfirsýn yfir viðfangsefnin en áður var.

Ein veigamesta forsenda þess að Hvr geti aðstoðað ráðuneyti við undirbúning reglugerða og lagafrumvarpa er sú að stofnunin fylgist vandlega með umræðu og stefnumótun sem fram fer erlendis og varðar starfssvið hennar. Í lýsingu á verkaskiptingu milli ráðuneytisins og Hvr vegna teymisvinnu er gert ráð fyrir að Hvr sé til ráðgjafar vegna stöðu mála hjá ESB og EFTA og sjái um alfarið um einstök mál hjá EFTA og ESB samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Hvr hefur af fjárhagsástæðum mjög litla möguleika til að taka þátt í sérfræðingafundum og fylgjast með því hvernig mál standa hjá ESB og EFTA og taka þátt í sérfræðingafundum.

Tillögur til Hvr og ráðuneytisins:

- 4 Gerður verði árangursstjórnunarsamningur milli Hvr og umhverfisráðuneytisins þar sem verði kveðið skýrt á um verkaskiptingu og vinnuferli milli Hvr og umhverfisráðuneytisins vegna Evrópugerða, umfang vinnu stofnunarinnar og fjármögnun kostnaðar.
- 5 Verkaskipting vegna samningu reglugerða verði þannig að Hvr annist þann hluta vinnunnar sem fellur undir fagsvið stofnunarinnar en ráðuneytið formlegan og lagalegan hluta hennar.

Tillögur til Hvr:

- 6 Samhliða því sem Hvr sendir umhverfisráðuneytinu drög að reglugerð sendi stofnunin ráðuneytinu minnisblað með athugasemdum sem útskýrir hvað felst í reglugerðinni, hvaða breytingar hún felur í sér og af hvaða tilefni þær eru lagðar til.
- 7 Samhliða því sem Hvr sendir umhverfisráðuneytinu drög að reglugerð ásamt athugasemdum sendi hún því mat sitt á áætluðum kostnaði ríkis og sveitarfélaga við að framkvæma þær skyldur sem reglugerðin felur í sér. Þar komi m.a. fram við hvað var stuðst þegar matið fór fram.
- 8 Geri lög eða reglugerðir ráð fyrir að aukinn kostnaður leggist á Hvr þarf stofnunin að óska skriflega eftir að gildistaka ákvæða sem fela í sér meiri kostnað en stofnunin getur staðið undir frestist uns fjármögnun er tryggð.
- 9 Ef tilefni er til ætti Hvr að senda umhverfisráðuneytinu endurskoðað kostnaðarmat reglugerða eftir að þær eru komnar í framkvæmd og benda á hugsanlegar leiðir til að draga úr kostnaði við framkvæmd þeirra.

### 7.1.2 Aðrir alþjóðsamningar og erlent samstarf en starf innan EES

Hvr hefur verið falið af ráðuneytum að fara með framkvæmd og hafa eftirlit með ýmsum alþjóðsamningum sem Ísland er aðili að.

Í hollustuháttalögum nr. 70/1995 var tekið fram að eitt af verkefnum Hvr væri að fara með framkvæmd og hafa eftirlit með ýmsum alþjóðsamningum. Ákvæðið var síðan fellt niður úr lögum nr. 7/1998, þar sem ekki þótti ástæða til að taka sérstaklega fram í lögnum hver verkefni stofnunarinnar væru á þessu sviði. Hlutverkahópurinn telur að eitt af mikilvægum hlutverkum Hvr sé að veita stjórnvöldum ráðgjöf vegna alþjóðsamninga á starfssviði stofnunarinnar og fylgjast með framkvæmd þeirra.

Verkaskipting umhverfisráðuneytisins og Hvr vegna framkvæmdar og eftirlits með ýmsum alþjóðsamningum er óskýr og þrátt fyrir að lagaákvæði um skyldur stofnunarinnar gagnvart framkvæmd alþjóðsamninga hafi verið fellt niður úr hollustuháttalögum nr. 7/1998 breyttist ekkert í raun hjá stofnuninni.

10 Tillaga til Hvr og ráðuneytis: Verkefni Hvr vegna framkvæmdar alþjóðsamninga verði skilgreint í árangursstjórnunarsamningi við umhverfisráðuneytið þannig að ekki fari á milli mála hvernig staðið skuli að framkvæmdinni og hversu miklum tíma og fjármunum skuli varið til þeirra.

Samkvæmt lögum nr. 17/2000 er Hvr falið eftirlit með framkvæmd alþjóðsamnings um bann við þróun, framleiðslu, söfnun og notkun efnavopna og um eyðingu þeirra.

Samkvæmt lögum nr. 14/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðsamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu fer umhverfisráðherra með mál sem varða samningana en Hvr annast eftirlit með framkvæmd þeirra. Samningarnir eru:

- ◇ *Alþjóðsamningur frá árinu 1969 sem Alþjóða siglingamálstofnunin hefur umsjón með um íhlutun á úthafinu þegar óhöpp koma fyrir sem valda eða geta valdið olíumengun.*
- ◇ *Brusselsamningur frá 1969 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar.*
- ◇ *Samningur sem gerður var árið 1971 milli aðildarríkja Brusselsamningsins um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar.*

Í lögum um varnir gegn mengun sjávar eru taldir upp fimm samningar sem umhverfisráðuneytið fer með framkvæmd á, en það eru:

- ◇ *Alþjóðsamþykkt frá 1954 um varnir gegn óhreinun sjávar með breytingum frá 1962 og 1969.*
- ◇ *Óslóarsamningurinn frá 1972 um varnir gegn mengun sjávar vegna losunar úrgangsefna frá skipum og flugvélum.*
- ◇ *Lundúnasamningurinn frá 1972 um varnir gegn mengun sjávar vegna losunar úrgangsefna og annarra efna.*
- ◇ *Parísarsamningurinn um varnir gegn mengun sjávar frá landstöðvum.*
- ◇ *MARPOL samningurinn (Marine Pollution) frá 1973 um varnir gegn mengun frá skipum.*

Hvr hefur að auki verið falin framkvæmd, eftirlit og á stundum samningagerð með nokkrum alþjóðsamningum án þess að lög kveði á um slíkt. Þar má nefna:

- ◆ *Baselsamninginn um eftirlit með flutningi spilliefna og annars úrgangs milli landa og förgun þeirra.*
- ◆ *Vínarsamninginn um vernd ósonlagsins.*

- ◆ *Montrealbókunina við Vínarsamninginn en bókunin er bindandi samningur um það hvernig dregið skuli úr notkun ósoneyðandi efna.*
- ◆ *Samningur um loftmengun sem berst langar leiðir á milli landa.*
- ◆ *Samstarf innan Norðurskautsráðsins með aðild að*
  - *AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme). Starfshópur um vöktun á norðurhvara*
  - *PAME (Protection of the Arctic Marine Environment) . Starfshópur sem vinnur að málum sem snerta stefnumótun og varnir gegn mengun sjávar á Norðurslóð.*
  - *EPPR (Environmental Protection and Pollution Response). Starfshópur um sameiginlegar aðgerðir gegn umhverfisvá.*
- ◆ *Samkomulag um upplýsingagjöf varðandi tiltekin mjög skaðleg efni, þ.m.t. varnarefni. Samkomulagið er á milli Umhverfisstofnunar Sameinuðu þjóðanna og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna. Það byggist á því að útflutningslandið veiti innflutningslandi upplýsingar um skaðsemi efnanna áður en flutningur er leyfður (PIC: Prior informed Consent þ.e. fyrirfram samþykkt leyfi). Hver hefur verið skráð sem lögbært yfirvald varðandi framkvæmd samkomulagsins frá 1996. Íslensk stjórnvöld hafa ekki enn staðfest Rotterdam samninginn um PIC samkomulagið frá því í september 1998.*
- ◆ *Alþjóðasamstarf um efnaöryggi (IFCS : Intergovernmental Forum on Chemical Safety). Í framhaldi af Ríó ráðstefnunni um umhverfi og þróun var gengið frá framkvæmdaáætlun um sjálfbæra þróun á 21. öldinni. Í 19. kafla áætlunarinnar er fjallað um skynsamlega stjórnun á meðferð eiturefna, þar með talið vörn gegn ólöglegum flutningi eiturefna og hættulegra efna á milli landa. Hver hefur verið tilnefnd sem tengiliður Íslands vegna samstarfsins en hefur ekki bolmagn til að sinna því.*
- ◆ *Samningur um takmörkun þrávirkra lífrænna efna (POP Persistent Organic Pollutants) : Samningurinn nær til lífrænna efna sem eru þrávirk, safnast fyrir í fituvef, magnast upp fæðukeðjuna og geta haft slæm áhrif á heilsu manna og dýra. Þetta er alþjóðlegur samningur ar sem ríki skuldbinda sig að stöðva eða stemma stigu við framleiðslu og notkun þrávirkra lífræna efna og var undirritaður í Stokkhólmi 22. maí 2001. Samningurinn tekur bæði til efna sem framleidd eru iðnaði (t.d. pláqueyðar) og sem aukaafurðir við iðnaðarferla. Í fyrstu tekur samningurinn til 12 efna, en möguleiki er á að fella fleiri efni inn í samninginn.*

Þá hefur Hver verði falið að taka þátt í ýmsu erlendu samstarfi og skal hér nefnt þrennt:

- ◆ *Þátttaka í Umhverfisstofnun Evrópu. Íslensk stjórnvöld tóku ákvörðun árið 1994 um að gerast aðilar að Umhverfisstofnuninni enda taka fleiri Evrópuríki þátt í henni en þau sem ESB og Efta-ríkin. Stofnunin kallar eftir miklu magni upplýsinga um ástand umhverfismála og er oft gífurleg vinna að setja þær fram á þann hátt sem stofnunin æskir. Hún gefur út viðamiklar skýrslur með samanburði á löndum. Upphaflega var aðildarríkjunum í sjálfsveld sett hvort þau sendu inn umbeðin gögn en á síðari tímum hefur stofnunin tekið við hluta þeirra upplýsinga sem aðildarríki ESB og EES eru skuldbundin að senda inn og fóru áður til ESB. Þrátt fyrir að ríkjum sé í sjálfsveld sett hvort þau sendi inn hluta umbeðinna upplýsinga er það ljóst að það veikir ásýnd þeirra verulega – einkanlega þeirra sem eru matvælaframleiðendur – er þau veita ekki upplýsingar. Fjárhagslegt tjón af því að senda ekki inn gögn er erfitt að mæla en líklegt er að það kunni að hafa veruleg áhrif á markaðsstöðu ef Íslendingar eru ekki að vakta sömu breytur og nágrannalöndin, og geta ekki sett gögnin fram á sambærilegan hátt.*

- ◆ *Codex samstarf.* Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið fól Hvr á árinu 1983 að annast þjónustu við Íslensku staðlaskrárnefndina og Alþjóða staðlaskrárráðið (Codex Alimentarius Commission - CAC) sem starfar á vegum Matvælastofnunar Sameinuðu þjóðanna. Sjávarútvegsráðuneytið sá um starfið til ársins 1976, þá tók utanríkisráðuneytið við og síðan heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið frá árinu 1983. Alþjóða staðlaskrárráðið vinnur að gerð staðla um matvæli og matvælaöryggi og var hlutverk Íslensku staðlaskrárnefndarinnar að móta stefnu um framkvæmd Codex-mála hér á landi, undirbúa þátttöku í starfinu, samræma afstöðu til mála sem voru til umfjöllunar í Codex-nefndum, fylgjast með því að gögn væru tekin til umfjöllunar og að nauðsynleg þjónusta væri veitt vegna þessara mála. Skipunartími nefndarinnar rann út á árinu 1998, en hún var skipuð fulltrúum Hvr, Rannsóknastofnunar landbúnaðarins, Ríkismats sjávarafurða, Iðntæknistofnunar, yfirdýralæknis, Eiturefnanefndar, utanríkisráðuneytis og Neytendasamtakanna. Ný nefnd hefur ekki verið skipuð. Þrátt fyrir þetta hefur Hvr haldið áfram þjónustu vegna staðlaskrármála hér á landi, að svo miklu leyti sem tími hefur unnist til, m.a. dreift gífurlegu magni skjala til Fiskistofu, Yfirdýralæknis og annarra eftir því hvert efni þeirra er. Matvælaráð, sem skipað er fulltrúum Hvr, Fiskistofu og Yfirdýralæknis hefur fjallað um þessi mál og telur mikilvægt að staðlaskrármálum verði skipað í fastan farveg. Hvr lagði fyrir nokkrum árum til við umhverfisráðuneytið að Matvælaráði yrði falið að annast Codex mál hér á landi og að ráðinn verði starfsmaður til að vinna að þeim verkefnum og öðrum störfum á vegum ráðsins. Sú tillaga er enn óafgreidd. Mikilvægi vinnu Alþjóða staðlaskrárráðsins fer vaxandi með aukinni alþjóðaverslun með matvæli m.a. í framhaldi af samningi um Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO). Talið er að áhrif Codex á reglur um framleiðslu og viðskipti með matvæli munu aukast á komandi árum, m.a. reglur ESB. Mikilvægi þátttöku í Codex-starfi liggur m.a. í því að þátttökuríkin hafa öll jafnan atkvæðisrétt. Að hálfu Hvr hefur verið takmörkuð sókn á fundi á vegum Codex, en fulltrúar Fiskistofu og yfirdýralæknis hafa sótt fundi á afmörkuðum sviðum. Hlutverkahópur telur að æskilegt að taka virkan þátt í samstarfinu til að gæta bæði hagsmuna íslenskra matvælaframleiðenda og neytenda.
- ◆ *Norrænt samstarf* hefur reynst Hvr mikil stoð á flestum sviðum starfsemi stofnunarinnar. Það beinist að samstarfi stjórnvalda og samræmingu verkefna þannig að tiltækt fjármagn nýtist sem best. Unnið er að öflun og úrvinnslu gagna sem leggja grunn að stefnumótun, ákvörðunum og aðgerðum heima fyrir, í Evrópu-samstarfi og á alþjóðavettvangi. Unnið hefur verið að verkefnum sem nýtast Norðurlandþjóðunum sérstaklega svo sem varðandi fræðsluefni. Megináherslan hefur þó verið lögð á verkefni sem nýtast í alþjóðlegri samvinnu, ekki síst verkefni er nýtast Norðurlandþjóðunum vegna aðildar þeirra að Evrópusambandinu eða Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Í daglegu starfi skiptir norrænt samstarf Hvr miklu máli þar sem það hefur veitt aðgang að sérfræðingum og sérfræðistofnunum sem ekki eru til hér á landi. Það tryggir Hvr góðan aðgang að upplýsingum um túlkanir Norðurlandþjóðanna á ákveðnum reglugerðum Evrópusambandsins, niðurstöðum rannsókna sem þeir hafa möguleika á að framkvæma en ekki Ísland og um viðbrögð við ákveðnum uppákomum s.s. kúariðu. Þetta er mjög mikilvægt í ljósi smæðar okkar og þess að Norðurlöndin, önnur en Ísland, eru í fararbroddi á alþjóðavettvangi á viðkomandi sviði. Norrænt samstarf hefur einnig haft mikið gildi við gerð tæknilegra leiðbeininga varðandi framkvæmd mælinga og eftirlits.

## 7.2 Eftirlit og yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti

### 7.2.0 Eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða

Hvr hefur eftirlit með framkvæmd hollustuháttalaga. Það felur fyrst og fremst í sér að líta eftir því að Hes framfylgi lögum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra. Sé framkvæmd laga og reglugerða það ábótavant að alvarleg hættu er talin stafa af starfsemi eða notkun er Hvr heimilt skv. hollustuháttalögum að stöðva starfsemi eða notkun þegar í stað, en ber að tilkynna málið hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd. Rísi ágreiningur um framkvæmd laganna milli Hvr og Hes sker ráðherra úr. Í hollustuháttalögum var lengi ákvæði sem fellt var niður með lögum nr. 7/1998 um að Hvr skyldi gefa árlega út skýrslu með upplýsingum um ástand hollustuháttamála í landinu með hliðsjón af markmiðum laganna. Stofnuninni tókst ekki að uppfylla þetta lagaákvæði.

11 Tillaga til Hvr: Hvr fylgist skipulega með framkvæmd Hes á lögum og reglugerðum og geri ráðuneytinu skriflega grein fyrir athugunum sínum.

Hvr fer einnig með eftirlit með framkvæmd laga um varnir gegn mengun sjávar. Heimild til að stöðva tímabundið starfsemi sem veldur mengun eða brýtur gegn lögum er í höndum umhverfisráðuneytisins en ekki Hvr. Ákvæði hollustuháttalaga og laga um varnir gegn mengun sjávar eru því mismunandi hvað þetta varðar.

Gera verður skýran greinarmun annars vegar á eftirliti Hvr með því að Hes og aðrir framkvæmi skyldur sem á þá eru lagðar samkvæmt lögum og reglugerðum og hins vegar yfirumsjónarhlutverki Hvr sem felst í því að samræma framkvæmd eftirlitsins.

12 Tillaga til Hvr: Komist Hvr að raun um að eftirlit heilbrigðisnefnda sé ekki í samræmi við lög og reglugerðir ber stofnuninni að kynna viðkomandi Hes svæði álit sitt. Stofnunin sendir umhverfisráðuneytinu málið með formlegum hætti gefi viðbrögð Hes tilefni til slíks.

### 7.2.1 Yfirumsjón í þeim tilgangi að samræma framkvæmd eftirlits

Einn aðal tilgangurinn með stofnun Hvr var að fela einum aðila að hafa yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti í landinu, m.a. koma á samvinnu þeirra fjölmörgu stofnana sem það annast, til þess að gæta hagkvæmni í eftirlitinu, fyrirbyggja skörun og tvíverknað. Með breytingu á hollustuháttalögum nr. 7/1998, var sett lagaákvæði sem útskýrir það að yfirumsjón felist í því að samræma heilbrigðiseftirlit þannig að framkvæmdin sé með sama hætti á landinu öllu. Þetta gefur tilefni til að ætla að löggjafinn telji að samræming þurfi að aukast frá því sem verið hefur. Þrátt fyrir þetta hefur Hvr ekki nein úrræði til þess að knýja á um samræmda framkvæmd, heldur verður að treysta á að heilbrigðisnefndir og heilbrigðisfulltrúar fylgi ráðum hennar og leiðbeiningum.

Á fundi vinnuhópsins með framkvæmdastjórum Hes sögðu þeir að samræma þyrfti marga í starfsemi heilbrigðiseftirlits. Eftirtalið var meðal annars nefnt:

*Túlkun laga og reglugerða.*

*Ráðgjöf og leiðbeiningar.*

*Beitingu viðurlaga.*

*Innleiðingu á nýjum kröfum.*

*Aðferðir við eftirlit.*

*Skráningu og upplýsingaöflun.*

*Tímasetningu eftirlitsaðgerða.*

*Samræmingu Hes bæði innbyrðis og gagnvart öðrum eftirlitsaðilum.*

Nú er það svo að reglugerðir sem Hes framfylgir eru flestar afar ítarlegar og álitamál hversu langt Hvr geti gengið í því að samræma túlkun þeirra og aðgerðir sjálfstæðra heilbrigðisnefnda. Þrátt fyrir að framkvæmdastjórar Hes kalli eftir aukinni samræmingu er alls óvíst að frumkvæði Hvr til að samræma túlkun og aðgerðir yrði vel tekið af öllum. Reynslan hefur kennt það.

Rétt er að hafa í huga að krafa um eftirlit á sviði hættulegra efna, umhverfis og matvæla hefur stórauðist á síðustu árum og má gera ráð fyrir að sú þróun haldi áfram. EES samningurinn gerir ráð fyrir frjálsum flæði fólks, vöru og fjármagns milli landa og því þurfa reglur um framleiðslu og meðferð matvæla, nauðsynjavöru og hættulegra efna að vera samræmdar. En það er ekki nóg að samræma reglurnar, það þarf einnig að samræma túlkun og sama er að segja um skipulag eftirlitsmála og áherslur í eftirlit við sambærilegar aðstæður.

Pótt fyrirtæki sem valda mengun framleiði vörur á sama markað og séu þar með í samkeppni þá geta kröfur um mengunarvarnir þeirra verið mismunandi, háð því hvar þau eru staðsett, þar sem umhverfið er mishæft til að taka við mengun. Skipulag eftirlitsmála hér á landi getur verið með öðrum hætti en erlendis en framkvæmdin þarf að vera samræmd til að tryggja jafnræði.

Sveitarfélög bera lagalega ábyrgð á framkvæmd laga og reglugerða um heilbrigðiseftirlit. Hins vegar ber ríkisvaldið ábyrgð á að uppfylla og sýna fram á að skyldur sem það hefur undirgengist á alþjóðavettvangi séu uppfylltar. Ekki er augljóst að þetta fari vel saman þegar horft er til framtíðar.

Meðal opinberra eftirlitsstofnana er gerður greinarmunur á annars vegar eftirliti sem felur í sér leiðbeiningu til eftirlitsþega um hvernig farið skuli að því að uppfylla kröfur og hins vegar eftirliti sem felur í sér hlutlausu prófun á því að hve miklu leyti fyrirfram skilgreindar og helst mælanlegar kröfur séu uppfylltar. Opinbert eftirlit hefur verið að breytast í átt til hins síðarnefnda vegna þróunar á Evrópska efnahagssvæðinu. Eftirliti verður þó tæpast sinnt án þess að það feli í sér ákveðna leiðbeiningu til eftirlitsþega. Hins vegar getur verið álitamál hversu langt eftirlitsaðili skuli ganga og hvar markalínurnar milli leiðbeiningar og ráðgjafar eiga að liggja. Leiðbeinandi eftirlit getur haft þann annmarka að eftirlitsaðili geri sig vanhæfan til að taka síðar þátt í ákvörðun um að beita þann sem þáði leiðbeiningarnar viðurlögum. Samkvæmt orðskýringu bæði hollustuháttalaga og matvælalaga er fræðsla óaðskiljanlegur hluti opinbers eftirlits samkvæmt lögnum.

Talsmenn fyrirtækja hafa kvartað yfir því að gjaldtaka heilbrigðiseftirlitssvæðanna væri mismunandi og óskað eftir að sett væri samræmd gjaldskrá eða hámarksgjaldskrá. Samræmd gjaldskrá fyrir eftirlit er líkleg til að stangast á við gildandi lagaheimild til gjaldtöku nema sveitarfélög ákveði að niðurgreiða eftirlitskostnaðinn. Það er óheimilt að krefja eftirlitsþola um meiri kostnað en þann sem almennt er hægt er að rekja til eftirlitsins, eða með öðrum orðum hollustuháttalög leyfa ekki að eftirlitsgjöld standi undir óskyldum kostnaði. Þar sem fyrirtækin hafa ekki val um eftirlit og gjaldtaka er þvinguð geta mismunandi eftirlitsgjöld eftir svæðum hugsanlega haft áhrif á samkeppni milli þeirra, en sama gildir reyndar um ýmsan annan kostnað fyrirtækja.

Um þessar mundir er rætt innan Evrópusambandsins um þörf fyrir aukna samræmingu eftirlits með matvælaframleiðslu, "frá haga í maga". Talið er nauðsynlegt að skipuleggja eftirlit með áhættuþáttum í framleiðsluferli matvöru sem eina heild og færa ábyrgð á eftirlitinu á eina hendi í hverju ríki. Norðurlandþjóðirnar leggja kapp á að



matvælaeftirlit sé bæði samræmt innanlands og gagnvart EES ríkjunum, enda eiga vörur að uppfylla sömu kröfur á Evrópska efnahagssvæðinu.

Gera má ráð fyrir að íslensk matvælaeftirlit og neytendur sætti sig ekki við annað en að slíkt heildareftirlit verði á einni hendi. Reglur og eftirlit með matvælum, nauðsynjavörum, mengun og hættulegum efnum er ekki einkamál íbúa á hverjum stað eða Íslendinga sérstaklega, heldur hafa Íslendingar gengist undir margskonar skuldbindingar með þátttöku í alþjóðasamningum sem ríkisvaldið ber ábyrgð á að séu framkvæmdar.

Í kafla 3.3. er greint frá formlegu samstarfi Hvr, Embættis yfirdýralæknis og Fiskistofu í Matvælaráði og aðild Hvr og yfirdýralæknis að samstarfsnefndum um matarsjúkdóma og matarsjúkdómanefnd. Hlutverkahópurinn telur að efla þurfi samstarf þessara aðila og stefna að sameiningu opinbers matvælaeftirlits undir ábyrgðarsviði ríkisins.

- Að mati vinnuhópsins verður ekki undan því vikist að endurskipuleggja fyrirkomulag matvælaeftirlits hér á landi þannig að það verði í öllum aðalatriðum sambærilegt við það sem Evrópusambandið tekur upp hjá sér, svo eftirlit okkar verði skilvirkt.

#### 7.2.2 Aðferðir við samræmingu

Samkvæmt hollustuháttalögum er gert ráð fyrir að Hvr sinni samræmingarverkefni sínu gagnvart Hes með fræðslu og fortölum ef svo má að orði komast. Hvr er ætlað að koma á samvinnu milli heilbrigðisnefnda, heilbrigðisfulltrúa og annarra sem starfa að heilbrigðiseftirliti ásamt því að vera í náinni samvinnu við þessa aðila, veita þeim upplýsingar, fræðslu, ráðgjöf og þá þjónustu sem hún getur og aðstæður leyfa ásamt því að gefa út viðmiðunarreglur og leiðbeiningar. Þrátt fyrir kröfu um aukna samræmingu færði síðasta breyting á hollustuháttalögum á árinu 1998 Hvr engar nýjar leiðir eða aukið svigrúm til að sinna samræmingarskyldu sinni.

Að mati vinnuhópsins hefur Hvr hvorki þau lagalegu úrræði gagnvart Hes né fjármagn sem er forsenda þess að unnt sé að ná því markmiði löggjafans að framkvæmd heilbrigðiseftirlits sé með sama hætti á landinu öllu. Þeir sem starfa að heilbrigðiseftirliti eru ekki lagalega skuldbundnir til að þiggja eða fara eftir fræðslu, ráðgjöf, leiðbeiningum og viðmiðunarreglum Hvr. Samræmingarstarfið er tímafrekt og vandamt því það er ósennilegt að sjónarmið, þarfir og geta allra þeirra sem þurfa að samræma vinnubrögð sín séu ætíð hin sömu. Markmið um samræmda framkvæmd er þar af leiðandi óraunhæft miðað við núverandi verkaskiptingu vegna heilbrigðiseftirlits og lagaheimildir til samræmingar. Að óbreyttri verkaskiptingu Hvr og Hes vegna eftirlits og lagaframkvæmdar stendur valið um að:

*Hollustuvernd ríkisins hafi áfram skyldu til að samræma eftirlit á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga en fái með lögum nauðsynlegt boðvald til að fylgja þeirri samræmingu eftir og skyldur heilbrigðiseftirlitsins gagnvart Hollustuvernd tilgreindar.*

*Samræmingarskylda Hollustuverndar verði felld niður og heilbrigðiseftirlitssvæðin framkvæmi eftirlitið samkvæmt gildandi lögum og reglum.*

*Verkefni heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga færast til ríkisins að mestu eða öllu leyti. Það á hins vegar alls ekki að þýða að störf færast af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins, heldur gæti þvert á móti opnað leiðir til að flytja verkefni út á land.*

13 Tillaga til ráðuneytisins: Vinna þarf að því að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna heilbrigðiseftirlits í tengslum við frekari uppstokkun á opinberu eftirliti. Hlutverkahópurinn telur að breytt skipulag muni stuðla að skilvirkari framkvæmd.

Athugun vinnuhópsins á gildandi lögum leiðir í ljós að aðeins tveimur ríkisstofnunum, Hvr og Brunamálastofnun, er ætlað að hafa yfirumsjón með eftirliti á vegum sveitarfélaganna í þeim tilgangi að samræma eftirlitið án þess að hafa boðvald gagnvart sveitarfélögunum. Ákvæði um yfirumsjónarhlutverk Brunamálastofnunar var lögfest á árinu 2000, þannig að ekki er komin reynsla á hvernig þeirri stofnun tekst til. Í þeim tilvikum sem einni ríkisstofnun er falið að samræma eftirlit á vegum annarra ríkisstofnana leiðir athugunin í ljós að samræmingaraðilanum eru veittar ákveðnar heimildir til að setja framkvæmdar- og starfsreglur ásamt því að reka miðlæg kerfi, svo sem upplýsingakerfi, sem öllum hlutaðeigandi ber að nota. Auk þess er, í þessum tilvikum, mun einfaldara fyrir samræmingaraðilann að fá ráðuneyti sitt til liðs ef þarf að knýja á um að fylgt sé samræmdum vinnubrögðum en fyrir ríkisaðila að samræma vinnu á vegum sveitarfélaga. Dæmi um ríkisstofnanir sem gegna samræmingarhlutverki gagnvart öðrum ríkisstofnunum eru Ríkislögreglustjóri, Ríkisbókhald og Ríkisskattstjóri en þær ráða allar yfir miðlægum upplýsingakerfum og hafa heimildir til að mæla fyrir um atriði sem þarf að samræma.

14 Tillaga til ráðuneytisins: Hvr verði veittar lagaheimildir til að setja bindandi reglur til að samræma framkvæmd heilbrigðiseftirlits og til að grípa inn í framkvæmdina í þeim tilgangi að samræma hana.

Tillögur til Hvr:

15 Hlutverkahópurinn telur svo mikilvægt að sameiginlegt upplýsingakerfi verði tekið í notkun fyrir Hvr og Hes og að álitamál varðandi kostnaðarskiptingu megi ekki standa í veginum. Því er lagt til að stofnunin fari fram á það við umhverfisráðuneytið við fjárlagagerð að fjármagn verði tryggt til reksturs þess.

16 Hlutverkahópurinn telur afar mikilvægt að Íslendingar taki þátt í sameiginlegum úttektarverkefnum í Norrænu samstarfi og á vegum ESB til að bera saman ástand milli landa og til að meta áhættuþætti. Til þess að þátttaka strandi ekki á óljósri kostnaðarskiptingu milli Hvr og Hes er lagt til að gerð verði tillaga um fjárveitingu fyrir slíkum verkefnum í fjárlögum.

Eins og komið hefur fram hefur Hvr lagalega skyldu til að veita Hes þá þjónustu sem hún getur og aðstæður leyfa. Ekki er í öllum tilvikum ljóst hvaða þjónustu er átt við og hvort stofnuninni er heimilt að taka gjald fyrir. Hlutverkahópurinn telur þetta afar slæmt.

17 Tillaga til ráðuneytisins: Hlutverkahópurinn telur nauðsynlegt að skilgreina nánar hvaða þjónusta fellur undir lagaákvæði um þjónustuskyldu Hvr gagnvart Hes. Útfæra þarf þessa skyldu nákvæmlega í lögum, reglugerðum eða árangursstjórnunarsamningi svo ekki fari á milli mála við hvað er átt. Að öðrum kosti verði lagaákvæðið fellt niður. Þó svo að það yrði gert gæti stofnunin eigi að síður boðið Hes uppá ýmsa þjónustu sem óskað yrði eftir enda kæmi þá gjald fyrir.

Til þess að gegna samræmingar- og ráðgjafarhlutverki þarf Hvr að hafa góðar upplýsingar um ástand mála og framkvæmd heilbrigðiseftirlits í landinu. Það er ekki gert ráð fyrir því í lögum að Hes beri að eigin frumkvæði eða samkvæmt ósk Hvr að veita upplýsingar um þessi atriði. Hins vegar er í nokkrum reglugerðum kveðið á um

upplýsingaskyldu Hes gagnvart Hvr. Til dæmis um að skila árlegum skýrslum um framkvæmd eftirlits og að tilkynna til Hvr þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys og matarsýkingar. Hes eru að þessu leyti skyldug til að láta Hvr í té upplýsingar sem beðið er um. Hes ætlast bæði til að Hvr setji óskir sínar fram á samræmdan hátt og kalli eftir upplýsingunum með góðum fyrirvara.

Þess bera að geta að umhverfissráðuneytið hefur falið Hvr, m.a. í reglugerðum, að halda skrár og taka saman skýrslur um ástand mála, meðal annars til að uppfylla skyldur samkvæmt EES-samningnum. Þörf fyrir upplýsingar frá Hes eru því ekki einkamál Hvr. Dæmi um þetta eru upplýsingar um umbúðaúrgang, skrá yfir mengandi efni sem losuð eru í vatn og gagnabanki um fyrirtæki og athafnasvæði. Um er að ræða ýmsar upplýsingar sem talið er að þurfi að vera aðgengilegar án mikillar fyrirhafnar.

Til að einfalda og bæta upplýsingastreymi keyptu Hvr og yfirdýralæknisembættið (YD) nýlega rafrænt upplýsingakerfi m.a. til að halda utan um gagnagrunna Hvr, Hes og YD. Að hluta til verða gagnagrunnar samræmdir eða jafnvel sameiginlegir og hægt verður að haga aðgangsstýringu þannig að eftirlitsaðilar geti samnýtt upplýsingar. Kostnaður við kaup og rekstur kerfisins hefur skipst milli Hvr og YD, en eftir er að semja um þátttöku Hes í kostnaðinum. Hes þarf á næstunni að taka ákvörðun um aðild að kerfinu og síðan tekur við umfangsmikil vinna við að koma kerfinu í notkun, m.a. samræma notendaviðmót og vinnubrögð við skráningu. Það væri mjög til einföldunar ef Hvr hefði heimild til þess að ákveða hvernig Hes ber að skila upplýsingum inn í sameiginlegt upplýsingakerfi.

Tillögur til Hvr:

- 18 Það er afar mikilvægt að vinna og kostnaður við að koma upp virku upplýsingakerfi fái nauðsynlegan forgang. Greiður aðgangur að nýjustu upplýsingum skiptir höfuð máli við að öðlast góða yfirsýn og samræma eftirlit.
- 19 Hafnar verði viðræður við Hes um samtímaskráningu upplýsinga um sýnatökur og rannsóknir í sameiginlegan gagnagrunn og um aðgang Hvr að upplýsingum í grunninum. Þegar niðurstaða liggur fyrir verði metið hvort þurfi að leggja til með lögum eða reglugerðum verði breytt í þeim tilgangi að tryggja aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum.
- 20 Koma þyrfti á samræmdri skráningu fundargerða, starfsleyfa, eftirlitsskýrsla, bréfaskipta vegna eftirlits og kvartana í upplýsingakerfið.

### 7.2.3 Faggilding opinbers eftirlits

Umhverfissráðherra er heimilt skv. lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir að ákveða með reglugerð að opinberir eftirlitsaðilar skuli hljóta faggildingingu. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Þá er Hvr og Hes heimilt að fela tiltekna þætti eftirlitsins faggiltum skoðunaraðilum. Tilgangurinn með þessu er að draga úr opinberu eftirliti og færa ábyrgð á því að sýna fram á að kröfur væru uppfylltar meira til fyrirtækjanna sjálfra. Að auki er faggilding besta tryggingin fyrir samræmdu eftirliti. Lítið sem ekkert hefur verið aðhafst til að undirbúa og hvetja til þess að faggiltar skoðunarstofur bjóði fram þjónustu sína.

Í matvælalögum nr. 93/1995 er einnig heimild til að ákveða með reglugerð að opinberir eftirlitsaðilar skuli hljóta faggildingingu og það sama á við um aðra aðila sem kunna að taka að sér eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla. Slík reglugerð hefur ekki verið sett vegna matvælaeftirlits undir yfirumsjón Hvr og YD en eftirlit sem fellur undir Fiskistofu fer fram í faggiltum skoðunarstofum.

Áður en ákveðið er að þeir sem annast eftirlit á starfssviði Hvr hljóti faggildingu þarf að vinna mikla og kostnaðarsama undirbúningsvinnu, bæði hjá Hvr og einnig þeim sem sækja um faggildingu. Gera þarf nákvæma áætlun um undirbúningsvinnuna.

21 Tillaga til ráðuneytisins: Undirbúin verði vinna við gerð reglugerðar um faggildingu eftirlitsaðila vegna eftirlits samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og samkvæmt matvælalögum.

#### 7.2.4 Frammistaða við samræmingu

Hvr hefur settið undir harðri gagnrýni frá Hes fyrir að vanrækja samræmingarhlutverk sitt gagnvart þeim. Hes vilja að:

*Hvr haldi uppi öflugari fræðslu fyrir heilbrigðisfulltrúa um nýjungar í lögum, reglum og tæknilegum aðferðum við forvarnir,.*

*Hvr leggi meiri áherslu á að leiðbeina og ráðleggja um túlkun á lögum og reglugerðum, t.d. beitingu þvingunarheimilda.*

*Aðgangur að ráðgjöf hjá sérfræðingum Hvr sé greiðari, einkanlega að þeir þurfir að vera tiltækir þegar þarf að ná í þá og gefa erindum frá Hes meiri forgang.*

*Hvr vinni meira að gerð leiðbeininga og fræðsluefnis.*

*Fagsvið Hvr samræmi sig betur gagnvart Hes t.d. varðandi tímasetningu funda og skil á upplýsingum með því að útbúa dagskrá fyrir árið.*

*Fundir sem Hvr stendur fyrir með heilbrigðisfulltrúum verði markvissari.*

Margt í gagnrýni Hes á rétt á sér því samræmingarvinna hefur settið á hakanum. Gagnrýni Hes beinist fyrst og fremst að því að Hvr hafi sýnt of lítið frumkvæði og gefið sér of lítinn tíma fyrir heilbrigðisfulltrúa. Ekki er vitað um að kvartað sé yfir að Hvr sinni ekki málum sem Hes vísar til stofnunarinnar, ef undan er skilin gagnrýni á að Hvr hefur ekki getað látið eftirlitssvæðunum í té ráðgjöf lögfræðinga. Nýlega réði stofnunin lögfræðing m.a. til að bæta úr þessu. Hafa verður í huga að þarfir eftirlitssvæðanna fyrir aðstoð Hvr eru mjög mismunandi vegna þess hve þau eru misvel mönnuð. Hjá því fámennasta er einn heilbrigðisfulltrúi en hjá því fjölmennasta upp undir tuttugu.

22 Tillaga til Hvr: Hvr ætti að bregðast vel við ábendingum Hes um hvernig samræmingu verði betur sinnt. Hvr þarf að sinna samræmingarhlutverkinu betur og samræma sig betur gagnvart Hes.

Auk þess sem skortur á tíma, fjármagni og boðvaldi kemur í veg fyrir að Hvr geti uppfyllt kröfur um samræmingu mun Hvr aldrei geta búið yfir allri þeirri þekkingu sem er nauðsynleg vegna yfirumsjónarhlutverksins. Hvr er það fámenn stofnun og störf sérhæfð að mannbreytingar hafa mikil áhrif á það hvaða þekkingu stofnunin býr yfir. Einnig má nefna að starfsmenn Hvr fást ekki við samskonar verkefni og heilbrigðisfulltrúar og hafa þar að leiðandi ekki alltaf reynslu af samskonar málum. Heilbrigðisfulltrúar hljóta því í einhverjum mæli að þurfa að leita hver til annars. Að mati vinnuhópsins er eðlilegt að heilbrigðisfulltrúar og heilbrigðisnefndir beri sig saman og hjálpi að án þess að Hvr komi endilega nærri.

23 Tillaga til Hvr: Hvr óski eftir að fá að fylgjast með samráði heilbrigðisfulltrúa þeirra á milli í þeim tilgangi að bæta yfirsýn og leggja málum lið.

#### 7.2.5 Samskipti milli Hes og Hvr

Á fundi vinnuhópsins með framkvæmdastjórum Hes kom fram að sumir eða allir vilja þeir að Hvr beiti sér fyrir sameiginlegum eftirlitsverkefnum með Hes og að fyrirtæki taki upp innra eftirlit, einfaldi skýrslugerð og upplýsingagjöf til Hvr, haldi uppi virku eftirliti með því hvernig Hes standa að eftirliti sínu, bendi á það sem þyrfti að laga og veiti Hes þannig aðhald. Margir gagnrýndu gjaldtöku Hvr af Hes fyrir rannsóknarþjónustu og aðra þjónustu og það að Hvr annast beint eftirlit með sumum fyrirtækum. Þá gagnrýna margir að of stór hluti af rekstri Hes, í heildina 70-80%, sé fjármagnaður með eftirlitsgjöldum sem aðeins er ætlað að standa undir eftirlitsþjónustu fyrir viðkomandi fyrirtæki, en ekki kostnaði við sameiginleg verkefni með Hvr og öðrum svæðum og skýrslugjöf um ástand mála almennt. Gjaldtakan er sögð hafa veruleg áhrif á hvernig heilbrigðisfulltrúar ráðstafa tíma sínum og þar með áherslur í heilbrigðiseftirliti. Verkefni geta hreinlega verið valin með tilliti til þess að ná í tekjur.

Í tengslum við sameiginleg eftirlitsverkefni Hvr og Hes og sérstakar athuganir á afmörkuðum sviðum sem Hvr stofnar til, stundum samkvæmt tilmælum frá umhverfisráðuneytinu eða Evrópusambandinu, vakna gjarnan spurningar og jafnvel ágreiningur um fjármögnun kostnaðar. Dæmi eru um að svæði neiti beinlínis að taka þátt sökum kostnaðar. Í sumum tilvikum hefur ekki verið áætlað fyrir kostnaðinum eða heilbrigðisfulltrúum ætlað að vinna að þessum athugunum samhliða reglubundnu eftirliti sem fjármagnað er með gjaldtöku. Að mati hlutverkahópsins verður að beina því til Hes að áætla við árlega fjárhagsáætlunargerð fyrir kostnaði við slík verkefni og athuganir. Tímabrekar samningaviðræður um hvert verkefni og við sérhvert svæði geta dregið úr áhuga á að stofna til samvinnuverkefna. Eðlilegast er að skipta kostnaði í samræmi við lögbundna verka- og kostnaðarskiptingu þannig að Hvr og Hes beri hvor um sig sinn hluta samræmingarkostnaðarins en Hes greiði að auki kostnað við sýnatöku og mælingar.

Tillögur til Hvr:

- 24 Hvr ætti að bjóða Hes upp á árangursstjórnunarsamning. Þá mætti tengja flutningi eftirlitsverkefna frá Hvr til Hes. Í samningum yrðu tilgreind markmið, fyrirkomulag samstarfs, forgangur og umfang átaksverkefna og sérstakra athugana, gagnkvæmar skyldur, kostnaðarskipting vegna verkefna o.fl. Slíkir samningar gætu verið tvískiptir þannig að hluti þeirra fjalli um atriði sem varða Hvr og öll svæðin en síðan væru ákvæði vegna sérstöðu hvers svæðis.
- 25 Einnig ætti að bjóða Hes samning um þjónustu sem Hvr veitir, m.a. þjónustu rannsóknastofunnar, og greiðslur fyrir hana að því leyti sem lög eða reglugerðir gera ekki ráð fyrir að ríkissjóður beri kostnaðinn af henni.

Hvr hefur í gegnum árin gert fjölmargt til að stuðla að samræmdri framkvæmd heilbrigðiseftirlits. Hér skal þrennt nefnt. Í fyrsta lagi er á hverju vori haldinn tveggja daga fundur stjórnenda Hvr með framkvæmdastjórum Hes og fulltrúum umhverfisráðuneytisins til þess að ræða samstarf og stefnumörkun. Í öðru lagi er á hverju hausti haldinn tveggja daga kynningar- og upplýsingafundur sérfræðinga Hvr og heilbrigðisfulltrúa. Í þriðja lagi hafa Hvr og Hes unnið saman að ýmsum verkefnum í gegnum tíðina, t.d. skipað sameiginlega vinnuhópa um framkvæmd eftirlits, mótun starfsleyfisfyrirmynda og verklagsreglur í gæðahandbækur um eftirlit og skipulagt eftirlitsverkefni sem Hvr heldur utan um og eftirlitssvæðin sjá sér fært taka þátt í.

Tillögur til Hvr:

- 26 Bjóða ætti formönnum heilbrigðisnefnda þátttöku í vorfundi með framkvæmdastjórum Hes.

- 27 Þegar Hvr kynni heilbrigðisfulltrúum nýja löggjöf og reglugerðir ætti einnig að bjóða heilbrigðisnefndum á kynninguna.
- 28 Bjóða ætti uppá sérstaka kynningarfundir fyrir heilbrigðisnefndir eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar.
- 29 Lagt er til að stjórnendur Hvr fari í heimsókn til heilbrigðisnefnda skömmu eftir sveitarstjórnarkosningar og á miðju kjörtímabili nefndanna.
- 30 Hvr haldi áfram með vinnu við starfsleyfisfyrirmyndir og felli þær í gæðahandbók sína. Nokkur heilbrigðisumdæmi eru að vinna að gerð gæðahandbóka og ætti Hvr að tala fyrir því að starfsleyfisfyrirmyndirnar verði felldar inni í gæðahandbækur.

### 7.3 Samhæfing bráðaviðbragða

Samkvæmt hollustuháttalögum nr. 7/1998 er Hvr skylt að sjá um samhæfingu aðgerða þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys, matarsýkingar eða önnur vá svipaðs eðlis. Hes er skylt samkvæmt lögnum að tilkynna Hvr þegar í stað um slík mál og skal stofnunin að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd taka ákvörðun um nauðsynlegar aðgerðir. Ef brýn þörf krefur hefur Hvr þann neyðarrétt samkvæmt lögnum að stöðva rekstur í bráðatilvikum en ber að tilkynna það Hes. Aldrei mun hafa reynt á þá heimild.

Þegar ákvæði hollustuháttalaga um bráðaviðbrögð eru borin saman við önnur lög sem Hvr starfar eftir kemur í ljós nokkurt misræmi varðandi hvaða hlutverki Hvr er ætlað að gegna. Misræmið leiðir til þess að það getur verið óljóst hvar ábyrgðin liggur og að ekki verði gripið til viðeigandi aðgerða.

Víkjum fyrst að matvælasviðinu. Árlega sýkjast hópar fólks af mat. Það er hlutverk Hvr að samræma aðgerðir Hes við leit að orsakavaldinum og stöðva sölu á matvælum sem grunur leikur á séu sýkt. Þetta er tímafreakur þáttur í starfi Hvr sem krefst algers forgangs meðan aðgerðir standa yfir. Starfið felst í því að samræma aðgerðir Hes innbyrðis og gæta samræmis við önnur stjórnvöld, aðallega sóttvarnalækni, en oft einnig Yfirdýralæknisembættið. Ef innflutt matvæli koma við sögu getur Hvr einnig þurft að tryggja samvinnu tollyfirvalda og eiga samvinnu við erlend stjórnvöld á matvælasviðinu.

Samkvæmt sóttvarnalögum nr. 19/1997 er starfandi sérstök samráðsnefnd um sóttvarnir. Nefndin er skipuð fulltrúum Hvr og yfirdýralækni undir formennsku sóttvarnalækni. Henni er ætlað að hafa yfirumsjón með nauðsynlegum aðgerðum til að meta og uppræta smithættu sem ógnar heilsu manna og dreifist með dýrum, matvælum, starfsemi, vatni, skolplögnum, loftræstingu eða öðru í umhverfinu. Ákvæði hollustuháttalaga og sóttvarnalaga um ábyrgð á samhæfingu aðgerða skarast augljóslega og geta valdið réttaróvissu og tvíverknaði. Hvr hefur í samráði við nefndina og Hes útbúið leiðbeinandi verklagsreglur um viðbrögð Hvr og Hes, en það skortir sambærilegar reglur um viðbrögð ýmissa annarra aðila sem þurfa að koma að málum. Þegar grunur leikur á um matarsjúkdóm þarf að taka sýni af matvælum sem eru líklegir orsakavaldar. Þá er það hlutverk Hvr að beina tilmælum til Hes um að taka sýni og senda til rannsókna. Eftir breytingu á matvælalögum nr. 169/2000 hvílir sú afdráttarlausu lagaskylda á rannsóknastofum og sýnatökuaðilum að tilkynna lögbærum yfirvöldum (m. a. Hvr) um niðurstöður mælinga sem sýna fram á að tilkynningarskyldir sýklar séu í sýnunum. Ekki hafa verið settar reglur um hvernig að þessu skuli staðið. Heilbrigðisfulltrúum er skylt samkvæmt sóttvarnalögum að tilkynna sóttvarnalækni verði þeir varir við smit og skal sóttvarnalæknir gefa heilbrigðisnefndum nauðsynlegar

upplýsingar og ráð og hafa eftirlit með því að til viðeigandi ráðstafana sé gripið. Í þessum tilvikum virðast löginn ekki gera ráð fyrir að Hvr komi að málinu.

Samkvæmt 28. gr. matvælalaga nr. 93/1995 er umhverfisráðherra heimilt að fyrirskipa varúðar- og varnaraðgerðir sem ná til landsins alls eða hluta þess, þegar hætta er talin á að matvæli geti valdið alvarlegu heilsutjóni. Ráðherra skal hafa samráð, eftir því sem við á við landlækni, Hvr, Yfirdýralækni eða Fiskistofu. Landbúnaðarráðherra er samkvæmt 10. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim heimilt að ákveða bann við innflutningi á dýraafurðum til manneldis af heilbrigðisástæðum. Heimildin nær til hrárra og lítt saltaðra sláturafurða, kjötmjòls, beinamjòls, fóðurvara sem eru unnar úr afurðum eða úrgangi spendýra og fugla sem ekki hafa hlotið viðeigandi hitameðferð, blóðs og blóðvatns, ógerilsneyddrar mjólkur eða vara sem unnar eru úr henni og hrárra eggja. Þetta þýðir að tveir ráðherrar hafa heimild til að ákveða bann við innflutning á dýraafurðum til manneldis af heilbrigðisástæðum.

Á mengunarsviðinu gildir annað skipulag, en þó mismunandi eftir því hvort um er að ræða mengun í sjó eða á landi. Lög nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar kveða á um að Hvr, Siglingastofnun og Landhelgisgæslan eigi að hafa með sér samstarf um viðbúnað við mengunaróhöppum á sjó utan hafnarsvæða. Reglugerð nr. 465/1998 um viðbrögð við bráðamengun gengur lengra og skyldar þessa aðila að gera með sér skriflegt samkomulag um aðkomu þessara aðila að slíkum óhöppum. Einnig kveður reglugerðin á um að Hvr skuli útbúa viðbragðsáætlanir vegna mengunar utan hafnarsvæða og leiðbeininga um gerð slíkra áætlana innan hafna. Auk þess er gert ráð fyrir að Hvr geti tekið yfir stjórn á hreinsunaraðgerðum berist mengun út fyrir hafnarsvæði. Litið hefur verið svo á að ábyrgð á því að bregðast við mengunarslysum liggja hjá Hvr enda þótt það sé ekki tekið afdráttarlaust fram í lögum.

Reglur um viðbrögð við mengun á landi eru fátæklegri en reglur um viðbrögð við sjávarmengun. Lög um brunavarnir nr. 75/2000 kveða á um að Hvr, Brunamálastofnun og einstök slökkvilið eigi að vinna saman þegar mengunaróhöpp verða á landi. Engar formlegar reglur eru til um þetta samstarf og óljóst hver ber ábyrgð á hverju og hver skuli bera kostnaðinn. Úr þessu þarf að bæta.

Eiturefnalög nr. 52/1988 gera ráð fyrir að Hvr geri tillögur um viðbrögð við slysum af völdum eiturefna og hættulegra efna eða við vá af þeirra völdum vegna hernaðar eða náttúruhamfara. Engar viðbragðsáætlanir hafa verið samdar sérstaklega vegna þessa.

Óljósar reglur um meðferð kostnaðar sem verður til þegar grípa þarf til bráðaaðgerða vefst fyrir Hvr og öðrum sem koma að þessum málum. Því fylgir einatt mikill kostnaður þegar taka þarf matarsýni og rannsaka vegna gruns um matarsýkingu. Rannsóknastofa Hvr tekur sama gjald af Hes fyrir þessi sýni og önnur, en Hvr greiðir allan umframkostnað. Að auki hefur Hvr borið kostnað af matarsýnum sem einstaklingar koma með til rannsókna þegar grunur leikur á sýkingu. Umtalsverður kostnaður getur því lent á stofnuninni. Svipað er að segja um kostnað við mótvægisáðgerðir á mengunarsviðinu, sem grípa þarf til í skyndingu og án þess að kostur gefist á að kanna hver eigi endanlega að greiða hann. Mörg dæmi eru um að kostnaðurinn hafi fallið á ríkið þar sem mengunarvaldurinn gat ekki greitt eða vegna þess að það var allsendis óljóst hver var ábyrgur fyrir menguninni. Til þessa hafa mál af þessum toga verið leyst óformlega milli starfsmanna Hvr og umhverfisráðuneytisins en það fyrirkomulag er óviðunandi fyrir stofnunina.

31 Tillaga til Hvr: Lögð verði áhersla á að búa til viðbragðsáætlanir og aðgerðalýsingar sem liggja fyrir þegar upp koma bráðamál og hægt er að fylgja í öllum aðal atriðum. Í þeim verði einnig fjallað um hverir beri kostnað við aðgerðir.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 32 Samræma ákvæði laga sem Hvr starfar samkvæmt hvað varðar ábyrgð Hvr á því að samræma bráðaaðgerðir og gefa út viðbragðsáætlanir.
- 33 Gera lagaheimildir Hvr til stjórna bráðaaðgerðum og grípa til ráðstafana skýrari, m.a. að Hvr fái heimild til að stjórna aðgerðum Hes þegar grípa þarf til bráðaaðgerða.
- 34 Ákvæði laga um greiðslu kostnaðar við bráðaaðgerðir verði gerð skýrari.
- 35 Myndaður verði sjóður sem Hvr getur leitað til og hefur fé til að leggja út fyrir sérstökum kostnaði við bráðaaðgerðir og verði jafnframt ætlað að bera þann hluta kostnaðarins sem ekki er skýrt hver skuli greiða lögum samkvæmt eða næst ekki að innheimta.
- 36 Taka þyrfti af skarið varðandi heimildir ráðherra til að ákveða bann við innflutning á dýraafurðum til manneldis af heilbrigðisástæðum.

## 7.4 Vöktun

### 7.4.0 Lagaákvæði

Í hollustuháttalögum nr. 7/1998 var í fyrsta sinn kveðið á um skyldu opinberra aðila til að halda uppi vöktun tengda heilbrigðiseftirliti. Samkvæmt orðskýringu í lögnum tekur heilbrigðiseftirlit til hollustuhátta og mengunarvarna. Hollustuhættir taka samkvæmt orðskýringu til hollustuverndar, mengunarvarnaeftirlits, vöktunar, tengdra rannsókna og fræðslu um þau mál. Hollustuvernd tekur svo samkvæmt orðskýringum til eftirlits með matvælum, eiturefnum og hættulegum efnum þeim tengdum, húsnæði og öðrum viðstarverum og umhverfi þeirra. Einnig tekur það til sóttvarna og fræðslu í þessum efnum, m.a. með tilliti til mannelismála.

Hvr er falið í lögnum að sjá um vöktunina og í greinargerð með frumvarpinu er sagt afar mikilvægt að vöktunina annist aðili sem fer ekki með beint eftirlit. Samkvæmt lögnum felst vöktun í kerfisbundinni og síendurtekinni skráningu einstakra breytilegra þátta í umhverfinu.

Í hollustuháttalögum nr. 7/1998 er einnig í fyrsta sinn skilgreint hugtakið eftirlit. Samkvæmt lögnum merkir það athugun á vöru, þjónustu, ferli eða starfsemi til að ákvarða samræmi þeirra við tilteknar kröfur. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að skilgreiningin sé í samræmi við lög nr. 100/1992 um vog, mál og faggildingu og að hér sé um mjög víðtæka skilgreiningu að ræða í samræmi við viðtekna venju um að eftirlit skuli skýra rúmt. Komi í ljós við eftirlit að kröfur séu ekki uppfylltar þarf að taka ákvarðanir um beitingu viðurlaga. Skilgreining matvælalaga nr. 93/1995 á eftirliti er aðeins önnur en hollustuháttalaga. Opinbert eftirlit er samkvæmt þeim lögum eftirlit sem fram fer á vegum stjórnvalda í þeim tilgangi að tryggja að framfylgt sé ákvæðum laga og reglna um matvæli og stuðla að fræðslu og upplýsingamiðlun. Þetta þyrfti að samræma.

Vöktun þarf að fara fram á fyrirfram ákveðnum stöðum, með föstu millibili og stöðluðum aðferðum í mjög langan tíma svo mælingar séu tölfræðilega marktækar.



Tilgangur vöktunar er að fylgjast með þróun ákveðinna þátta, í þeim tilgangi að greina áhættu og meta þörf á aðgerðum. Þá er átt við þætti sem tengjast ekki einum mengunarvaldi fremur en öðrum. Aðgerðirnar geta svo t.d. verið fólgnar í því að hefja nákvæmar rannsóknir, setja reglur og koma á eftirliti. Í framhaldi af aðgerðum þarf að stunda vöktun til að fylgjast með hvort þær skiluðu tilætluðum árangri og læra þannig af reynslunni. Vegna þess hversu vöktun bindur kostnað um langan tíma skiptir miklu að þekkja tengsl milli þátta og mæla þann þátt sem er ódýrast að mæla. Það er því mikilvægt að ráðast ekki í vöktunarverkefni nema búið sé að tryggja að hægt sé að endurtaka mælingar reglulega í framtíðinni.

Skilgreining laganna á vöktun tekur mið af vöktun mengandi efna í ytra umhverfi og er því of þröng fyrir hlutverk stofnunarinnar, þótt ekki verði annað af þeim ráðið en Hvr sé ætlað að sjá um vöktun á öllu starfssviði sínu. Að auki gerir skilgreiningin ekki ráð fyrir því að vöktun geti farið fram með því að afla gagna um innflutning, notkun og framleiðslu vara sem innihalda efni sem geta valdið skaða og áætla síðan út frá þekktum aðferðum álag á umhverfið og hættu á heilsutjóni. Slíkar aðgerðir geta þó stundum komið í stað dýrra vöktunarmælinga. Að auki veldur skilgreining í orðskýringum í lögnum á eftirliti því að það er engan veginn augljóst að ýmiskonar úrtaksathuganir sem þarf að gera, m.a. vegna samanburðar milli svæða og landa, falla undir hugtakið eftirlit.

Í lögum um varnir gegn mengun sjávar nr. 32/1986 er sú skylda lögð á umhverfisráðuneytið að láta fara fram reglulegar rannsóknir og mælingar á mengunarefnum í sjó, í sjávarlífverum og á hafsbotni í þeim tilgangi að meta og fylgjast með breytingum á mengun hafsins. Ákvæði laga um varnir gegn mengun sjávar stangast á við ákvæði hollustuháttalaga varðandi það að Hvr hafi umsjón með vöktun sjávar. Umhverfisráðuneytið hefur falið sérstakri nefnd, AMSUM<sup>2</sup> nefndinni, að hafa umsjón með þessu verkefni.

Tillögur til ráðuneytis:

- 37 Skilgreining hollustuháttalaga á vöktun verði útvíkkuð þannig að hún nái yfir allt starfssvið Hvr.
- 38 Samræma þarf ákvæði hollustuháttalaga og laga um varnir gegn mengun sjávar hvað varðar vöktun þannig að ábyrgð á vöktun færist til Hvr.

#### 7.4.1 Framkvæmd

Lítið hefur farið fyrir vöktun á starfssviði Hvr til þessa. Hvr hefur átt samstarf við Veðurstofuna, Orkustofnun, Hafrannsóknastofnun o.fl. aðila um öflun upplýsinga um mengandi efni í umhverfinu. Hvr hefur einnig haldið úti loftgæðamælingum í vöktunarskyni á frumstæðan hátt, t.d. við Miklartorg í Reykjavík. Nýlega var gerður samningur við Heilbrigðiseftirlitið í Reykjavík um samstarf vegna loftgæðamælinga í Reykjavík og hættir Hvr þá mælingum sínum við Miklartorg.

Vöktun á vegum AMSUM-nefndar umhverfisráðuneytisins fer fram í nánú samstarfi við Hvr þar sem hún starfar undir formennsku starfsmanns Hvr auk þess sem annar starfsmaður stofnunarinnar er ritari nefndarinnar, en aðrir eru frá sérfræði- og

<sup>2</sup> AMSUM: er samstarfshópur um mengunarmælingar skipaður af umhverfisráðherra árið 1994. Hlutverk hans er að skipuleggja og sjá um framkvæmd umhverfisvöktunar, í samráði við ráðuneytið, vegna aðildar Íslands að Oslóar- og Parísarsamningnum um varnir gegn mengun sjávar og vegna aðildar að Norðurheimskautsráðinu.

rannsóknastofnunum ríkisins. Í reynd hefur nefndin haft aðsetur innan Hvr og stofnunin bæði haft kostnað af starfi hennar og notið góðs af því, þótt ekki hafi verið um formleg tengsl að ræða. Starf nefndarinnar miðar að því að uppfylla ákvæði OSPAR samningsins, skuldbindingum innan AMAP, auk þess sem sérstök áhersla er lögð á vöktun mengandi efna er kunna að hafa áhrif á sölu íslenskra sjávarafurða erlendis og er því mun víðtækari en lög um varnir gegn mengun sjávar gera ráð fyrir.

Engin kerfisbundin vöktun hefur verið stunduð hérlendis á efnunum og örverum í umhverfi og matvælum vegna skorts á fjármagni og óljósrar lagaskyldu. Þannig er ekki fylgst kerfisbundið með t.d. þungmálum, PCB og fleiri efnasamböndum sem eru skaðleg heilsu fólks.

Líklegt er að kröfur um vöktun munu aukast í framtíðinni til að bæta þekkingu á magni og afdrifum efna og sýkla í umhverfinu. EES samningurinn gerir kröfu til þess að veittar séu ýmsar grunnupplýsingar um ástand umhverfismála, samsetningu neysluvatns, neyslu aukefna og aðra þætti á sviði hollustuhátta og mengunarvarna. Kröfurnar birtast m.a. í gerðum Evrópusambandsins og mengunarvarnareglugerðum sem settar hafa verið hérlendis á grundvelli þeirra. Þar eru skyldur Hvr í sambandi við kröfunum um vöktun útfærðar. Kjarninn í þeim er réttur almennings til að vita um umhverfið sem hann lifir í. Vöktun einstakra breyta í umhverfinu t.d. magni tiltekinnna efna þurfa ekki að segja mikið einar og sér, en þegar búið er að tengja þær við dreifilíkon, og útstreymisbókhald þannig að þær gefi raunsanna mynd af ástandinu, verða þær ómetanlegt verkfæri fyrir þá sem vilja vita um gæði þess umhverfis sem þeir eru í.

Evrópusambandið vill fylgjast með ástandi mála í aðildarríkjunum til að bera saman milli landa. Í því skyni skipuleggur það samræmd eftirlits- og vöktunarverkefni og er ætlast til að íslensk stjórnvöld taki þátt. Það er hins vegar alls ekki ljóst hvort Hvr eða Hes á að bera kostnaðinn við þessa vinnu hér á landi, sem veldur því að er ekki einfalt að koma þeim á. Í ár er Hvr t.d. beðin um mælingar á listeríu í kaldreyktum fiski o.fl. Það hefur aldrei fengist skýr niðurstaða varðandi það hvort Hvr, sem tengiliður við Evrópusambandið og samræmingaraðili eftirlits hér á landi, eða Hes, sem framkvæmdaraðili eftirlitsins, beri ábyrgð á þátttöku í slíkum verkefnum og kostnaði við þau. Hlutverkahópurinn telur að skýra eigi lögbundna eftirlitsskyldu Hes rúmt í þessu sambandi og vísar þá til athugasemda með frumvarpi til hollustuverndarlaga nr. 7/1998.

Í mengunarvarnareglugerðum frá árinu 1999 er gert ráð fyrir að Hvr standi fyrir umfangsmikilli vöktun á umhverfinu til að uppfylla kröfur EES samningsins. Í þarfagreiningu mengunarsviðs er áætlað að auka þurfi fjárveitingar um 24 m.kr. til að standa undir kostnaði.

Töluverður hluti af starfi Hvr felst í því að afla, taka saman og gefa út tölfræðilegar upplýsingar um ástand hollustuháttamála. Hvr tekur þátt í kostnaði við rannsóknir á matvæla- og vatnssýnum frá Hes í þeim tilgangi til að tryggja sér yfirsýn og aðgang að rannsóknarniðurstöðum allra svæðanna.

- Hlutverkahópurinn telur að grundvöllurinn fyrir ráðgjöf og samræmingarstarfi Hvr sé að stofnunin afli góðra upplýsinga um ástand hollustuháttamála. Upplýsinganna þarf að afla á ýmsan hátt m.a. með vöktun í víðum skilningi þess orðs.
- Hlutverkahópurinn telur að Hvr sé vel til þess fallin að skipuleggja og hafa umsjón með vöktun. Hvr hefur samstarf við mikinn fjölda opinberra eftirlits- og rannsóknastofnana, spannar breitt þekkingarsvið, er ráðgefandi við stjórnvöld og

hefur verið falið að annast framkvæmd margra alþjóðasamninga. Það getur verið æskilegt að vöktunarmælingar séu keyptar af stofnun sem beinlínis ætlar að nota niðurstöður mælinga til að ráðleggja stjórnvöldum, en ekki í fræðilegum tilgangi.

Tillögur til Hvr:

- 39 Stjórnsýslusvið innan Hvr ætti ekki að annast vöktunarmælingar nema í algerum undantekningartilvikum og þá eingöngu meðan verið er að koma vöktuninni á. Þeir sem vinna úr og leggja mat á vöktunarpplýsingar vegna notkunar í þágu stjórnsýslu ættu ekki að fást jafnframt við vöktunarmælingar.
- 40 Verði ábyrgð á vöktun samkvæmt lögum um mengun sjávar flutt til Hvr er lagt til að Hvr óski eftir tilnefningu hlutaðeigandi sérfræði- og rannsóknastofnana í ráðgjafarnefnd um fyrirkomulag vöktunar.
- 41 Leggja ætti áherslu á að afla vöktunarpplýsinga frá þeim sem stunda þær fyrir og fá þá til að þróa upplýsingaöflun sína þannig að hún nýtist Hvr.
- 42 Vinna ætti að gerð landfræðilegs upplýsingagrunns og tengja vöktunarpplýsingar við dreifingarlíkön, til að geta upplýst almenning um ástand þess umhverfis sem hann lifir í. Þetta myndi samræmast kröfum sem gerðar eru um mælingar og upplýsingagjöf vegna loftgæðatilskipana og rammatilskipunar um vatn sem eru þegar komnar eða eru væntanlegar í EES-samninginn.
- 43 Gerðir verði skriflega verksamningar við stofnanir og fyrirtæki sem taka að sér að annast vöktunarmælingar og rannsóknir í samræmi við formkröfur til samninga í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins.

Tillaga til ráðuneytisins og Hvr:

- 44 Fjárveiting til vöktunar verði aðgreind frá rekstrarfjárveitingu Hvr til að tryggja að almennur rekstur stofnunarinnar verði ekki greiddur af vöktunarfé.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 45 Skerpt verði á kostnaðarskiptingu Hvr og Hes vegna samræmdra úttektar- og eftirlitsverkefna sem Evrópusambandið stofnar til. Hlutverkahópur telur að túlka megi lög þannig að sama regla gildi um ábyrgð og kostnað vegna þessara eftirlitsverkefna og annars eftirlits á starfssviði Hvr.
- 46 Stuðlað verði að því að Hvr geti uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru til vöktunar umhverfisins, einkanlega upplýsingar um loft- og vatnsgæði og að slíkar vöktunarpplýsingar verði tengdar við landfræðileg upplýsingakerfi og veðurlíkön. Með þeim hætti verði komið á mótis við skuldbindingar frá Evrópusambandinu og kröfur almennings til að vita um gæði þess umhverfis sem hann lifir í.

Sýkingum af völdum örvera, sem berast með matvælum, hefur fjölgað mikið á Vesturlöndum á undanförunum árum. Kemur þar ýmislegt til svo sem breyttir búskaparhættir, flutningur matvæla milli landa, breytt mataræði, aðferðir við framleiðslu matvæla og aukin ferðalög. Vegna þess að vara er flutt hindrunarlaust milli landshluta og landa er mikilvægt að gæta forvarna og að hafa eftirlitið markvisst. Forsenda markvissra vinnubragða er góð þekking á ástandi mála s.s. á hvaða svæði sýking hefur komið í ljós. Komi í ljós sýking þarf að leita uppruna hennar til að hindra að hún breiðist út og vaxi að umfangi. Aðgerðir að þessu tagi krefjast yfirsýnar og

aðgerða sem beinast að framleiðslu- og dreifingarferli vörunnar í heild, en ekki aðeins einstaka hlutum þess. Staðbundinn eftirlitsaðili ræður ekki við vandamálið einn og sér. Ónæmi sjúkdómsvaldandi örvera, sem berast með matvælum, fyrir sýklalyfjum er einnig vaxandi vandamál. Helstu sjúkdómavaldandi bakteríur í matvælum eru *Salmonella*, *Campylobacter*, *E.coli* O157:H7, *Yersinia*, *Listeria*, *Clostridium*, *Staphylococcus*, *Bacillus* og *Vibrio* tegundir.

Listeriosis hefur ekki verið stórt vandamál á Íslandi til þessa og engar skipulagðar vöktunarmælingar eru í dag á útbreiðslu *Listeria* í matvælum og umhverfi hér á landi. Sýkingum af völdum *E. coli* O157 bakteríunnar hefur fjölgað víða um heim á síðustu árum, en hún virðist ekki hafa náð fötfestu hér á landi enn þá. Hópsýkingar í nágrannalöndum gefa þó tilefni til þess að vera á varðbergi. Á undanförunum árum fjölgaði *Campylobacter* sýkingum á Íslandi og náði hámarki árið 1999. Með sameiginlegu átaki margra tókst að draga verulega úr sýkingum.

*Salmonella* í grænmeti er vaxandi vandamál á Vesturlöndum en lítið hefur verið fylgst með algengi þess hér á landi. Frá 1996 til júlí 2000 voru aðeins 9 grænmetissýni rannsökuð hér á landi m.t.t. *Salmonella*. Í september 2000 sýktist fjöldi fólks af völdum *Salmonella typhimurium* DT 204B sem er ónæmur fyrir öllum helstu sýklalyfjum. Þetta var fyrsta hópsýkingin sem vitað er um af völdum fjölónæms salmonellustofns á Íslandi. Eftir faraldursfræðilega rannsókn og mælingar á 90 matvælasýnum, sem öll reyndust neikvæð, var orsökinn rakinn til innflutts jöklasalats.

Heilbrigðisyfirvöld hafa reynt að framfylgja mjög ströngum reglum til að koma í veg fyrir að salmonellamenguð matvæli séu á boðstólum hér á landi. Hes o.fl. hafa af og til gert sérstakar úttektir og látið rannsaka sýni af handahófi, en þrátt fyrir það er lítið vitað um útbreiðslu *Salmonella* sýkla í matvælum hér á landi. Í fylgiskjali 7 er yfirlit yfir rannsóknir á þessu sviði.

Til þess að halda uppi markvissum forvörnum og geta gripið til ráðstafana strax og sýkingar koma upp, þarf að vakta örverur í matvælum og í umhverfi reglubundið. Þetta hefur ekki verið gert hérlendis vegna mikils kostnaðs, sem fullyrða má að sé þó minni en kostnaðurinn sem þjóðfélagið í heild verður fyrir þegar fólk veikist og kemur m.a. fram sem tapaðir vinnudagar, læknskostnaður og kostnaður við að leita að orsökum og hindra frekari sýkingar.

Reglubundin vöktun á örverum í matvælum og í umhverfi geta auðveldað að halda uppi markvissum forvörnum og grípa til ráðstafana strax og sýkingar koma upp. Þetta hefur ekki verið gert hérlendis vegna mikils kostnaðs. Margsinnis hafa verið leiddar að því líkur að þjóðfélagið verður í heild fyrir meiri kostnaði þegar fólk veikist m.a. vegna tapaðra vinnudaga, lækniþjónustu og fyrirhafnar við að leita að orsökum og hindra frekari sýkingar. Þjáningar þeirra sem veikjast verða seint metnar til fjár. Fyrir mörgum árum síðan var áætlað að árlegt fjárhagstjón í Bandaríkjunum vegna matarsýkinga væri á bilinu 3,5-17 milljarðar bandaríkjadala. Séu þessar tölur yfirfærðar miðað við íbúafjölda á Íslandi gæti verið um að ræða 350-1.700 m.kr. kostnað á ári.

- Hlutverkahópurinn telur mikilvægt að vakta grunnildi efna, sýkla og örvera í umhverfi og matvælum sem geta skaðað eða hafa fylgni við þætti sem geta skaðað lífsskilyrði fólks, valdið heilsuskaða eða skaðað umhverfið t.d. að fylgjast með algengi *E. coli* O157, *Listeria*, *Campylobacter* og *Salmonella*.

47 Tillaga til ráðuneytisins: Gera þarf Hvr kleyft að koma á samræmdri vöktun matvæla frá framleiðslu til neyslu óháð því hvaða aðili fer með eftirlit matvællanna.

## 7.5 Fræðsla og upplýsingagjöf

### 7.5.0 Lagaákvæði

Fræðsla er mikilvægur þáttur í því að ná markmiðum laga og reglugerða á skilvirkan hátt. Fræðsla um forvarnir getur einfaldað opinbert eftirlit og dregið þannig úr kostnaði við það. Fræðslu um hollustuháttamál þarf í aðal atriðum að beina til þriggja hópa: þeirra sem vinna við eftirlitið, starfsmanna fyrirtækja og almennings eða neytenda.

Ákvæði laga um fræðsluskyldu Hvr eru ekki samræmd. Samkvæmt hollustuháttalögum er Hvr ætlað að sjá um gerð fræðsluefnis og annast fræðslu heilbrigðisfulltrúa, en Hes er ætlað að annast fræðslu fyrir almenning. Þar sem Hvr hefur eftirlit með framkvæmd laganna hefur stofnunin einnig eftirlit með því að Hes veiti almenningi tilskylda fræðslu. Í eiturefnalögum og lögum um varnir gegn mengun sjávar er ekki kveðið sérstaklega á um fræðslu um málefni sem falla undir lög. Samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur er ráðgjafarnefnd umhverfisráðherra ætlað að beita sér fyrir fræðslu um erfðabreytingar. Matvælalög ætla hins vegar Hvr, yfirdýralækni og Fiskistofu að sjá til þess að haldið sé uppi fræðslu fyrir almenning um þau málefni sem lögina ná til, vinna að eflingu fræðslustarfs fyrir þá sem starfa við framleiðslu og dreifingu matvæla og veita ráðgjöf við gerð námsefnis fyrir kennslu um matvæli og meðferð þeirra. Eftir breytingu á matvælalögum með lögum nr. 169/2000 er ráðherra heimilt að setja reglur um að þeir sem starfa við framleiðslu og dreifingu matvæla skuli sækja námskeið um meðferð matvæla þar sem sérstök áhersla er lögð á innra eftirlit og öryggi matvæla.

Allt þar til hollustuháttalögum var breytt með lögum nr. 7/1998 var sérstaklega tekið fram að Hvr væri ætlað að sjá til þess að haldið væri uppi fræðslu fyrir almenning um mál er varða hollustuhætti. Á tímabilinu 1988-1995 var kveðið á um í lögnum, að í tengslum við almenna skrifstofu skyldi unnið að útgáfu upplýsinga- og fræðsluefnis og að hjá stofnuninni skyldi starfa sérstakur erindreki við fræðslu- og upplýsingamál. Engar viðbótar fjárveitingar fylgdu þessari sérstöku lagskyldu. Nú eru ekki lagðar neinar skyldur á stofnunina hvað þetta varðar. Ákvæði hollustuháttalaga varðandi skyldu Hvr til að sjá um gerð fræðsluefnis eru óskýr m. a. að því leyti að ekki verður ráðið af lögnum hverjum efnið skuli ætlað og hvort það er Hvr eða Hes sem er ætlað að gefa út og dreifa efninu. Hvr hefur a.m.k. aldrei fengið sérstakar fjárveitingar til að standa í útgáfustarfsemi.

#### Tillögur til ráðuneytis:

- 48 Samræmd verði lagaákvæði varðandi skyldu Hvr til að annast fræðslu um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir.
- 49 Lögum verði breytt þannig að Hvr verði ásamt Hes ætlað að halda uppi almennri fræðslu og upplýsingagjöf um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir.

### 7.5.1 Framkvæmd

Hvr hefur í gegnum tíðina samið og gefið út ýmislegt fræðsluefni um málefni sem falla undir lög sem Hvr starfar eftir, bæði fyrir starfsmenn fyrirtækja og almenning. Þörfin er þó langtum meiri en stofnunin hefur haft bolmagn til að sinna enda algengast að dreifa efninu endurgjaldslaust. Í nokkrum tilvikum hefur útgáfa fræðsluefnis verið

styrkt fjárhagslega af samtökum framleiðenda, enda í þeirra hag að réttum og faglegum upplýsingum sé komið á framfæri við neytendur.

Hvr gerir töluvert af því að veita almenningi og fyrirtækjum upplýsingar, leiðbeiningar og ráðgjöf t.d. um aðferðir við að varna því að efni valdi skaða og matvara skemmist og hvaða reglur gilda um framkvæmd og varnir og hvað þurfi að gera til að uppfylla kröfur. Með breyttu neyslumynstri, auknu úrvali matvæla s.s. vítamínbættum matvælum og fæðubótarefnum, þá eykst þörf fyrir upplýsingar til neytenda um hvað hann þarf að varast. Einnig reynir á upplýsingagjöf stofnunarinnar þegar unnið er að bráðamálum, t.d. vegna matarsýkinga eða hættulegra nauðsynjavara. Þjónusta Hvr á sviði upplýsingargjafar og ráðgjafar við almenning og fyrirtæki er að hluta til komin vegna þess að Hes er misvel í stakk búin til að veita sérfræðileg svör. Samkvæmt stjórnsýslulögum hvílir að sjálfögðu sú skylda á Hvr, eins og öðrum stjórnsýslustofnunum, að veita þeim sem til stofnunarinnar leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið hennar og framsenda skrifleg erindi, sem ekki snerta starfssvið hennar, á réttan stað svo fljótt sem auðið er.

Fræðsla og upplýsingagjöf er kjörin leið fyrir Hvr til þess að hafa áhrif á ímynd sína í augum almenning og forráðamanna fyrirtækja. Talið er að fólk tengi Hvr of mikið við forsjárhyggju og neikvæða atburði svo sem matarsjúkdóma og mengunaróhöpp. Þessu ætti að breyta með aukinni upplýsingagjöf og draga þá betur fram það sem er jákvætt, uppbyggilegt og til eftirbreytni á starfssviðinu. Þannig myndast mótvægi við hina neikvæðu atburði sem Hvr kemur að og þarf að segja frá.

Þótt Hvr hafi ekki fylgst sérstaklega með því hvernig Hes uppfyllir lögbundna fræðluskyldu gagnvart almenningi má fullyrða að fræðlustarf hafi ekki verið áberandi þáttur í starfi Hes þegar á heildina er litið. Að hluta til er skýringin sjálfsagt sú að Hes hefur litið svo á að fræðslan á svæðunum byggðist á því fræðsluefni sem kæmi frá Hvr og það efni hefði ekki verið nógu mikið. Á það ber að líta að skylda Hes til að halda uppi fræðslu er sjálfstæð lagskyldaskylda óháð því hvernig Hvr tekst að uppfylla lagskyldu sína á þessu sviði.

Almennt má segja að fræðsla um hollustuháttamál fyrir almenning og starfsmenn fyrirtækja sé af skornum skammti. Einstaka fjölmiðar sýna þessum málum vaxandi áhuga og sækjast eftir efni. Þannig hafa Neytendasíða Morgunblaðsins og Neytendablaðið verið í góðu samstarfi við stofnunina við umfjöllun um matvæli, snyrtivörur og aðrar nauðsynjavörur með tilliti til hollustuhátta.

Tillögur til Hvr:

- 50 Hvr ætti að halda úti öflugum fræðlustarfi í þeim tilgangi að koma á framfæri í mynd sinni sem forvarnaaðila sem hefur þekkingu til að hjálpa fólki að lifa heilbrigðu lífi og bæta umhverfi sitt. Fræðslan þarf að vera faglega traust og koma á skiljanlegan hátt á framfæri því sem ber að varast, sýna hvert er samhengi hlutanna, hvernig heildarmyndin lítur út og hvernig hún hefur þróast.
- 51 Hvr ætti að sýna meira frumkvæði í umræðu um hollustuháttamál og við að koma fróðleik á framfæri. Þetta ætti stofnunin að gera með því í fyrsta lagi að rækta samband við fjölmiðla. Í öðru lagi að halda úti virkri og aðgengilegri vefsíðu þar sem sagt er frá því sem er efst á baugi, svörum við algengum spurningum almennings og fyrirtækja og ýmsu ítarefni s.s. tölfræðiefni, skýrslum og gildandi reglum. Í þriðja lagi að standa fyrir og taka þátt í umræðu- og fræðslufundum um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir. Þjóða ætti Hes upp á samvinnu um fræðlustarf á framangreindum forsendum.

- 52 Umhverfissráðuneytið hefur falið Hvr að annast rekstur norræna umhverfismerkisins hér á landi undir stjórn sérstakrar nefndar ráðuneytisins. Tengja ætti kynningu merkisins í fjölmiðlum og annarsstaðar við Hvr sem forvarnarstofnun.
- 53 Vinnuhópur um starfsmannamál leggur til í skýrslu sinni að heiti stofnunarinnar “Hollustuvernd ríkisins” verði breytt í Umhverfis- og matvælastofnun þar sem það heiti sé meira lýsandi fyrir stofnunina og að stofnunin komi sér upp sínu eigin merki (logo). Hlutverkahópurinn leggur til að Hvr komi sér upp einkennistákni og noti heitið “Hollustuvernd ríkisins - umhverfis- og matvælastofnun”
- 54 Kannað verði meðal stofnana sem starfa á sama starfssviði og Hvr hvort áhugi er fyrir því að standa sameiginlega að vefsíðu til að bæta upplýsingar til almennings og/eða reka sameiginlega upplýsingamiðstöð sem m.a. veiti svör í gegnum síma. Sameiginlegt upplýsingakerfi gefur kost á að halda úti slíkri vefsíðu og upplýsingamiðstöð.

Í hollustuháttalögum nr. 109/1984 var ákvæði þess efnis að Hvr skyldi annast upplýsingar og tilkynningar til fjölmiðla sem skyldu vera efnislega rökstuddar og þess gætt að einstakar atvinnugreinar, stofnanir eða fyrirtæki liði ekki tjón eða álitshnekki að óþörfu. Ákvæðið var fellt niður með lögum nr. 70/1995 og má halda því fram að það hafi verndað hagsmuni fyrirtækja og stofnana fremur en að gæta hagsmuna almennings og umhverfis, sem hefur þó ætíð verið megintilgangur laganna.

Á síðustu árum hefur stjórnvöld verið að opnast, að því leytir að opinberir aðilar hafa mun ríkari skyldu en áður til að taka tillit til sjónarmiða almennings við ákvarðanatöku sína og veita almenningi upplýsingar. Lög um upplýsingaskyldu stjórnvalda nr. 50/1996 veita almenningi þannig greiðan aðgang að gögnum um mál sem eru til meðferðar í stjórnvöldunni þótt takmarkanir gildi t.d. um aðgang að gögnum er varða einkamál og fjármál einstaklinga og mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Sambærileg regla um rétt málsaðila til að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varðar er einnig í stjórnvöldulögum nr. 37/1993.

Á alþjóðavettvangi hefur á síðustu árum mótast regla sem nefna má varúðarregluna og hefur verið lögtekin víða. Samkvæmt henni ber að láta almenning og umhverfi njóta vafans af skaðsemi vöru, efna og starfsemi, enda getur oft reynst erfitt að sanna skaðsemi sem kemur smám saman í ljós á löngum tíma.

- 55 Tillaga til Hvr: Hvr framfylgi varúðarreglunni með því að vara við efnum og vörum sem rannsóknir sýna að eru, eða sterkur grunur leikur á að séu, varasamar fólki eða umhverfi. Ef um bráðahættu er að ræða þarf einnig að koma upplýsingunum fram í fjölmiðlum í formi fréttatilkynninga, greina eða viðtala við fjölmiðla þannig að eftir sé tekið. Stofnunin þarf að setja sér verklagsreglur í þessu sambandi.

Hvr hefur samkvæmt hollustuháttalögum fræðsluskyldu gagnvart heilbrigðisfulltrúum og er það einstakt að ríkisstofnun beri að annast fræðslu fyrir starfsmenn sveitarfélaga. Þegar stofnunin var sett á fót árið 1982 voru 30 heilbrigðisfulltrúar í 18 stöðugildum starfandi á landinu, þar af aðeins 13 í heilu starfi með sérmenntun á háskólastigi í heilbrigðiseftirliti. Fjórum árum síðar voru var fjöldinn óbreyttur en stöðugildin orðin 22. Nú eru heilbrigðisfulltrúar orðnir mun fleiri og sérþekking þeirra allt önnur og meiri en var fyrir 20 árum. Hvr hefur á hverju ári staðið fyrir námskeiðum fyrir verðandi heilbrigðisfulltrúa ásamt fræðslufundum og fyrirlesturum fyrir starfandi fulltrúa. Sumt hefur verið í samvinnu við Endurmenntunarstofnun HÍ. Krafa um þekkingu þeirra sem starfa við heilbrigðiseftirlit er mun meiri en áður var, þar sem viðfangsefnið eru flóknari

og reglur breytast örur en áður. Það er óraunhæft annað en að túlka þröngt þá lögbundnu fræðsluskyldu sem Hvr hefur gagnvart heilbrigðisfulltrúum. Ætlast verður til að heilbrigðisnefndir beri skyldu til að sjá starfsmönnum sínum fyrir nauðsynlegri fræðslu til að sinna þeim skyldum sem þeim er falið af löggjafanum og að ætlast verði til þess að heilbrigðisfulltrúar beri samskonar skyldu til að afla sér þekkingar og aðrir sem gegna sérfræðistörfum hjá hinu opinbera.

Sameiginlegur starfshópur um samskipti Hvr og Hes lagði til í nóvember 2000 að upplýsingaflæði milli þessara aðila yrði aukið og sett í ákveðnari farveg. Meðal annars verði leiðbeiningar Hvr til Hes í formi gæðahandbókar, Hvr haldi 3-4 sinnum á ári fræðsluerindi fyrir Hes og komið verði á skipulegum starfsmannaskiptum milli Hvr og Hes. Starfshópurinn lagði til að Hvr réði sérstakan fræðslufulltrúa til að sinna vinnslu og útgáfu fræðsluefnis og stýra upplýsingaflæði milli Hvr og Hes.

56 Tillaga til ráðuneytis: Lagaákvæði um fræðsluskyldu Hvr gagnvart heilbrigðisfulltrúum verði felld niður. Hlutverkahópurinn telur að það sé hluti af yfirumsjónarhlutverki stofnunarinnar að veita bæði heilbrigðisnefndum og starfandi heilbrigðisfulltrúum fræðslu um gildandi lög og reglur og um túlkun þeirra.

Tillögur til Hvr:

57 Vegna samræmingarhlutverks Hvr er lagt til að Hvr sendi Hes upplýsingar um almenna fræðslufundi sem eru haldnir innan stofnunarinnar og bjóði heilbrigðisfulltrúum og heilbrigðisnefndum að sækja þá. Á fundunum verði m.a. greint frá nýjungum á fagsviðunum, alþjóðlegri þróun og öðru sem getur eflt starfið.

58 Hvr kanni grundvöllinn fyrir því að Endurmenntunarstofnun HÍ eða annar sambærilegur aðili, skipuleggi og bjóði uppá námskeið sem gagnast þeim sem starfa við heilbrigðiseftirlit.

## 7.6 Leyfisveitingar

### 7.6.0 Lagaákvæði

Leyfisveitingar eru þáttur í opinberu eftirliti og felast í því að setja sérstök skilyrði eða kanna fyrirfram hvort umsækjandi uppfyllir ákveðnar kröfur. Verkaskipting vegna leyfisveitinga á sviði Hvr er sem hér segir:

Hvr vinnur samkvæmt hollustuháttalögum tillögur að starfsleyfum og gefur út starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun og talinn er upp í fylgiskjali með lögunum. Fram til ársins 1998 var tillögugerðin á hendi Hvr en útgáfa leyfanna að hluta til á hendi Hvr og að hluta til hjá ráðuneytinu.

Lög um erfðabreyttar lífverur kveða á um að Hvr annist leyfisveitingar samkvæmt lögunum og er þar um að ræða starfsleyfi, framleiðsluleyfi, notkunarleyfi, leyfi til að sleppa eða dreifa erfðabreyttum lífverum og leyfi til að markaðssetja erfðabreyttar lífverur eða vörur sem inniheldur þær. Leyfi skulu veitt að fenginni umsögn ráðgjafanefndar umhverfisráðherra eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.

Samkvæmt eiturefnalögum veitir umhverfisráðherra, að fenginni umsögn Hvr, leyfi til framleiðslu og sölu eiturefna og varnarefna. Lögreglustjórar veita einstaklingum og iðnaðarmönnum sem þurfa að nota eiturefni eða varnarefni við störf sín heimild til að kaupa og nota eiturefni að fenginni umsögn Hvr. Hes veitir einstaklingum að fenginni



umsögn Hvr leyfi til að kaupa eiturfæni gegn eiturbeiðni þegar um mjög takmarkaða efnanotkun er að ræða. Hvr veitir þeim sem starfa við eyðingu meindýra og við garðaúðun starfsleyfi. Varnarfæni, þ.e. plöntulyf, illgresiseyðar, stýriefni og útrýmingarfæni, sem leyft er að nota hér á landi verða að vera sérstaklega skráð til viðkomandi nota. Hvr metur umsóknir um skráningar varnarfæna og gerir tillögur til umhverfisráðuneytisins um afgreiðslu. Sama á við um umsóknir um undanþágur sem umhverfisráðuneytið veitir til notkunar varnarfæna. Með væntanlegri reglugerð um sæfiefni (biocides) mun Hvr að öllum líkindum fá það hlutverk að meta umsóknir og sjá um skráningar sæfiefna en undir þann efnaflokk falla m.a. sóttthreinsiefni, rotvarnarfæni, fúavarnarfæni, útrýmingarfæni, fæli- og tæliefni. Í kjölfar breytinga á eiturfænalögum í maí 2001 eru líkur á að hluti þeirra leyfisveitinga sem verið hafa í höndum lögreglustjóra eða umhverfisráðuneytis muni færast til Hvr. Hvr hefur umsjón með innflutningsleyfum fyrir eiturfæni, varnarfæni og tiltekin hættuleg efni önnur sem kveðið er sérstaklega á um í reglugerðum.

Í matvælalögum er kveðið á um að framleiðsla og dreifing matvæla sé háð leyfi Hes að því er varðar matvælaeftirlit undir yfirstjórn umhverfisráðherra. Á grundvelli laganna hefur ráðuneytið sett reglugerðir sem kveða á um að Hvr veiti eftirfarandi leyfi: a) vegna nýfædis b) fyrir notkun aukefna, c) íblöndun bætiefna í matvæli og d) sóttthreinsiefni til notkunar í matvælaframleiðslu.

Lög um varnir gegn mengun sjávar banna að efnum og hlutum sé kastað í hafið, en þó geti Hvr veitt undanþágur frá lögnum í ákveðnum tilvikum sem stofnunin metur.

#### 7.6.1 Framkvæmd

Vaxandi krafa er gerð um að reglur og starfshættir opinberra eftirlitsaðila séu samræmdir. Þetta nær m.a. til skilyrða sem opinberir aðilar setja fyrir leyfum og því hvernig staðið er að leyfisveitingu. Fyrirtæki sem eru með starfsstöðvar víða um land vilja t.d. fremur skipta við einn miðlægan aðila vegna leyfisveitinga en marga. Minnt er á að í kafla 3.4 er greint frá stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að halda opinberu eftirliti og kostnaði við það í lágmarki og að einfalda samskipti einstaklinga og fyrirtækja við stjórnvöld. Hlutverkahópurinn telur að það sé í samræmi við þá stefnumörkun að Hvr annist leyfisveitingar. Þess ber þó að gæta að leyfisveiting og eftirlit með leyfinu sé ekki á hendi sama aðila til þess að stuðla að meira réttaröryggi.

Leyfisveitingar hafa m.a. þann kost fram yfir almennar reglur að hægt er að setja sérstök skilyrði, taka tillit til aðstæðna og veita leyfishafa leiðbeiningar, auk þess sem það er auðveldara að halda skrár vegna eftirlitsins. Eftirlitið verður þannig markvissara. Leyfisveiting felur í sér skrifinnsku og umstang sem getur verið dýrt bæði fyrir umsækjanda og eftirlitsaðila. Það er einnig stefna stjórnvalda að þeir sem háðir eru opinberu eftirliti standi undir sem mestum kostnaði við eftirlitið. Í kafla 3.6 er vakin athygli á hugsanlegum áhrifum þessarar stefnu á fyrirkomulag eftirlitsins.

Sem áður segir er Hvr ætlað að vinna tillögur að starfsleyfum fyrir mengandi starfsemi, auglýsa þær og gefa síðan út starfsleyfi. Að mati hlutverkahóps er óvenjulegt að opinber aðili vinni slíkar tillögur í stað þess að umsækjandi sýni fram á að hann uppfylli fyrirfram ákveðnar kröfur. Þessi háttur á framkvæmdinni getur þó verið eðlilegur og hagkvæmur í þeim tilvikum sem móta þarf kröfurnar að verulegu leyti með tilliti til sérstakra aðstæðna, t.d. að vega og meta markmið og leiðir. Raunar svipar þessu vinnulagi við vinnu við mat á umhverfisáhrifum þar sem umsækjandi leggur fram tillögur sínar, fyrir Skipulagsstofnun þar sem þær mótast í gegnum viðræður og upplýsingagjöf aðila. Endanleg tillaga er auglýst, og stofnunin tekur afstöðu til

athugasemda. Vinna Hollustuverndar við gerð starfsleyfisins beinist einkum að því að kanna hvort umsækjandi hafi sett inn í umsókn öll þau atriði sem tiltekin eru í reglugerð og að framsetning upplýsinga sé samræmd. Hver tekur hins vegar ekki afstöðu til umsóknarinnar fyrir en búið er að fara yfir allar athugasemdir við starfsleyfisdrögin og ljóst hvaða kröfur þarf að gera á grundvelli staðhátta umfram almennar kröfur.

Samkvæmt reglugerð á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum er gert ráð fyrir að vinnsla starfsleyfis geti farið fram samhliða matsferlinu. Þótt það fyrirkomulag að Hver vinni starfsleyfistillögur hafi kosti í för með sér geta því fylgt ýmsir gallar. Þannig geta verið óskýr mörk á milli þess sem eðlilegt er að umsækjandi leggi fram og þess sem Hver þarf að gera. Í þeim tilvikum sem komnar eru fyrirmyndir að starfsleyfum er rétt að ætlast til að umsækjandi leggi meira af mörkum en ella.

Vinna við leyfisveitingar og skráningar á sviði eiturefna og hættulegra efna hefur verið fyrirferðarmikil á eiturefnasviði undanfarinn áratug. Þrátt fyrir að kostnaður stofnunarinnar við að sinna þessum verkefnum hafi verið hár hefur stofnunin ekki haft lagaheimild til að innheimta gjöld fyrir leyfisveitinguna. Með nýlegum breytingum á eiturefnalögum hefur opnast möguleiki til að innheimta gjöld og hugsanlega einnig að færa útgáfu leyfa til stofnunarinnar. Mikilvægt er að unnið verði að slíkum breytingum, sem auk þess að gefa stofnuninni færi á að innheimta fyrir kostnaði mun einnig fækka milliliðum við leyfisveitingar og þannig bæta yfirsýn, hraða vinnu og stytta afgreiðslutíma.

- |  |
|--|
| <p>59 Tillaga til Hvr: Stefnt verði að því að Hver vinni fyrirmyndir algengustu starfsleyfa sem stofnunin gefur út þannig að umsækjendur um starfsleyfi geti fengið verkfræðistofur eða sambærileg fyrirtæki til að gera tillögur að starfsleyfum þeir senda Hvr ásamt umsókn um leyfi.</p> <p>60 Tillaga til Hvr og ráðuneytisins: Stefnt verði að því að leyfisveitingar, sem eru faglega að mestu eða alfarið á könnu Hvr, en þar sem aðrir aðilar koma að formlegri útgáfu leyfa og innheimta leyfisgjald, verði færðar til Hvr með formlegum hætti.</p> |
|--|

## 7.7 Beint eftirlit

### 7.7.0 Almenn

Fyrir í skýrslunni kom fram að þeirri meginstefnu hefur verið fylgt í gegnum árin varðandi verkaskiptingu Hvr og Hes, að Hes skuli fara með beint eftirlit en Hver skuli vinna að samræmingu þess án þess að hafa nokkurt boðvald gagnvart Hes. Með lagabreytingum hefur verið hert á þessari stefnumörkun. Ekki er hægt að sjá á fyrirbyggjandi gögnum að löggjafarvaldið hafi fjallað sérstaklega áhrif þess á verkaskiptingu aðstór hluti laga og reglna sem settar hafa verið á starfssviði Hvr eigi uppruna sinn í reglum Evrópusambandsins og að ríkisvaldið hefur skuldbundið sig til að taka þær upp hér á landi, fylgja þeim eftir, svara fyrir framkvæmd þeirra gagnvart Eftirlitsstofnun EFTA og sæta viðurlögum ef því er að skipta. Hér er almennt ekki um að ræða reglur sem varða fyrst og fremst staðbundnar hagsmuni innan hvers sveitarfélags eða eftirlitssvæðis, heldur mun víðtækari hagsmuni allra landsmanna eða þegna annarra þjóðríkja.

Þrátt fyrir að ríkisvaldið hafi skuldbundið sig gagnvart öðrum þjóðum til að taka upp ýmsar reglur í löggjöf sína á starfssviði Hvr, eru það sveitarfélögin en ekki ríkisvaldið sem bera lagalega ábyrgð á því að eftirliti með reglunum sé sinnt eins og reglurnar kveða á um. Hlutverkahópurinn telur að ríkisvaldið eigi almennt að bera ábyrgð á

eftirliti með þeim reglum sem það setur. Þó er sjálfsagt að fela öðrum aðilum afmarkaða þætti í framkvæmd eftirlitsins, en það á ekki að leysa ríkisvaldið undan því að bera ábyrgðina. Þetta á ekki síst við um þau tilvik þegar ríkisvaldið þarf að svara fyrir um framkvæmd og eftirfylgni laga- og reglugerðaákvæða sem byggjast á skuldbindingum samkvæmt fjölbjóðlegum samningum sem Íslendingar eru aðilar að.

Hlutverkahópurinn telur að mörg önnur rök séu fyrir því að ábyrgð á framkvæmd laga og reglugerða á starfssviði Hvr verði færð til ríkisins, meðal annars þau að slík breyting gefi meiri kost á verkaskiptingu þannig að sama stofnunin fái ekki við allt í senn: að setja reglur (m.a. setja skilyrði í leyfi), hafa eftirlit, gera prófanir og ákveða viðurlög. Reynslan sýnir að það er töluverð hættu á að heilbrigðisnefndir séu undir þeim þrýstingi að setja hagsmuni fyrirtækja, vinnumarkaðar og sveitarfélaga fram fyrir hagsmuni neytenda, almennings og umhverfis. Slíkt er líklegt til að skapa togstreitu meðal þeirra sem starfa að eftirlitinu og leiða til þess að ekki er hægt að treysta því að starfsemi heilbrigðiseftirlits sé í öllum tilvikum í samræmi við tilgang laga sem um það gildir.

Hlutverkahópurinn telur að það afar mikilvægt að eftirlitsaðilar séu ekki tengdir hagsmunum fyrirtækja og atvinnulífs.

Í samræmi við þetta telur hlutverkahópurinn vel koma til greina að Hvr verði ætlað það hlutverk að bera ábyrgð á og stjórna framkvæmd heilbrigðiseftirlits þótt Hes annist framkvæmdina að miklu leyti.

61 Tillaga til ráðuneytisins: Lögum um eftirlit með framkvæmd á starfssviði Hvr verði breytt í þá átt að saman fari umboð og ábyrgð. Einkanlega á þetta við um eftirlit með framkvæmd samkvæmt reglum sem grundvallast á fjölbjóðlegum samningum sem Íslendingar eru aðilar að og íslenska ríkið ber ábyrgð á.
--

Hér á eftir verður fjallað nánar um það eftirlit sem Hvr hefur nú þegar með höndum.

### 7.7.1 Mengunarvarnaeftirlit

Hollustuháttalög gera ráð fyrir að beint eftirlit vegna laganna skuli vera á ábyrgð Hes, en umhverfisráðherra geti þó falið Hvr að annast beint eftirlit að höfðu samráði við stofnunina þegar um landið allt er að ræða en í samráði við viðkomandi heilbrigðisnefnd þegar um eftirlit á einstaka svæði er að ræða. Ráðherra hefur samkvæmt lagaheimild sett reglugerð um mengunarvarnaeftirlit nr. 789/1999 þar sem Hvr er falið að bera ábyrgð á og hafa eftirlit með mengunarvörnum fyrirtækja í atvinnurekstri sem þarfnast sérstaklega öflugra mengunarvarna og talinn er upp í fylgiskjali með reglugerðinni. Rökin fyrir því að ganga gegn meginstefnu laganna um verkaskiptingu og færa eftirlitið ekki að öllu til Hes eru að mati hlutverkahóps aðalega þrennskonar:

*Meiri hættu á hlutverkaárekstri sé eftirlitinu sinnt af Hes en af Hvr, m.a. þar sem fulltrúar atvinnurekenda koma að stjórnun heilbrigðiseftirlitsins.*

*Væntanlega hagkvæmara að byggja sérhæft eftirlit upp hjá einum aðila en mörgum.*

*Mörg fyrirtæki sem eru með starfsstöðvar víða um landið hafa óskað eftir því að vera fremur undir eftirliti eins aðila sem fer þá með eftirlitið á landsvísu og svarar fyrir það í heild sinni en ekki marga sjálfstæða aðila sem eru misvel samhæfdir.*

Skyldur vegna mengunarvarnaeftirlits eru útfærðar í fyrrnefndri reglugerð á þann veg að Hvr er heimilt að gera samning við einstakar heilbrigðisnefndir um að taka að sér eftirliti Hvr, að hluta eða að öllu leyti. Samkvæmt reglugerðinni breytir samningur því

hins vegar ekki að ábyrgð á eftirlitinu hvílir áfram hjá Hvr. Hvr hefur gert samninga við nokkrar heilbrigðiseftirlitsnefndir um framkvæmd eftirlits og hefur það samstarf gengið ágætlega, að öðru leyti en það hefur alls ekki verið nógu skýrt hvort Hvr eða Hes ákveði beitingu þvingunarúrræða. Vonast er til að á þessu hafi verið tekið með breytingu á hollustuháttalögum á árinu 2001, þannig að það sé skýrt að Hvr ákvörðunarvaldið liggja hjá Hvr, en á þetta hefur ekki reynt.

Samkvæmt hollustuháttalögum er bæði Hvr og Hes heimilt að semja við faggilta skoðunaraðila um að annst tiltekna þætti eftirlitsins. Heimild til þess að knýja á um úrbætur verður þó ekki framseld með samningi.

Hvr fer með beint eftirlit með framkvæmd laga um varnir gegn mengun sjávar og reglugerðar sem settar eru á grundvelli þeirra með aðstoð Landhelgisgæslunnar, hafnaryfirvalda, Siglingamálastofnunar, Geislavarna ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og annarra opinberra aðila eftir því sem þörf krefur. Unnið er að því að samræma framkvæmd eftirlitsins með búnaði skipa þannig að einn aðili geti tekið að sér að framkvæma eftirlit fyrir hönd margra opinberra aðila.

- Hlutverkahópurinn telur að það ætti að framfylgja betur heildarstefnu ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera á starfssviði Hvr, sbr. lýsingu í kafla 3.4. Það kallar óhjákvæmilega á sameiningu stofnana og breytta verkaskiptingu ef aðgreina á ábyrgð á eftirliti, þ.e. leyfisveitingar og beitingu úrræða, frá framkvæmd eftirlitsins, þ.e. skoðunum, sýnatöku og mælingu. Hvr hefur leitast við að framfylgja stefnunni með því að skipta mengunarvarnasviðinu í fagsvið svo það séu ekki sömu starfsmenn sem undirbúa veitingu starfsleyfis og hafa síðan eftirlit með því hvort skilyrðum þess sé fullnægt. Einnig er sá háttur hafður á að sýnataka og rannsóknir vegna innflutningseftirlits eru á vegum rannsóknastofu en matvælasvið fjallar um beitingu úrræða. Fámenni stofnunarinnar gerir það erfitt að koma við samskonar aðgreiningu vegna annarra eftirlitsverkefna. Aðgreining starfa innan Hvr útilokar samt engan veginn hættu á hlutverkaárekstri því formlega séð er það forstjóri sem ber ábyrgð verkefnum stofnunarinnar. Hætta á hlutverkaárekstri er líklega jafnvel meiri innan Hes bæði vegna þess hvernig skipað er í heilbrigðisnefndir sem bera ábyrgð á starfsemi Hes og vegna þess að á fámennum svæðum er ekki mögulegt að skipta verkum milli starfsmanna til að draga úr þessari hættu.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 62 Unnið verði að því að koma stefnu ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera í framkvæmd á sviði heilbrigðiseftirlits m.a. með því að gera nauðsynlegar skipulags- og lagabreytingar.
- 63 Ákvæðum laga um eftirlit með varnir gegn mengun sjávar verði breytt til samræmis við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera og framkvæmdina eins og hún er, þ.e. að Hvr sé ætlaða að bera ábyrgð á eftirlitinu en feli skoðunaraðilum að annast framkvæmdina gegn samningi.
- 64 Gerð verði tímasett framkvæmdaáætlun um að koma á faggiltu heilbrigðiseftirliti í landinu.

Tillögur til Hvr:

- 65 Áfram verði unnið að því að færa framkvæmd mengunarvarnaeftirlits með samningum frá Hvr til Hes. Í samningi verði bæði kveðið á um gagnkvæmar skyldur Hvr og Hes og skyldur þeirra gagnvart eftirlitsþega. Miðað verði við að Hvr

innheimti eftirlitsgjöld og greiði skoðunaraðila fyrir þjónustuna, m.a. til að uppfylla óskir samtaka atvinnurekenda um samræmda gjaldtöku fyrir eftirlitsþjónustu. Tryggt verði að Hvr fái allar þær upplýsingar um eftirlitið sem stofnunin þarf á að halda.

- 66 Hvr þarf jafnframt að stuðla að því að Hes eða faggiltir skoðunaraðilar taki að sér gegn samningi framkvæmd afmarkaðra þátta í eftirliti sem stofnunin ber ábyrgð á.
- 67 Stuðla þarf að því að sérhver eftirlitsaðili taki að sér að annast eftirlitverkefni fyrir marga opinbera aðila til að samræma eftirlitsþjónustu við fyrirtæki og gera hana hagkvæmari.
- 68 Að því leyti sem Hvr fer með beint eftirlit ætti að miða við að um sé að ræða eftirlit sem aðrir hafi ekki bolmagn eða sérþekkingu til að sinna eða framkvæmd eftirlitsins sé afar mikilvægur liður í því að byggja upp sérþekkingu hjá stofnuninni.

### 7.7.2 Eiturefnaeftirlit

Eftirlit með hættulegum efnnum og notkun þeirra er á hendi margra aðila. Samkvæmt eiturefnalögum nr. 52/1998 með síðari breytingum fer Hvr með eftirlitið ásamt Vinnueftirliti ríkisins, Lyfjaverslun ríkisins, heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga, lögreglustjórum og embættislæknum og öðrum þeim sem tilnefndir kunna að verða eins og segir í lögnum. Hes fylgist með því að umbúðir og umbúðamerkingar vöru sem er til sölu á almennum markaði séu í samræmi við reglur og að ekki séu á markaði vörur sem innihalda efni sem óheimilt er að markaðssetja. Það sem ekki síst hefur skilað árangri í þessum efnnum eru samræmd eftirlitsverkefni sem Hvr og Hes hafa staðið sameiginlega að á undanförunum árum þar sem skoðaðir hafa verið samtímis tilteknir vöruflokkar um allt land. Eftirlitsaðilar hafa hins vegar takmarkaða möguleika á að kanna með efnagreiningu hvort efnainnihald vöru er í samræmi við innihaldslýsingar vegna þess hversu slíkt eftirlit er dýrt. Upplýsingar um að efni sem fela í sér hættur, sem ekki voru ljósar fyrir, koma oftast erlendis frá og hafa þá Hes og Hvr samvinnu um að fjarlægja slíka vöru af markaði og senda út viðvaranir ef við á. Við endurskoðun laga um eiturefni og hættuleg efni er gert ráð fyrir að leggja til að fyrirtæki sem flytja inn og selja snyrtivörur og vörur sem innihalda hættuleg efni þurfi að hafa starfsleyfi.

Eiturefnasviði var með lögum nr. 81/1988 falin yfirumsjón með vöruskráningu og innflutningi eiturefna og hættulegra efna í nauðsynjavörum svo og eftirliti með öðrum vörum sem geta verið skaðlegar heilsu manna og sem öðrum voru ekki falin með lögum. Með breytingu á hollustuháttalögum nr. 70/1995 var Hvr falið að annast beint eftirlit með innflutningi eiturefna og hættulegra efna í nauðsynjavörum svo og vöruskráningu vegna eiturefna og hættulegra efna.

Lítið varð úr þeim áformum löggjafans að koma á innflutningseftirliti með eiturefnum og hættulegum efnnum nema á afmörkuðum sviðum vegna skorts á fjármagni til þessa málaflokks. Nákvæmt eftirlit er þó með innflutningi varnarefna og ósoneyðandi efna. Einnig er fylgst með innflutningi eiturefna að hluta til en þar sem Vinnueftirlit ríkisins hefur túlkað lög um eiturefni og hættuleg efni á þann veg að þau taki ekki til vinnustaða þá er ekki yfirsýn yfir hluta af þeim efnnum sem fer beint inn á vinnustaði. Öll sala varnarefna og eiturefna á samkvæmt söluleyfum að vera skráð í sölubækur og tekur Hollustuvernd saman skýrslur yfir sölu þessara efna ár hvert.

Á árinu 1998 var ákvæði um innflutningseftirlit og vöruskráningu tekið út úr hollustuháttalögunum og gert ráð fyrir að sett yrði reglugerð um eftirlitshlutverk aðila á þessu sviði.

Við endurskoðun á lögum um eiturefni og hættuleg efni er þess vænst að komið verði á virku innflutningseftirlit og vöruskráningu efnavöru en nauðsynlegt er að koma á slíkri skráningu vegna kröfu löggjafans um víðtæka yfirsýn yfir alla efnanotkun á landinu og upplýsingagjöf þar að lútandi. Einnig er mikilvægt að hafa upplýsingar um það hvar er að finna efni og efnavörur þegar upp koma vandamál vegna efnanotkunar. Þar getur verið um að ræða að fjarlægja þarf efni eða vöru af markaði þar sem komið hefur í ljós að tiltekin efni geta verið mjög skaðleg fyrir heilsu fólks eða umhverfi en slík mál koma m.a. til stofnunarinnar frá Eftirlitsstofnun EFTA í gegnum svonefnt RAPEX tilkynningakerfi (System for Rapid Exchange of Information on Dangerous Products). Þar sem unnið er í Evrópu og í alþjóðasamstarfi að áhættumati fyrir ýmiss efni sem verið hafa lengi í umferð kemur einnig mikið af nýjum upplýsingar um hættu vegna efnanotkunar sem leiðir af sér takmörkun á notkun efna og efnavöru. Jafnframt er aðgengi að upplýsingum um efni og vörur sem á markaði hér á landi er einnig mikilvægt þegar unnið er að kynslóðamarkmiðinu svonefnda en Norðurlöndin hafa í norrænu framkvæmdaáætluninni á sviði umhverfismála samþykkt að hætta losun efna sem geta haft skaðleg áhrif á heilsufar og umhverfi á komandi kynslóðabili, þ.e. næstu 25 árin. Þess er vænst að innflutningseftirlit og vöruskráning efna og efnavöru verði að mestu fjármögnuð með leyfisgjöldum.

69 Tillaga til ráðuneytisins Styrktar verði lagaheimildir varðandi innflutningseftirlit og skráningu eiturefna og hættulegra efna og vara sem innihalda slík efni hjá Hvr. Komið verði á fót gagnabanka hjá Hvr þar sem haldið verði utanum upplýsingar frá framleiðendum um magn efna í umferð, notkunarvið og merkingar. Sett verði reglugerð sem kveði nánar á um skyldur framleiðenda og innflutningsaðila varðandi upplýsingagjöf, um heimildir Hvr til að nýta upplýsingarnar vegna eftirlits, vegna aðgerða til að minnka áhættu af hættulegum efnum í umferð og vegna upplýsingagjafar til alþjóðastofnana svo og um þvingunarúrræði. Sett verði gjaldskrá sem taki mið af því að eftirlitsgjöld standi undir kostnaði við framkvæmd.

### 7.7.3 Eftirlit með hollustuháttum (oft kallað almennt heilbrigðiseftirlit)

Skilin milli eftirlits með hollustuháttum annars vegar og mengunar-, eiturefna- og matvælaeftirlits eru ekki skörp, sérstaklega þegar unnið er að eftirlitinu úti á vettvangi, enda er allt þetta eftirlit vaxið af sama meði. Nú er eftirlit með hollustuháttum skilgreint sem það eftirlit sem ætlað er að tryggja að almenningur verði ekki fyrir heilsuskaða vegna þess að hreinlæti eða öryggi sé ábótavant í stofnunum, fyrirtækjum, íbúðarhúsnæði, á lóðum húsa eða opnum svæðum sem fólk er eða fer um. Það tekur einnig til meindýravarna og gæludýra. Þótt mengunar- og matvælamálefni hafi á síðustu árum dregið athyglina frá eftirliti með hollustuháttum má það ekki verði til þess að því verði ekki sinnt. Eftirlit með hollustuháttum felst ekki í því að framfylgja alþjóðasamningum í sama mæli og gildir um matvæla-, eiturefna- og umhverfiseftirlit. Þó er viðbúið að í náinni framtíð verði teknar inn í EES samninginn tilskipanir á sviði eftirlits með hollustuháttum, svo sem varðandi gæði baðvatns. Ýmis rekstur sem fellur undir eftirlit með hollustuháttum er starfsleyfisskyldur og í væntanlegri reglugerð um hollustuhætti, sem mun koma í stað heilbrigðisreglugerðar, verður gert ráð fyrir að ýmis rekstur sem ekki er starfsleyfisskyldur nú verði skyldaður til að afla sér leyfis.

#### 7.7.4 Eftirlit skv. lögum um erfðabreyttar lífverur

Hvr stjórnar eftirliti með starfsemi samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur en undir lögina falla m.a. vörur sem innihalda slíkar lífverur að einhverju leyti. Samkvæmt lögnum getur umhverfisráðherra, með reglugerð, falið öðrum stjórnvöldum að fara með hluta eftirlitsins undir yfirumsjón Hvr. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Í lögnum er greint sérstaklega frá þeim eftirlitsskyldum stofnunarinnar að taka við tilkynningum um hvenær notkun eða framleiðsla erfðabreyttra lífvera hefst, hafa eftirlit með og skrasetja þær tegundir erfðabreyttra lífvera sem unnið er með hverju sinni og taka við tilkynningum um breytingar á aðstöðu þar sem notkun fer fram.

- Hlutverkahópur telur að það fyrirkomulag eftirlits sem lögina gera ráð fyrir sé óskýrt. Það er ekki skýrt hvort með yfirumsjón er átt við að Hvr stjórnin eftirlitinu og beri á því ábyrgð eða hvort átt er við að Hvr beri að samræma með leiðbeiningum og ráðgjöf án þessa að hafa nokkurt boðvald.

#### Tillögur til ráðuneytisins:

70 Lagt er til að ákvæði laga um erfðabreyttar lífverur verði breytt þannig að það sé skýrt að Hvr stjórnin eftirliti samkvæmt lögnum óháð því hvort öðrum er falið að annast ákveða þætti í framkvæmd eftirlitsins.

71 Samkvæmt 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins hafa ríkisstofnanir og ráðuneyti heimild til að gera þjónustusamninga við einkaaðila eða aðra opinbera aðila um afmarkaða þætti í verkefnum sem stofnunin annast. Skoða þarf hvort rétt er að kveða á um í lögum eða reglugerðum sem Hvr starfar eftir hvernig að þessu skuli staðið vegna heilbrigðiseftirlits.

#### 7.7.5 Matvælaeftirlit

Hes annast almennt matvælaeftirlit í landinu að því leyti sem það fellur ekki undir verksvið Yfirdýralæknis eða Fiskistofu. Hvr var þó á árinu 1988 falið að annast innflutningseftirlit með matvælum og eitrefnum eins og áður var greint frá. Með hollustuháttalögum nr. 7/1998 var ákvæði um verkefni Hvr á þessu svið sett í bráðabirgðaákvæði þess efnis að Hvr skuli hafa með höndum innflutningseftirlit með matvælum og eitrefnum þar til reglugerð hefur verið sett sem kveður á um eftirlitshlutverk aðila. Ástæða er til að fjalla sérstaklega um þetta eftirlitshlutverk Hvr.

Innflutningseftirlit Hvr með matvælum er tvíþætt. Annars vegar felst það í þátttöku í alþjóðlegu viðvörunarkerfi, RASFF (Rapid Alert System For Food), í gegnum Eftirlitsstofnun EFTA. Viðvörunarkerfið dreifir upplýsingum til aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins um hættulegar vörur á markaði einhvers staðar á svæðinu. Í framhaldi af slíkum tilkynningum þarf stofnunin að kanna hvort matvælin hafi verið flutt til landsins eða séu í innflutningi, fá innflytjendur til að innkalla vörurnar, láta Hes vita um vörur sem eru komnar á markað og láta stöðva dreifingu eða farga hættulegum vörum. Hins vegar felst eftirlitið í því að taka sýni af grænmeti og ávöxtum sem eru fluttir til landsins og mæla fyrir varnarefnum. Stofnunin hefur einnig staðið fyrir og kostað varnarefnismælingar á innlendri grænmetisframleiðslu, þótt það eftirlit sé á verksviði Hes.

Það hefur margsinnis sýnt sig að það er afar mikilvægt að halda úti virku eftirliti með vörum sem fluttar eru til landsins. Ekki er langt síðan fjöldi manns veiktist af sýkingu

sem rakin var til innflutts salats og kúariðufár og gin- og klaufaveiki í Evrópu. Það gaf tilefni til að fylgjast mun betur með innflutningi á nautgripaafurðum til landsins en áður þótti ástæða til. Talið er mun hagkvæmara að fylgjast með því hvaða vörur koma til landsins og stöðva dreifingu þegar þess þarf, heldur en að leita vörunar upp og innkalla eftir að þær eru komnar í sölu hjá verslunum. Ástæðan er sú að það er yfirleitt mjög tímafrekt að finna út hvar vörur sem þarf að taka úr umferð eru niðurkomnar. Nær allur innflutningur á matvöru fer um 3-4 tollhafnir á landinu og er dreift þaðan til verslana um allt land. Greiður aðgangur að skráum tollyfirvalda og lipurt samstarf við þau er lyklatríði við framkvæmd eftirlitsins.

Hvr var falið samkvæmt hollustuháttalögum nr. 81/1988 að sjá um skráningu innlendra og innfluttra matvæla, neysluvara, eiturefna og hættulegra nauðsynjavara. Í matvælalögum er einnig kveðið á um skráningu matvara. Enda þótt góðar skrár auðveldi að fylgjast með því hvaða vörur eru á boðstólum hérlendis þá var skipuleg skráningin aldrei tekin upp hjá HVR m.a. vegna kostnaðar sem er henni samfara. Þessi lagaskylda stofnunarinnar var felld niður með hollustuháttalögum nr. 7/1998, enda etv. óþarfi að taka fram í lögum hvernig innflutningseftirlitið ætti að fara fram, auk þess sem stefnt var að því með lögum að færa allt beint eftirlit frá Hvr til Hes.

Reynsla af innflutningseftirliti Hvr sýnir að það þarf að vera samræmt og þar af leiðandi að lúta einni stjórn. Sá sem ber ábyrgð á því að stjórna eftirlitinu þarf að hafa heimild til að gripa til viðeigandi ráðstafana til að fylgja ákvörðunum eftir. Eftirlitið þarf að beinast að því að vita hverjir flytja inn einstaka vöru eða vöruerki og fá innflytjanda til að sýna fram á að framleiðandandi vörunnar uppfylli kröfur íslenskra stjórnvalda. Krafan getur verið sú að hann hafa fengið vottun á framleiðsluáðferðir sínar eða framleiði útflutningsvörur undir eftirliti heilbrigðiseftirlits viðkomandi lands sem uppfylli ekki minni kröfur en gerðar eru hérlendis.

Minna varð úr áformum löggjafans um öflugt innflutningseftirlit og efnarannsóknir því tengdu á vegum Hvr en upphaflega var gert ráð fyrir vegna þess hversu illa hefur gengið að fjármagna kostnaðinn. Útfærsla eftirlitsgjalds vegna innflutningseftirlits er flókin, meðal annars vegna eftirfarandi:

*Sum fyrirtæki yrðu bæði háð gjaldtöku Hvr og Hes, sem er ekki heppilegt. Fyrirtæki sem versla með samskonar vörur féllu annað hvort undir gjaldtöku Hvr eða Hes eftir því hvort um væri að ræða innflutta vöru eða framleidda hérlendis.*

*Það er ólíklegt að það standist gagnvart alþjóðaviðskiptasamningum um matvæli að hið opinbera taki mismunandi gjald af vörum vegna opinbers eftirlits eftir því hvort hún er innflutt eða framleidd innanlands.*

*Að hálfu Hvr hefur verið talið að það samræmdist ekki tilgangi laga um stofnunina að ganga gegn manneldismarkmiðum stjórnvalda með því að leggja til gjaldtöku á grænmeti og ávexti og stuðla þar með að hærra verði á vörunum og minni neyslu.*

*Það er fjarska erfitt að fylgja þeirri meginreglu við gjaldtökuna að eftirlitsþegi greiði sem næst kostnaðarverð eftirlitsþjónustu sem honum er veitt af opinberum aðila. Gjaldtaka yrði bæði einföldust og sanngjörnt ef sami eftirlitsaðilinn innheimti bæði gjald af innflutningi og innlendra framleiðslu.*

En það er ekki aðeins fjármögnun eftirlitsins sem er snúin. Framkvæmd þess er flókin, þung í vöfum og seinleg. Það tekur að lágmarki einn sólarhring að komast að því hvort vara, sem erlendar systurstofnanir tilkynna að sé varasöm og geti skaðað heilsu fólks,



hafi verið flutt til landsins. Þetta gerist oft á ári. Eftir að tilkynning hefur borist þarf að senda fyrirspurn til tollstjóraembætta til að fá upplýsingar um innflytjendur og innflutningsslönd. Fyrirspurnir þarf að senda fyrir kl. 16 á daginn svo hægt sé að vinna úr henni yfir nóttina og fá svar næsta morgun, að öðrum kosti líður yfir einn og hálfur sólarhringur þar til svar fæst. Ef mikið liggur við þarf að hringja í alla sem hugsanlega hafa flutt vöruna inn og spyrjast fyrir. Um það bil 70 aðilar eru í reglulegum innflutningi á matvælum til landsins en ekki eru til tölur um þá sem flytja inn stöku sendingar. Hver hefur óskað eftir að upplýsingagjöf tolyfirvalda til Hver yrði bætt og kann stofnunin að þurfa að fá umhverfisráðuneytið til liðs við sig til að fylgja málinu eftir.

Það er afar mikilvægt að einfalda eftirlitið svo það verði viðbragðsharðara þegar mikið liggur við og tengja það betur því eftirliti sem Hes fer með. Aldrei hefur verið skilgreint með formlegum hætti hvar nákvæmlega skilin liggja á milli innflutningseftirlits Hver og eftirlits á vegum Hes, þótt ákveðnar venjur hafi skapast. Þannig liggur ekki skýrt fyrir í lögum hvenær innflutt vara fer undan eftirliti Hver og undir eftirlit Hes og því getur skapast réttaróvissa þegar gripið er til eftirlitsaðgerða. Verði innflutningseftirlit áfram á verksviði Hver væri til mikilla bóta að Hver fengi rafrænan aðgang að starfsleyfum sem Hes veita fyrirtækjum sem framleiða og versla með matvæli og aðgang að viðeigandi upplýsingum úr eftirlitsskýrslum Hes um þau. Hes þyrfti að fá samskonar aðgang að skráum og skýrslum Hver vegna innflutningseftirlits.

Vegna þess hversu mikið minna Hver getur lagt í innflutningseftirlitið en þarf þá veitir eftirlitið falskt öryggi. Fólk heldur að eftirlitið sé virkara en það er í raun því sumir innflytjendur taka ugglaut áhættuna af því að flytja inn vörur sem ekki uppfylla kröfur, t.d. vörur sem eru bannaðar erlendis eða eru að renna út á tíma. Það er álitamál, miðað við núverandi fjárhag Hver, hvort Hver eigi að myndast við að fylgjast með hvort verið sé að flytja varasamar vörur til landsins í þeim tilgangi að stöðva dreifingu áður en þær fara í verslanir eða hvort eigi fremur að leggja áherslu á að senda Hes og fjölmiðlum tilkynningar um vörur sem verslanir þurfa að taka úr sölu ef þær eru til í landinu og neytendur verða sjálfir að vara sig á.

Framkvæmdastjórar Hes gagnrýna að Hver skuli sinna beinu eftirliti og vilja að Hes taki það yfir. Þar sem svæðin eru misvel í stakk búin til að takast á við eftirlitið þyrftu þau væntanlega flest að bæta við sérhæfðum starfsmönnum og fá meiri sérfræðiaðstoð frá Hver.

- Hlutverkahópurinn telur að stefna skuli að því að ríkið beri ábyrgð á og stjórnari öllu matvælaeftirliti í landinu og þar á meðal innflutningseftirliti með matvælum. Að óbreyttum lögum og stjórnskipulagi matvælaeftirlits er Hver rétti aðilinn til að fara með innflutningseftirlitið. Hópurinn telur að skipta eigi eftirlitinu í tvo megin þætti. Annars vegar stjórnun þess, þátttöku í alþjóðlegu tilkynninganeti, rekstur gagnabanka og beitingu þvingunarúrræða. Hins vegar beinar eftirlitsaðgerðir með athugunum og eftirfylgni ákvarðana á vettvangi. Hlutverkahópurinn telur það leiða af stefnu ríkisstjórnarinnar varðandi opinbert eftirlit að sami aðilinn eigi ekki að gegna báðum hlutverkunum.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 72 Ábyrgð á innflutningseftirliti færast ekki frá Hver til Hes í samræmi við það sem er boðað eins og boðað er í hollustuháttalögum.
- 73 Reglum um innflutningseftirlit með matvælum verði breytt þannig að Hver beri ábyrgð á og stjórnari eftirlitinu, taki þátt í alþjóðlegu tilkynninganeti, reki gagnabanka og ákvarði beitingu þvingunarúrræða. Hlutverk Hes verði að annast beinar

eftirlitsaðgerðir, framkvæma þær aðgerðir sem Hvr mælir fyrir um og veita Hvr allar þær upplýsingar sem liggja fyrir og koma að gagni vegna eftirlitsins. Ákveða þarf hvernig kostnaður milli eftirlitsaðila skiptist og hvernig hlutur Hvr verði fjármagnaður.

#### 7.7.6 Innra eftirlit fyrirtækja

Fyrirtæki taka í vaxandi mæli upp innra eftirlit til að fyrirbyggja mistök í framleiðslunni, bæta gæði afurða, lækka kostnað vegna slakra gæða og til að bæta stöðu sína í samkeppninni um viðskiptavinum. Innra eftirlit sumra fyrirtækja hefur hlotið vottun fyrir að uppfylla ákveðna staðla. Gott eftirlit innan fyrirtækja getur dregið úr þörf fyrir opinbert eftirlit.

Samkvæmt reglugerð nr. 522/1994 um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla er matvælafyrirtækjum skylt að starfrækja innra eftirlit til að tryggja að vörur þeirra uppfylli kröfur. Hes gerði að beiðni Hvr úttekt á árinu 2000 vegna árlegrar skýrslugerðar Hvr til Eftirlitsstofnunar EFTA. Hún sýndi að 742 af 2.430 matvælafyrirtækjum eða tæp 31 % eru með virkt innra eftirlit. Rétt er að benda á að þetta segir aðeins til um fjölda en ekki stærð fyrirtækjanna, magn matvæla eða hve viðkvæm matvæli er um að ræða. Kröfur um fyrirkomulag innra eftirlits hafa ekki verið samræmdar milli eftirlitssvæða enda ólík viðhorf ráðandi t.d. hve slíkt eftirlit þurfi að vera formfast. Unnið er að tillögum um samræmingu í samvinnu Hvr og Hes þar sem byggt verður á því að mismiklar líkur eru á matarsjúkdómum eftir því hvaða hráefni og framleiðsluaðferðir eru notaðar. Það er hlutverk Hvr að móta reglur um áhættumat og flokkun fyrirtækja til að gera eftirlitið einfaldara og markvissara.

Með breytingu á matvælalögum í árslok 2000 var ráðherra heimilað að setja reglur um að þeir sem starfa við framleiðslu og dreifingu matvæla skuli sækja námskeið um meðferð matvæla þar sem sérstök áhersla er lögð á innra eftirlit og öryggi matvæla. Lagabreytingin var gerð að tillögu nefndar umhverfisráðherra um aðgerðir til að ná niður *Campylobacter*-mengun í matvælum.

Með breytingu á hollustuháttalögum á vorþingi 2001 var ákveðið að færa skyldi grænt bókhald fyrir atvinnustarfsemi sem talin er upp í fylgiskjali með lögnum. Í grænu bókhaldi skulu koma fram upplýsingar um hvernig umhverfismálum sé háttað í viðkomandi starfsemi m.a. ýmsar tölulegar upplýsingar um aðföng, úrgang og afurðir. Hlutverk Hvr er að gera leiðbeiningar um grænt bókhald og birta skýrslur um það. Að mati hlutverkahóps er hlutverk Hvr að samræma framsetningu gagna og leiðbeina um hvaða upplýsingar skuli taka með en ekki að veita leiðbeiningar um hvernig bókhaldið skuli fært. Ekki er ætlunin að gera kröfu um að fyrirtæki breyti mælingum sínum með tilkomu græns bókhalds, heldur eingöngu að þau setji skipulega fram upplýsingar sem liggja fyrir. Líta má á grænt bókhald sem vísi að innra eftirlitskerfi í fyrirtækjum.

Á grundvelli lagaheimildar er í mengunarvarnareglugerð nr. 786/1999 heimild fyrir eftirlitsaðila til að draga úr reglubundnu mengunarvarnaeftirliti með atvinnurekstri sem hefur viðurkennt umhverfisstjórnunarkerfi og innra eftirlit sem eftirlitsaðili hefur samþykkt. Aðeins tvö til þrjú fyrirtæki hafa fengið vottun á innri eftirlitskerfi sín. Ástæðan er væntanlega sú að kostnaður við að koma upp og viðhalda slíkum kerfum er umtalsverður. Þess er því vart að vænta á næstu árum að mörg fyrirtæki bætist í hóp þeirra sem hafa farið þessa leið.

Í eiturefnalögum nr. 52/1988 er ekki gert ráð fyrir innra eftirliti fyrirtækja vegna efnainnihalds vöru sem þau framleiða.

Eftirlit með hollustuháttum gerir í ákveðnum tilvikum ráð fyrir að starfsleyfishafar fylgist með viðkvæmum þáttum í starfsemi sinni til þess að tryggj sé að reglur séu uppfylltar. Þetta á m.a. við um mælingar á klór í sundlaugum. Í væntanlegri reglugerð um hollustuhætti sem mun koma í stað heilbrigðisreglugerðar verður gert ráð fyrir að ýmis rekstur sem ekki er starfsleyfis skyldur verði það. Jafnframt verður ætlast til að fyrirtæki og stofnanir taki upp innra eftirlit á fleiri sviðum en nú er með skipulegri skráningu viðkvæmra þátta í starfseminni svo sem efnanotkun ásamt skráningu slysa og óhappa. Með tilkomu samræmdrar slysa skráningar er þess vænst að bættr þekking á orsökum slysa leiði til beinskeyttari forvarna. Reglur um gerð og eftirlit leikvallatækja byggja á stöðlum. Eftirlitið er þrjúþætt og er sá eftirlitsþátturinn sem snýr að úttekt leikvallatækja og leikvallasvæða mjög flókinn og sérhæfður. Nauðsynlegt verður að hafa löggilda aðila til að annast slíkt eftirlit.

Tillögur til Hvr:

- 74 Hvr ætti að hvetja fyrirtæki til að taka upp innra eftirlit hvort sem þau ganga svo langt að fá þau vottuð eða ekki. Leggja þarf áherslu á að innra eftirlit feli m.a. í sér skráningu á efnum sem notuð eru við framleiðsluna og geta verið skaðleg umhverfinu, heilsu almennings eða notendum framleiðsluafurðanna.
- 75 Hvr ætti að efla þekkingu sína á gæðakerfum, vera fyrirtækjum góð fyrirmynd og veita þeim öfluga hvatningu meðal annars með því að breyta eftirlitsaðferðum sínum, byggja meira á innra eftirliti fyrirtækjanna sjálfra og lækka eftirlitsgjöld þegar innra eftirlit er orðið virkt.

## 7.8 Rannsóknir og sérfræðiþjónusta

### 7.8.0 Lagaákvæði

Samkvæmt hollustuháttalögum nr. 7/1998 er Hvr ætlað að sjá um að rannsóknir tengdar heilbrigðiseftirliti séu framkvæmdar. Hvorki er afmarkað í hollustuháttalögum hvers konar rannsóknir er átt við né skilgreint hvernig stofnuninni er ætlað að uppfylla lagaskylduna. Henni er þó heimilt að standa fyrir rekstri rannsóknastofu sem starfar á samkeppnisgrundvelli. Ekki er sérstaklega gert ráð fyrir því í lögum að stofnunin beri kostnað sem af þessu leiðir. Matvælalög nr. 93/1995 gera ráð fyrir heimild til umhverfisráðherra að ákveða í reglugerð að rannsóknir og útgáfa staðfestinga og vottorða vegna prófunarniðurstæða og eftirlits samkvæmt lögum skuli framkvæmd af aðilum sem hlotið hafa faggildingu. Sumir telja að túlka eigi lagaákvæðið þannig að ríkið sé með þessu að skuldbinda sig til að sjá til að rannsóknir vegna matvælaeftirlits geti farið fram á faggilttri rannsóknastofu. Hlutverkahópurinn er að vissu leyti sammála þessari túlkun en telur að skyldan nái fyrst og fremst til þess að hægt sé að bregðast markvisst við bráðamálum sem koma upp, þ.e. stunda rannsóknir sem þola ekki bið.

Hvað varðar sérfræðiþjónustu, ráðgjöf og rannsóknarþjónustu til einstaklinga og fyrirtækja þá gera lög ekki ráð fyrir að Hvr sé skylt að veita slíka þjónustu en er heimilt að gera það á grundvelli samkeppnisrekstrar. Það hefur hins vegar ekki alltaf verið gerður skýr greinarmunur á lögbundinni leiðbeiningarskyldu Hvr vegna stjórnisýsluverkefna og ýmiskonar sérfræðiþjónustu sem stofnuninni er heimilt að veita í samkeppni við aðra og taka gjald fyrir.

### 7.8.1 Rannsóknir

Rannsóknarstofa Hvr hefur frá upphafi haft það meginhlutverk að annast rannsóknir fyrir heilbrigðiseftirlitið með áherslu á matvælarannsóknir. Þannig var gert ráð fyrir því í hollustuháttalögum frá árinu 1969 að Rannsóknarstofnanir ríkisins, sem síðan urðu að rannsóknastofu Hvr, skyldu annast nauðsynlegar rannsóknir á sýnum vegna heilbrigðiseftirlits. Þó var sveitarfélögum heimilt samkvæmt lögnum að láta aðrar rannsóknastofur rannsaka sýnin enda hefði ráðherra úrskurðað þær fullgildar til slíkra rannsókna. Á árinu 1988 var m.a. af fjárhagsástæðum rýmkuð lagaheimild Hvr til taka að sér rannsóknarþjónustu fyrir aðra en heilbrigðiseftirlitið gegn gjaldi og með lagabreytingu á árinu 1998 var felld niður skylda stofnunarinnar til að annast sjálf þær rannsóknir sem hollustuháttalög gera ráð fyrir á sviði mengunar og matvæla-, neyslu- og nauðsynjavara.

Heilbrigðisfulltrúar leggja mikla áherslu á að Hes hafi forgang að rannsóknastofu sem geti rannsakað sýni vegna gruns um matarsýkingar og matareitranir með litlum fyrirvara og líta svo á að slík rannsóknastofa eigi að vera hluti af velferðarkerfi þjóðarinnar. Þetta kemur m.a. fram í ályktun félags þeirra frá nóvember 1997 sem send var umhverfisráðherra, fjármálaráðherra, fjárlaganefnd og fleirum. Í áskorunni er hvatt er til þess að Hvr verði tryggt fjármagn til þess að reka rannsóknastofu og að horfið verði frá því að reka rannsóknastofu Hvr í samkeppni. Áskorunin hafði ekki áhrif á áform stjórnvalda um að fella niður lagaskyldu Hvr til að annast rannsóknir og skilaði Hvr ekki hæri fjárveitingu.

Hlutverkahópurinn telur að rannsóknastofa sem sérhæfir sig fyrir matvælaeftirlit þurfi:

*stöðugt að vinna að uppsetningu nýrra mæliaðferða fyrir örverur og eiturefni í matvælum, vatni o.fl,  
að geta haldið uppi neyðarþjónustu með því að taka fyrirvaralaust á móti miklum fjölda matvæla- og neysluvatnssýna sem tekin eru með tilliti til óvissra orsaka matarsjúkdóma,  
að tryggja að Hes hafi forgang að örverurannsóknum fram fyrir aðra aðila, að byggja upp hjá sér þekkingu og kunnáttu sem bæði þeir sem fara með opinbert eftirlit og fyrirtæki sem vilja byggja upp og reka eigið eftirlit eigi að geta haft aðgang að.*

Það er sérstaklega mikilvægt, eins og áður er komið fram, að nýta þekkingu þeirra sem fást við rannsóknir t.d. þegar unnið er að gerð reglugerða, verklagsreglna og leiðbeininga og vegna ráðgjafar við stjórnvöld. Það er ótvíræður kostur að rannsóknastofa Hvr er staðsett nálægt matvælasviði Hvr því þá er ódýrara að samræma aðgerðir þegar upp koma matarsjúkdómar. Upplýsingastreymi er greiðara og þekking þeirra sem koma að málinu skilar sér á þann veg að auðveldara er fyrir samræmingaraðilann að grípa fljótt inni og koma þannig hugsanlega í veg fyrir að fleiri veikist. Rekstur Hvr á eigin rannsóknastofu gerir það auðveldara að fá aðgang að rannsóknaniðurstöðum sýna frá Hes til þess að bera niðurstöður greininga saman milli svæða og milli ára. Hvr þarf að taka saman slíkar upplýsingar vegna yfirumsjónarhlutverks síns.

Í þessu sambandi er rétt að geta þess að Hvr fer með formennsku í Íslensku matvælarannsóknarnefndinni og á jafnframt fulltrúa í nefndinni sem er ritari hennar. Nefndin er hluti af Norrænu matvælarannsóknarnefndinni (NMKL) sem hefur það hlutverk að þróa og prófa mæliaðferðir sem notaðar eru við opinbert matvælaeftirlit og innra eftirlit fyrirtækja. Sérstakur samningur er milli Norðurlandanna um þetta samstarf. Í landsnefndum norrænu nefndarinnar sitja fulltrúar frá opinberum

eftirlitsaðilum, bæði rannsóknastofum og stjórnýsluaðilum, og frá einkafyrirtækjum. Það fellur vel að yfirumsjónarhlutverki Hvr að leiða starfið hér á landi til að tryggja þróun matvælarannsóknna og að þekking á þessu sviði skili sér inn í landið.

Mælingar fyrir heilbrigðiseftirlit eru yfirleitt það fjölbreyttar og sveiflukenndar að einingarkostnaður er almennt hærrí en hjá rannsóknastofum sem geta einskorðað sig við mælingar sem mest eftirspurn er eftir. Þegar ákveðið er hvort boðið er upp á rannsóknir hérlendis skiptir þrennt höfuðmáli:

*hvort rannsóknarvinnan byggir upp þekkingu sem þarf að vera til í landinu, hve lengi má bíða eftir niðurstöðunni og hver er kostnaðurinn hérlendis í samanburði við kostnað erlendis.*

Tillögur til Hvr:

- 76 Ekki verði gerðar neinar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi rannsóknastofu Hvr sem geta bitnað á öryggisþjónustu fyrir heilbrigðiseftirlit.
- 77 Rannsóknastofa Hvr ætti að kynna betur þá þjónustu sína að afla tilboða í rannsóknir vegna heilbrigðiseftirlits og vöktunar sem er hagkvæmara að kaupa erlendis frá en að stunda hér á landi.

Rannsóknþjónusta fyrriopinbert matvælaeftirlit, sem býr við miklar sveiflur í sýnafjölda, í umfangi mælinga og fjölbreytileika í sýnategundum, er margfalt kostnaðarsamara en rannsóknir sem fara fram í tengslum við innra eftirlit fyrirtækja þar sem hægt er að beita meiri stýringu. Til þessa hefur Hvr greitt þennan kostnað af fjárveitingu sinni af sögulegum ástæðum enda kveða lög ekki beinlínis á um að stofnuninni sé ætlað að bera kostnaðinn. Að auki hefur Hvr tekið þátt í kostnaði við rannsóknir sýna frá Hes og talið sig þar með öðlast heimild til að nota niðurstöðurnar í skýrslugerð sinni. Þá hefur stofnunin borið kostnað af minniháttar rannsóknum á sýnum sem einstaklingar senda inn í tilefni af matarsýkingum, sem viðkomandi einstaklingar hefðu væntanlega átt að fara með til Hes en ekki til Hvr

Lög gera ráð fyrir að Hes hafi með höndum opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla, að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum, og að sveitarfélög beri kostnað af eftirliti sem ekki er fjármagnað af eftirlitsgjöldum. Þrátt fyrir þetta hefur gengið erfiðlega að fá Hes til að greiða allan þann kostnað sem fylgir þeirri góðu rannsóknþjónustu sem Hes ætlast til að fá. Erfiðlega hefur gengið á undanförunum árum að fá gjaldskrá rannsóknastofunnar hækkaða þannig að reksturinn stæði undir sér og það var ekki fyrr en á síðasta ári að gjaldskráin var orðin raunhæf. Reynslan sýnir að það þarf að fara mjög varlega í að hækka gjaldskrá fyrir rannsóknþjónustuna enda er reynslan að þá dregur úr viðskiptum. Þegar ákvarðanir um gjaldskrár hafa verið teknar hefur ætíð verið reynt að gæta þess að áhrif á sýnatöku Hes yrði sem minnst svo ekki slaknaði á eftirliti eða einstök eftirlitssvæði færu með rannsóknir sínar frá Hvr og það leiddi til þess að yfirsýn stofnunarinnar versnaði.

- Hlutverkahópurinn telur að lækka mætti kostnað ríkisins af rannsóknum fyrir Hes með því að skipuleggja betur aðstreymi sýna frá Hes. Þá telur hópurinn að umhverfisráðuneytið þurfi að koma að ákvörðun um að hve miklu Hvr beri skylda til að greiða kostnað sem fylgir því að veita Hes forgangs- og öryggisþjónustu þar sem lög eru óskýr hvað þetta varðar.
- Hlutverkahópurinn telur að ekki beri að túlka lög sem Hvr starfar eftir á þann veg að það sé hlutverk Hvr að greiða rannsóknir á sýnum sem tekin eru í tilefni af

matarsjúkdómum. Það hlýtur því að falla í hlut Hes sem eftirlitsaðila að greiða kostnaðinn.

Tillaga til Hvr:

78 Kannað verði hvort aðferðir við sýnatöku og rannsóknir á matvælasýnum yrðu skilvirkari ef Hvr nýtti það fé sem hún leggur til þjónusturannsókna fyrir Hes í skipulagðar úttektir á ástandi mála.

Rannsóknastofa Hvr hefur á sér gott orð og notar faggiltar aðferðir við örverurannsóknir. Rannsóknastofan á í samkeppni við Rannsóknastofu fiskiðnaðarins og rannsóknþjónustu Sýnis hf. sem nota faggiltar aðferðir og Tilraunastöð HÍ að Keldum sem þarf að fá faggildingu til að geta stundað þjónusturannsóknir fyrir heilbrigðiseftirlit í framtíðinni. Vandamál rannsóknastofunnar liggur í því að hún einbeitir sér að þjónustu við Hes sem er ólíklegt að muni vaxa að umfangi svo nokkru nemi í fyrirsjáanlegri framtíð. Þá hamlar nálægðin við opinbert eftirlit því að rannsóknastofan geti markaðssett sig sem þjónustufyrirtæki við matvælafyrirtæki. Samkeppnisráð hefur úrskurðað að rekstur rannsóknastofunnar þurfi að uppfylla sömu kröfur og gerðar eru til samkeppnisrekstrar og í hollustuháttalögum er gerð krafa um að öll starfsemi Hvr sem er í samkeppnisrekstri skuli vera fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi hennar. Stofnunin naut aðstoðar Ríkisbókhalds þegar aðgreining rekstrarins fór fram og hefur sent Samkeppnisstofnun upplýsingar sem stofnunin hefur óskað eftir. Til þess að búa enn betur um alla hnúta var snemma á yfirstandandi ári gengið frá formlegum þjónustusamningi milli Hvr og rannsóknastofunnar fyrir árið 2001 sem skilgreinir nákvæmlega þá þjónustu sem rannsóknastofunni er ætlað að veita Hvr og Hes og hversu mikið stofnunin greiðir fyrir. Einnig er nú farið að innheimta virðisaukaskatt af allri þjónustu sem rannsóknastofan selur öðrum en Hvr, í samræmi við túlkun skattýfirvalda á virðisaukaskattslögum. Ekkert virðist því eiga að hindra rannsóknastofuna í því að bjóða þjónustu sína sem víðast.

Tillögur til Hvr:

79 Efla þarf rannsóknastofu Hvr með því að auka umfang starfseminnar. Í því sambandi þarf að kanna möguleika á að sameina rekstur opinberra matvælarannsókna, t.a.m. rannsóknastofu Hvr og sambærilegra eftirlitsrannsókna hjá Tilraunastöð HÍ að Keldum fyrir yfirdýralækni og fleiri aðila. Rannsóknastofa Hvr veitir yfirdýralæknisembættinu nú þegar ýmsa rannsóknarþjónustu.

80 Rannsóknastofan ætti að auglýsa rannsóknar- og ráðgjafarþjónustu sína betur. Þess verður þó að gæta að verkefni fyrir einkaaðila komi ekki niður á þjónustu við Hes.

81 Rannsóknastofan gæti tekið að sér ýmis verkefni á sviði vöktunar á grundvelli þjónustusamnings við stjórnsýslusvið Hvr.

82 Rannsóknastofan ætti að halda sérhæfingu sinni og byggja á styrk sínum, en hann liggur í örverurannsóknnum, m.a. neysluvatnsrannsóknnum, og varnarefnaeiningum á grænmeti og ávöxtum.

83 Til þess að undirstrika faglegt sjálfstæði og fjárhagslega aðgreiningu rannsóknastofunnar ætti að breyta heiti rannsóknastofunnar t.d. í Rannsóknarþjónusta Hvr.

### 7.8.2 Ráðgjöf og sérfræðiþjónusta fyrir aðra en stjórnvöld

Hvr býr yfir margskonar sérþekkingu og upplýsingum sem ekki er aðgengileg annars staðar. Fyrirtæki leita af þessum sökum töluvert til Hvr eftir sérhæfðri ráðgjöf og aðstoð. Sú skoðun hefur verið viðtekin innan Hvr að rétt væri að veita alla þá þjónustu, aðstoð og upplýsingar sem tók væru á enda stuðlaði líkt að betri lagaframkvæmd. Ekki var hugað að því að taka gjald fyrir þjónustuna meðal annars vegna þess að talið var að tekjurnar myndu ekki skila sér til stofnunarinnar og gætu jafnvel leitt til lækkunar á fjárveitingu. Engri fastmótaðri stefnu hefur verið fylgt varðandi það hvaða þjónustu stofnunin vill bjóða uppá og hvaða verkefnum hún sækist eftir af fá til sín. Til að nefna nokkur dæmi þá hefur stofnunin gjarnan veitt þá þjónustu að kanna hvort vara eða rekstur uppfylli kröfur í lögum og reglugerðum, veitt upplýsingar um lög og reglur sem gilda erlendis, veitt upplýsingar um aðferðir og búnað til að varna mengun í matvælum og umhverfi og aðstoðað á ýmsan hátt umsækjendur um starfs- og notkunarleyfi sem Hvr veitir. Sum þjónusta sem Hvr veitir og hér er til umræðu er ekki boðið uppá annars staðar svo vitað sé, þótt ýmsir gætu eflaust veitt hana ef þeir sinntu því sérstaklega.

- Þjónusta eins og sú sem er talin upp hér að framan á ekki að njóta forgangs fram yfir lögbundin verkefni. Suma þjónustu gæti rannsóknastofan boðið uppá og veitt á samkeppnisgrundvelli. Aðeins hún ætti að auglýsa þjónustu sem stofnunin veitir í samkeppni við aðra.

#### Tillögur til Hvr:

- 84 Þegar ákveðið er hvaða ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu Hvr tekur að sér að veita umfram það sem lög og reglugerðir ákveða ætti að gæta þess að hún: þjóni tilgangi laga sem Hvr starfar eftir, falli vel að lögbundnum verkefnum stofnunarinnar, séu liður í því að byggja upp sérhæfða þekkingu sem auðveldi henni að leysa lögbundin verkefni og standi undir sér fjárhagslega.
- 85 Búa þarf þannig um hnútana að ekki sé hætta á hlutverkaárekstri í þeim tilvikum sem Hvr veitir eftirlitsskyldum aðilum sérfræðiþjónustu. Þetta má gera með því að aðgreina í stjórnskipulagi stofnunarinnar þá sem fást við stjórnsluverkefni og þá sem veita ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu til eftirlitsskyldra aðila.
- 86 Geti Hvr ekki veitt þjónustuna ætti að vísa á hvar líklegast er að fá góða þjónustu án þess að mæla með einum fremur en öðrum.

## 8 Samstarf Hvr við aðra opinbera aðila en umhverfisráðuneytið og Hes

Eitt af því sem einkennir starfsemi Hvr öðru fremur er hversu mörgum opinberum aðilum stofnunin vinnur með. Í þessum kafla er upptalning á helstu aðilum öðrum en umhverfisráðuneytinu og heilbrigðisnefndum og markmiðum sem unnið er að.

Auk samstarfs við opinbera stofnanir þyrfti Hvr að geta boðið upp á að hýsa stjórnskipaðar nefndir sem fjalla um málefni á starfssviði stofnunarinnar, kjósi stjórnvöld ekki fela Hvr að annast verkefni þeirra. Á þann hátt er hægt að samnýta betur þekkingu, upplýsingar og aðstöðu. Sem dæmi má nefna:

*Spilliefnanefnd sem fjallar um útflutning og eyðingu spilliefna.*

*Samstarfsnefnd um endurvinnslu úrgangs (STENÚR-nefndina) sem er ætlað að móta stefnu um endurnýtingu og endurvinnslu úrgangs og fylgja henni eftir sbr urðunartilskipunina.*

*AMSUM- nefndina sem skipuleggur vöktun sjávar sbr. kafla 7.4.0.*

*Ráðgjafarnefnd um erfðabreyttar lífverur sbr. kafla 6.2.2 og 7.6.0.*

*Stjórnarnefnd umhverfismerkisins sem er ætlað að stuðla að betri umhverfisvitund bæði neytenda og framleiðenda með því að merkja vörur með tilliti til áhrifa þeirra, og aðferðanna við að framleiða þær, á umhverfið.*

*Aukefnanefnd sem fjallar um umsóknir vegna nýrra aukefna og íblöndun bætiefna í matvæli.*

Þótt allar framangreindar nefndir sinni starfi sem er náskýlt því sem Hvr er ætlað að annast eru tengsl þeirra við Hvr með ýmsum hætti. Hvr á fulltrúa í nefnd um umhverfismerki og annast rekstur merkisins. Sama gildir um ráðgjafarnefnd um erfðabreyttar lífverur og AMSUM-nefndina.

- Hlutverkahópurinn telur að það myndi efla starf á starfssviði Hvr ef stjórnskipaðar nefndir á starfssviði stofnunarinnar gætu haft starfsaðstöðu í húsakynnum hennar, kjósi umhverfisráðuneytið ekki að fela Hvr að annast verkefni nefndanna.
- Í þeim tilvikum sem Hvr er falið að annast rekstur slíkra nefnda þarf að gera skriflegt samkomulag um gagnkvæmar skyldur aðila og um árlega fjárhagsáætlun.

Hér á eftir eru taldir upp helstu samstarfsaðilar Hvr í hópi opinberra aðila, gerð stutt grein fyrir tilgangi og markmiðum með samstarfinu og gerðar tillögur um skilvirkara starf.

### 8.1 Vegna stjórnsluverkefna Hvr

Mengunarmál	Matvælamál	Eiturefna- og hollustumál
<b>Veiðimálastofnun:</b> Tilgangur samstarfsins er að tryggja verndun umhverfisins og verndun náttúrulegra fiskistofna með samræmdum kröfum til fiskeldisfyrirtækja.	<b>Aukefnanefnd:</b> Er ráðgefandi við HVR vegna aukefna í matvælum. Auk Hvr tilnefna í nefndina Rannsóknastofa HÍ í lyfjafraði, Manneldisráð og Samtök iðnaðarins. Markmið HVR er að fá faglega umfjöllun	<b>Rannsóknastofnun landbúnaðarins:</b> Tilgangur Hvr með samstarfinu er að fá sérfræðiráðgjöf hjá Rala um notkun varnarefna í landbúnaði.



## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

	um aukefni áður en þau eru leyfð til notkunar í matvöru.	
<b>Skipulagsstofnun:</b> Tilgangur samstarfsins er að tryggja að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda nái til þátta sem fjallað er um í starfsleyfi sem Hvr gefur út. Markmið Hvr er að einfalda vinnslu starfsleyfa og koma í veg fyrir stjórnsýslukærur. Skipulagsstofnun leggur áherslu á að fá ábendingar Hvr um umfjöllunarefni í matsskýrslu.	<b>Manneldisráð:</b> Markmið Hvr er að fá faglega ráðgjöf áður en íblöndun bæti- og aukefna er heimilud í matvöru. Fulltrúi Manneldisráðs á sæti í Aukefnanefnd.	<b>Viðskiptaskr.st. utanríkisrn:</b> Að fylgjast með stöðu ESB gerða er varða eiturefnamál.
<b>Utanríkisráðuneytið:</b> Markmið Hvr er að auðvelda ráðuneytinu að halda fram sjónarmiðum íslenskra stjórnvalda á alþjóðavettvangi og að samræma sjónarmið um verndun og nýtingu náttúruauðlinda.	<b>Rannsóknast. HÍ í lyfjafraði:</b> Markmið Hvr er að fá faglega ráðgjöf um eiturefnafræði og mælingar á efnun. Fulltrúi rannsóknastofunnar á sæti í Aukefnanefnd.	<b>Þýðingarmiðstöð utanríkisrn:</b> Markmið beggja er að þýðingar á ESB gerðum séu vel unnar.
	<b>Matvælaráð:</b> Ráðið gerir tillögu um úrlausn ágreinings er varðar framkvæmd matvælalaga og reglugerða settra samkvæmt þeim. Jafnframt skal ráðið fá til umsagnar tillögur að lögum og reglugerðum um matvæli og matvælaeftirlit.	
	<b>Lyfjastofnun:</b> Sjá kafla 8.2	

**Skipulagsstofnun:** Markmið Skipulagsstofnunar um að skipulag byggðar valdi ekki skaða á umhverfi. Markmið Hvr að varna því að mengun skaði umhverfi og fólk falla saman. Verði matvælaþátturinn færður frá Hvr ætti að skoða alvarlega kosti og galla þess að sameina Hvr og Skipulagsstofnun. Á milli Skipulagsstofnunar og mengunarvarnasviðs Hvr er mikil samvinna og er sameining líkleg til að lækka samskiptakostnað, breikka þekkingarsviðið og stilla strengina betur saman þannig að umfjöllun um verndun umhverfisins verði samræmdari.

**Manneldisráð:** Milli Manneldisráðs og matvælasviðs Hvr eru mikil fagleg samskipti sem þyrfti að efla. Ráðið hefur áhuga á að gera kannanir á neyslu landsmanna. Hins vegar nýtast kannanir þeirra ekki til þess að Hvr geti byggt ráðgjöf sína um notkun aukefna í matvælum eða íblöndun bætiefna í matvæli. Því þarf að koma til meiri aðkoma Hvr að könnunum. Áhugi Manneldisráðs er takmarkaður vegna fjárskorts og mun það ekki geta framkvæmt kannanir sem nýtast Hollustuvernd við ofangreind verkefni enda ekki þeirra hlutverk.

- Stefna þarf að því að Manneldisráð sé sama húsi eða í námunda við matvælasvið Hvr.

**Aukefnanefnd** er ráðgjafarnefnd sem umhverfisráðherra skipar samkvæmt reglugerð um aukefni til að fjalla um umsóknir um leyfi til að nota aukefni og íblöndun bætiefna.

Í henni sitja bæði fulltrúar opinberra aðila og hagsmunaaðila. Fulltrúi HVR er formaður nefndarinnar en aðrir eru frá Manneldisráði, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunarinnar og frá Háskóla Íslands. HVR veitir leyfi til notkunar á aukefnum.

87 Tillaga til ráðuneytisins: Tilnefningum í aukefnanefnd verði breytt þannig að fulltrúar verslunar og iðnaðar tilnefni ekki í nefndina.

## 8.2 Vegna beins eftirlits Hvr

Mengunarmál	Matvælamál	Eiturefnamál
<b>Siglingastofnun:</b> Markmið beggja er að eftirlit með reglum um mengunarvarnir um borð í skipum fari fram samhliða öðru eftirliti með skipum.	<b>Tollstjórar:</b> Markmið beggja er að koma í veg fyrir að tollafgreiddar séu matvörur sem uppfylla ekki reglur.	<b>Tollstjórar:</b> Markmið beggja er að koma í veg fyrir að tollafgreiddar séu efna- og nauðsynjavörur sem uppfylla ekki reglur.
<b>Vinnueftirlitið:</b> Markmið Hvr er að eftirlit með reglum um mengunarvarnir við flutning hættulegs varnings á sjó og landi fari fram samhliða eftirliti með reglum um öryggi þeirra sem starfa við flutningana.	<b>Sóttvarnalæknir:</b> Markmið beggja er að koma í veg fyrir matarsjúkdóma.	<b>Vinnueftirlitið:</b> Markmið beggja er að notendur efna kunni að fara með hættuleg efni.
<b>Veidimálastjóri:</b> Markmið beggja er að samræma eftirlit með fiskeldi með tilliti til umhverfismengunar og erfðamengunar fisks.	<b>Lyfjastofnun:</b> Markmið samstarfs er að tryggja að verkaskipting sé skýr og eftirlit falli ekki niður á gráum svæðum.	<b>Löggildingarstofa:</b> Markmið beggja er að nauðsynjavörur sem eru hættulegar fólki eða umhverfi fari ekki á markað.
<b>Landhelgisgæslan:</b> Markmið Hvr er að fylgst sé með olíumengun á hafinu og gerðar séu ráðstafanir til að varna mengun.	<b>Hagstofan:</b> Markmið er að upplýsingar um starfsleyfis skyld fyrirtæki berist til Hvr þannig að hægt verði að tryggja að allir þeir sem flytja inn matvæli og dreifi þeim hafi tilskilin leyfi.	<b>Bændasamtökin:</b> Markmið beggja er að garðyrkjubændur noti eiturefni í hófi og með aðgæslu til að tryggja framleiðslu á hollustuvörum í sátt við umhverfið.
<b>Spilliefnanefnd:</b> Markmið beggja er að spilliefnum sé fargað án þess að umhverfið mengist.		

### Vinnueftirlitið:

- Bæta þarf upplýsingastreymi milli Hvr og Vinnueftirlitsins til þess að samræma betur túlkun laga og reglugerða.
- Einnig þarf að breyta lögum og reglugerðum til að skerpa betur á verkaskiptingu aðila sem er það óljós í dag að eftirlit með meðferð, en þó sérstaklega sérstaklega flutningi, hættulegra efna er ábótavant. Þannig heyrir t.d. eftirlit með ökutækjum og búnaði ökumanna sem flytja hættuleg efni á landi undir Vinnueftirlitið, eftirlit með efnunum sjálfum, umbúnaði þeirra og aðferðum með tilliti til áhrifa á umhverfið og almenning fellur undir Hvr og Hes, ef efnin valda mengun er slökkviliði sveitarfélaganna ætlað að grípa til fyrstu aðgerða og Hvr að samræma aðgerðir á vettvangi.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

- Kanna þarf hvort mögulegt sé að stofna sameiginlegan gagnagrunn með Vinnueftirlitinu eða ef samstaða tekst ekki um það að reka sitt hvorn grunninn með tengingum á milli þeirra, samræma skráningu eiturefna og tengjast norrænu efnaskráningarkerfi sem er í undirbúningi.

**Spilliefnanefnd:** Nefndin hefur aðstöðu hjá Vinnueftirlitinu.

- Það myndi efla mengunarvarnastarf ef nefndin hefði aðstöðu á sama stað og Hvr.

### Tollstjórar:

- Koma þarf á formlegu samstarfi við stærstu embættin sérstaklega Tollstjóran í Reykjavík sem samræmir tollefirtlit í landinu.
- Halda ætti samráðsfundi nokkrum sinnum á ári, tilnefna tengiliði, útbúa verklagsreglur vegna eftirlitsins og gera tollflokkun nákvæmari svo hún gagnist betur innflutningseftirliti Hvr.
- Treysta þarf lagaheimild Hvr til að fá upplýsingar úr tollafgreiðslukerfinu og fá þjálli aðgang að kerfinu.
- Kanna þarf möguleika á að Hvr fái betri leitarmöguleika í tollafgreiðslukerfinu en nú er og koma á sjálfvirkri upplýsingagjöf í lok hvers dags um öll þau matvæli sem hafa verið tollafgreidd um daginn.

### 8.3 Vegna samræmingar eftirlits

Mengun	Matvæli	Eiturefni
	<b>Yfirdýralæknir:</b> Samstarf í Matvælaráði, samstarfsnefnd um matarsjúkdóma og stjórnskipaðri samstarfsnefnd um matarsjúkdóma um að sýkt matvæli fari ekki á markað.	
	<b>Lyfjaeftirlitið:</b> Tilgangur samstarfsins er að skerpa verkaskiptingu gagnvart Hvr og Hes.	<b>Lyfjaeftirlitið:</b> Tilgangur samstarfsins er að skerpa verkaskiptingu gagnvart Hvr og samhæfa eftirlit í lyfjabúðum.
	<b>Matvælaráð:</b> (Hvr, Fiskistofa og Yfirdýralæknir): Sameiginlegt markmið aðila er að sýkt matvæli fari ekki á markað og að eftirlitsaðgerðir séu samræmdar.	
	<b>Fiskistofa:</b> Allt samstarf fer fram í gegnum Matvælaráð	

**Yfirdýralæknisembættið.** Samstarf Hvr og yfirdýralæknisembættisins eykst stöðugt og þarf að verða nánara til að bæta samræmingu og auka samlegðaráhrif. Innlend kjötframleiðsla fellur ekki undir gildissvið EES-samningsins.

**Lyfjaeftirlit.** Ágreiningur hefur ríkt milli Hvr og Lyfjastofnunar um verkaskiptingu vegna eftirlits með fæðubótaefnum sem samkvæmt skilgreiningu ESB eru matvæli en Lyfjaeftirlitið flokkar sem lyf. Samvinna við Lyfjaeftirlitið vegna eftirlits með sölu varnarefna eflir eftirlitið, en veikleikinn er skörun eftirlits og margir eftirlitsaðilar.

- Hlutaðeigandi ráðuneyti þurfa að skera úr ágreiningi um verkaskiptingu milli Hvr og Lyfjaeftirlits. Auk þess þarf að ákveða hver skuli hafa eftirlit með náttúruvörum sem eru samkvæmt lyfjalögum ekki lyf og því sennilega matvæli.

#### 8.4 Vegna bráðaaðgerða

Mengun	Matvæli	Eiturefni
<b>Slökkvilið í landinu:</b> Markmið Hvr er að slökkvilið grípi til fyrstu aðgerða til að draga úr skaðsemi mengunarslysa.	<b>Samstarfsnefnd um matarsjúkdóma:</b> Er ráðgjafarnefnd undir forystu Sóttvarnalæknis. Markmið Hvr með þátttöku er að grípið sé skjótt til samræmdra viðbragða við hópsýkingum auk þess sem nefndarstarfið veitir Hvr aðgang að gögnum sóttvarnalæknis um útbreiðslu matarsjúkdóma í fólki.	

**Slökkvilið:** Samkvæmt lögum um varnir gegn mengun sjávar er sveitarstjórnnum ætlað að skipuleggja viðbúnað, koma upp búnaði og þjálfa lið til hreinsunar á olú,- en Hvr er ætlað að leitast við að samræma búnað einstakra sveitarfélaga með hagkvæm samnot í huga. Sveitarfélögin hafa falið slökkviliðum sínum að annast verkefnið. Samstarf við slökkviliðin í landinu er flókið í framkvæmd og erfitt að tryggja skjót og rétt viðbrögð við mengunaróhöppum.

**Sóttvarnalæknir:** Þrátt fyrir að verkaskipting Sóttvarnalæknis og Hvr sé óskýr samkvæmt lögum hefur samstarfsnefnd um matarsjúkdóma útbúið verklagsreglur sem skerpa ábyrgð hvers aðila. Sóttvarnalæknir og Hvr safna mismunandi gögnum sem auka þekkingu á matarsýkingum þegar þau eru lögð saman. Með samstarfi við Sóttvarnalækni er auðveldara að hvetja til vísindalegra rannsókna á ýmsu sem varðar matarsýkingar.

- Útbúa þarf samræmdar viðbragðsáætlanir fyrir aðila sem koma að aðgerðum þegar hópsýkingar koma upp.

#### 8.5 Vegna vöktunar

Mengun	Matvæli	Eiturefni
<b>Iðntæknistofnun:</b> Markmið Hvr er að fá umhverfissýni efnagreind á hagstæðu verði.	<b>Íslenski gagnagrunnurinn um matvæli:</b> Markmið Hvr er að fá aðgang að gagnagrunninum.	
<b>Orkustofnun:</b> Markmið Hvr er að fá aðgang að gögnum um vatnafar, efnafræði vatna og líffræði vatna.		
<b>Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins:</b> Markmið Hvr er að fá aðgang að mælingum á mengunarefnum í sjávarfangi.		

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

<b>Veðurstofa:</b> Markmið Hvr er að fá Veðurstofuna til að mæla ákomu mengandi efna.		
<b>Geislavarnir:</b> Markmið Hvr er að fylgst sé með magni geislavirkra efna í umhverfinu.		

### 8.6 Vegna annarra atriða

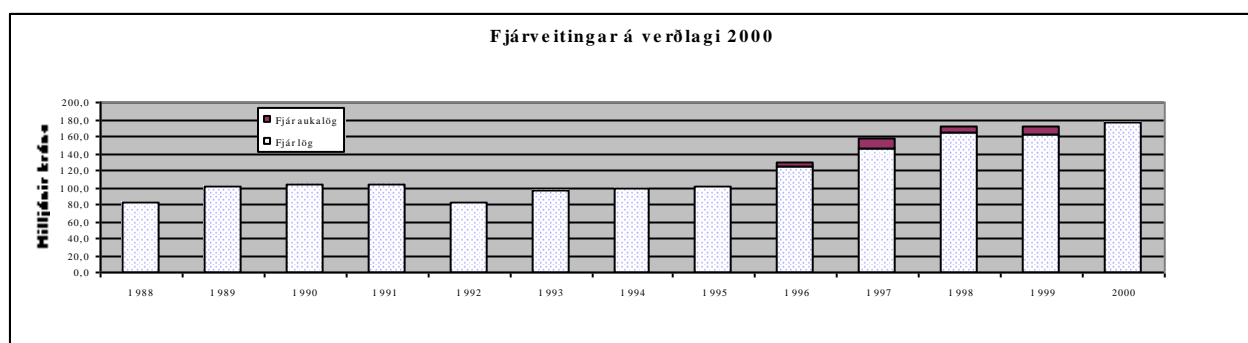
**Háskóli Íslands:** Hvr hefur ekki átt í skipulegu samstarfi við Háskóla Íslands, en full ástæða er til að efla samstarfið.

- Auka ætti samstarf við matvælafræðiskor HÍ til að bæta kennslu í þáttum sem falla undir matvælalög og lög um erfðabreyttar lífverur. Með meiri þekkingu matvælafræðinga á matvælaöryggi mun öryggi matvæla aukast. Auka þyrfti áhuga nemenda í matvælafræði á rannsóknarverkefnum sem tengjast verkefnum Hvr.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

### Fylgiskjal 1. Þróun fjárveitinga til Hvr 1988-2002.

	Fjárveiting í fjárlögum í m.kr. á verðlagi hvers árs	Breytingar, aðrar en í vegna launa- og verðlags-hækkana	Skýringar
1988	41,7		
1989	61,1	3,0	Innflutningseftirlit með matvælum.
1990	73,4	9,8	Fyrsti hluti þriggja ára fjárveitingar til stofnkostnaðar vegna tækja og flutnings.
1991	79,3	0	
1992	64,4	-10,0	Krafa um auknar sértekjur v/innflutningseftirlits.
1993	77,8	10,0	Sértekjur v/innflutningseftirlits hafa ekki nást.
1994	80,8	3,8	5,0 m.kr. vegna leiðbeininga fyrir Hes. Á móti 2,2 m.kr. sparnaður.
1995	85,6	2,2	2,2 m.kr. í tækjakaup. Matvæla- og mengunareftirlit hækkar um 4,8 m.kr. gegn jafnmikilli hækkun sértekna.
1996	106,8	15,0	17,0 m.kr. vegna mengunarvarna sjávar. Á móti 2,0 m.kr. sparnaður.
1996 Fauk	5,3		1,8 m.kr. í erfðabreyttar lífverur og 3,5 m.kr. vegna uppsafnaðs halla.
1997	130,7	20,0	5,0 m.kr. vegna erfðabreytta lífvera. 8,0 m.kr. tímabundin hækkun til að bæta rekstrargrundvöll og 7,0 m.kr. varanleg hækkun.
1997 Fauk	11,4		Uppsafnaður halli.
1998	154,7	10,0	10,0 m.kr. tímabundið vegna loftgæðatilskipunar. Útgjöld vegna mengunareftirlits lækka um 10 m.kr. vegna minni tekna.
1998 Fauk	7,0		Til að ljúka löggildingu tilskipana ESB um flokkun og merkingar hættulegra efna og efnasambanda.
1999	158,0	-2,3	10,0 m.kr. tímabundið framlag vegna loftgæðatilskipunar fellur niður. við bætast 1,0 m.kr. vegna mengunar sjávar, 4,0 m.kr. til að ráða lögfræðing. og 2,5 m.kr. til að endurnýja tækjabúnað. Útgjöld vegna mengunareftirlits lækka um 2,3 m.kr. vegna minni tekna.
1999 Fauk	9,5		5,0 m.kr. framlag vegna loftgæðatilskipunar. 3,0 m.kr. í campylobacterrannsókn sem Hvr stóð að ásamt fleiri aðilum. 1,5 m.kr. varaformennsku í undirnefnd Norðurskautsráðsins.
2000	175,9	13,0	2,0 m.kr. vegna varaformennsku í undirnefnd Norðurskautsráðsins. 5,0 m.kr. vegna loftgæðatilskipunar. 7,0 m.kr. í könnun og reglugerð um sæfiefni. 4,0 m.kr. til endurnýjunar tækjabúnaðar. Á móti lækkar framlag um 5 m.kr. vegna kröfu um öflun meiri sértekna. Útgjöld vegna mengunareftirlits lækka um 2,0 m.kr. vegna minni tekna.
2000 Fauk	34,0		Uppsafnaður halli.
2001	211,1	30,2	29,0 m.kr. aukinn rekstrarkostnaður. 1,2 m.kr. í rannsóknir o.fl. vegna OSPAR samnings.
2002	241,2	13,9	10,0 m.kr. til flutninga í nýtt húsnæði, 5,4 m.kr. vegna samnings um mengunarmælingar í Reykjavík og 5,5 m.kr. í grænt bókhald. Á móti kemur krafa um 4,5 m.kr. sparnað. 2,5 m.kr. eru millifærðar á íslenska upplýsingasamfélagið en stofnunin fær 5 m.kr. framlag af þeim lið.



*Fylgiskjal 2. Ræisfundur.*

**Styrkur Hvr** liggur í því að:

- Verkaskipting gengur vel innan sviða og innan sumra þeirra er góður sveigjanleiki í störfum.
- Þekking starfsmanna er mjög breið og þeir fást við áhugaverð verkefni sem skipta máli fyrir þjóðfélagið.
- Verkefnið bjóða uppá mikil samskipti út á við, m.a. erlend samskipti, og starfsmenn læra stöðugt eitthvað nýtt og skiptast á að halda fræðslufundi innanhúss.
- Félagslíf og óformleg samskipti eru með ágætum.
- Stofnunin er vel staðsett þótt skortur sé á bílastæðum við húsið.
- Aðstaða rannsóknastofunnar er góð.
- Tölvunetið er öflugt bæði innanhúss og út á við.
- Ýmsir tekjumöguleikar eru vannýttir og haldið er betur utan um peningamálin en áður.

Helstu **veikleikar Hvr** eru:

- Ólík og sérhæfð verkefni þannig að starfsfólk á erfitt með að samsama sig öðrum sviðum.
- Menning og siðir eru mismunandi eftir sviðum og stofnunin er ekki samhæfð út á við.
- Fámenn svið gera erfitt að setja upp stjórnskipulag sem aðgreinir ólík hlutverk.
- Álagi er misskipt, mannabreytingar hafa verið miklar á árinu og launamál í ólestri.
- Stofnunin er í lélegu húsnæði, býr við þrengsli og er of dreifð.
- Tækjabúnaður er ófullnægjandi.
- Skrifstofuþjónusta við sérfræðinga er af skornum skammti þannig að tími þeirra nýtist ekki sem skyldi, skjalavörslu er ábótavant, gagnasöfn eru ósamhæfð og óskipuleg, upplýsingastreymi er áfátt innan stofnunarinnar.
- Tekjur standa ekki undir útgjöldum, kostnaðarvitund starfsmanna ekki mikil og kostnaður við verkefnið ekki vel þekktur.

Helstu **tækifærin** felast í því að:

- Almennungur verður sífellt meðvitaðri um mikilvægi umhverfisins og góðrar heilsu og gerir aukna kröfu um neytenda- og umhverfisvernd.
- Grasrótarstarf félagasamtaka er öflugt.
- Það er þörf fyrir meiri þekkingu á ástandi mála og fólk vill eiga greiða leið að upplýsingum. Stofnunin og mál sem hún tengist eru oft í fjölmiðlum.
- Stofnunin hefur tengsl víða, bæði innanlands og erlendis, enda leita margir til hennar eftir upplýsingum og liðsinni.

**Viðsjár** eru helstar þær að:

- Ráðamenn sýna stofnuninni ekki nægan skilning, ef til vill vegna vanþekkingar, auk þess eru áherslur þeirra gagnvart viðfangsefnum hennar ólíkar.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

- Reglurnar sem stofnunin framfylgir eru flóknar og hafa sumar þótt smásmugulegar.
- Ef stofnunin getur ekki útskýrt reglurnar og sjónarmið sín gæti hún glatað trausti almennings og ráðamanna.



## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

### Fylgiskjal 3. Tillögur annarra vinnuhópa.

Vinnuhópar voru skipaðir um það bil sjö mönnum úr hópi samstarfshóps ráðuneyta og starfsmanna stofnunarinnar, en lögð var áhersla á að þeir leituðu eftir ábendingum bæði innan og utan stofnunarinnar. Hópunum var ætlað að ræða ábendingar ræsifundarins og móta tillögur um framtíðarfyrirkomulag.

### Fjármál

Í drögum að skýrslu starfshópsins frá október 2001 segir að hann hafi flokkað og greint einstök verkefni, rætt kostnaðarmat þeirra og metið fjármögnunarmöguleika, þ.e. hvaða verkefni væri eðlilegt að kosta með ríkisframlagi og hvaða verkefni gæfu möguleika á sértekjum eða ríkistekjum. Niðurstöður þessarar greiningar voru bornar saman við tekjuöflun eins og hún var á árinu 2000 og skoðað hvar væru helstu sóknarfæri varðandi aukna tekjuöflun. Jafnframt var rætt almennt um fjármálastjórnun stofnunarinnar en þó sérstaklega sviðanna, kostnaðarvitund og gjaldskrármálefni en misræmi hefur verið í gjaldskrár einstakra sviða Hvr fyrir sambærilega þjónustu. Úr þessu hefur nú verið bætt.

Niðurstaða hópsins var sú að í grófum dráttum mætti flokka verkefni stofnunarinnar í tíu flokka og var verkefnum sviðanna skipt á þessa flokka og fjármögnunarleiðir metnar. Jafnframt var skoðað hversu stór hluti þeirra væri greiddur með slíkum tekjum í dag: Við mat á framangreindum þáttum var miðað við mannafla og verkefni á árunum 1999/2000.

Taflan hér á eftir sýnir flokkun verkefna Hvr og hvernig vinnutími starfsmanna er talinn hafa skipst á milli þeirra.

Efnisflokkar	Rannsókn.	Matvæli	Eiturefni	Mengun	Skrifst.
Eftirlit	3,3	8,0	2,9	15,0	
Fræðsla/kynning	2,5	13,0	7,0	3,0	4,0
Leyfisveitingar		1,0	16,4	20,0	4,0
Rannsóknir	76,0	2,0		2,0	
Ráðgjöf	3,7	21,0	14,3	2,0	
Reglugerðir og lög	1,1	32,0	43,6	10,0	
Samstarf v. aðrar þjóðir	3,4	6,0	2,9	16,0	12,0
Stjórnsýsla	2,1	10,5	12,9	15,0	20,0
Vöktun	4,0	6,0		15,0	
Þjónusta	3,9	0,5		2,0	60,0

Hópurinn komst að þeirri niðurstöðu að verkefni sem flokkuðust undir reglugerðir og lög, stjórnsýslu, samstarf við aðrar þjóðir, fræðslu/kynningu og þjónustu yrði alltaf að kosta með ríkisframlagi að mestu leyti. Áætlað var að þessi verkefni krefðust hátt í 60% af vinnuframlagi stofnunarinnar. Áætlað var að verkefni sem falla undir eftirlit nemi um 6%, ráðgjöf nemi tæplega 7%, leyfisveitingar um 8% og rannsóknir rúmlega 20%

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

af vinnuframlagi. Eftirlit er fjármagnað að hluta með ríkistekjum, leyfisveitingar ættu að vera greiddar alfarið af ríkistekjum en hafa til þessa aðeins verið greiddar að hluta. Ráðgjöf og rannsóknir eru fjármagnaðar að hluta með sértekjum.

Taflan hér á eftir sýnir hversu stórt hlutfall vinnutíma starfsmanna einstök verkefni eru talin hafa tekið árið 1999-2000 og hvernig hópurinn telur eðlilegt að fjármagna þau.

Flokkun verkefna	Hlutfall %	Ríkisframlag %	Sértekjur / ríkistekjur. %	Sóknarfæri
Eftirlit	6,1	50	50	+
Fræðsla/kynning	5,1	100	0	
Leyfisveitingar	8,2	0	100	+
Rannsóknir	21,2	50	50	+
Ráðgjöf	6,6	75	25	+
Reglugerðir og lög	13,8	100	0	
Samstarf við aðrar þjóðir	8,5	100	0	
Stjórnsýsla	11,5	100	0	
Vöktun	5,6	100	0?	
Þjónusta	13,3	100	0	
	100			

Niðurstaða hópsins er sú að eðlilegt sé að ríkisframlag standi undir 75% af verkefnum stofnunarinnar þegar miðað er við áætlað vinnuframlag og skiptingu verkefna á árunum 1999-2000. Samkvæmt þessu mati mætti að líkindum fjármagna um 25% verkefna með sjálfsaflafé í stað 16%. Stofnunin hefur samkvæmt þessu ekki nýtt sér að fullu það svigrúm sem hún hefur til að afla tekna auk þess sem auka mætti þetta svigrúm með breytingum á lögum og reglugerðum. Samkvæmt björtustu áætlunum væri hugsanlegt að auka eigin tekjur stofnunarinnar sem nemur rúmlega 8% eða 15-20 m.kr. á ári og hafa þegar verið stigin skref í þessa átt. Stærsti hluti þessarar auknu tekjuöflunar er vegna leyfisveitinga, einkum hjá eiturefnasviði, vegna rannsókna á rannsóknastofu, vegna ráðgjafar, einkum hjá matvælasviði og eiturefnasviði og vegna eftirlits hjá mengunarsviði.

### Upplýsingamál

Vinnuhópur um upplýsingamál lagði fram tillögur í lok október 2000 um betri aðgang að upplýsingum og virkara upplýsingastreymi bæði innan stofnunarinnar og út á við. Hópurinn lagði til að upplýsingastefna Hvr byggði á fjórum meginstoðum:

- Upplýsingar og fræðsla um hollustuhætti, matvæli og mengunarvarnir verði traustar og aðgengilegar og unnar í samvinnu við helstu samstarfsaðila.
- HVR tryggi gæði upplýsinga sem stofnunin lætur frá sér og heldur trúnaði við þá sem henni ber.
- Nýta sem mest rafrænar upplýsingaleiðir þar sem því verður við komið.
- Upplýsingastefnan er hluti af almennri stefnu stofnunarinnar.

Hópurinn lagði til að áfram yrði unnið að því að koma á samræmdum gagnagrunni til að halda utan um hvers kyns upplýsingar sem skráðar eru hjá Hvr og Hes. Einnig lagði

hópurinn til að komið verði á fót landrænu upplýsingakerfi sem byggir á samræmdum gagnagrunnum í samvinnu við aðrar stofnanir og áhugaaðila. Í upplýsingakerfinu verði haldið utan um og birtar m.a. upplýsingar um eftirlitsskylda starfsemi, vöktunarpplýsingar og niðurstöður rauntímamælinga. Að lokum lagði hópurinn til að settar yrðu verklagsreglur annars vegar í samráði við Hes um upplýsingaskipti og hins vegar um samskipti við fjölmiðla og aðra vegna upplýsingagjafar. Samhliða stefnumótunarvinnunni voru undirbúin kaup á sameiginlegu upplýsingakerfi fyrir Hvr og Hes auk þess sem embætti yfirdýralæknis slóst í hópinn. Einnig var sótt um fjárstuðning af áætlun ríkisstjórnarinnar um íslenska upplýsingasamfélagið og unnið að ýmsum öðrum undirbúningi fyrir landrænt upplýsingakerfi.

### Gæðamál

Vinnuhópur um gæðamál og vinnuferla gerði í desember 2000 meðal annars eftirfarandi tillögur:

- Forstjóri Hvr lýsi yfir vilja til að koma á fót gæðakerfi innan Hvr og í framhaldinu verði stofnað gæðaráð með fulltrúum allra sviða. Gæðaráð móti gæðastefnu, skipuleggi vinnu við gerð verklagsreglna og fræðslu starfsmanna ásamt því að hafa eftirlit með gæðastefnunni.
- Verklagsreglur verði settar til að samræma og bæta vinnubrögð og tilhögun svo sem varðandi útlit og undirritun bréfa, starfsmannahald, ýmis vinnuferli, skjalavistun, verkefnabókhalld, tímaskráningu, og skráningu og meðferð kvartana.
- Ráðinn verði lögfræðingur og starfsmaður í fræðslu- og upplýsingamál.

Frá því vinnuhópurinn skilaði tillögum sínum er byrjað að taka markvisst á gæðamálum með því meðal annars að stofna gæðaráð, halda námskeið um gæðaumbætur, hefja gerð gæðahandbókar, skrifa verklagsreglur, taka upp tímaskráningu að því leyti sem hún hafði ekki verið fyrir hendi og taka í notkun GoPro málaskrárkerfi.

### Starfsmannamál

Vinnuhópur um starfsmannamál lagði í desember fram þrjú þætla tillögu í starfsmannamálum:

- Samþykkt verði stefna í starfsmannamálum sem stuðli að því að:
  - Starfsmenn þekki markmið Hvr og stefni að sameiginlegu markmiði.
  - Hjá Hvr starfi hæft fólk sem búi yfir faglegri þekkingu.
  - Starfsfólki sé búinn áhugaverður og aðlagandi vinnustaður þar sem aðbúnaður sé til fyrirmyndar.
  - Að allir leggi sitt af mörkum til að skapa góðan starfsanda.
  - Að starfsfólk sýni viðskiptavinum Hvr vinsamlegt viðmót og vinni sífellt að því að bæta þjónustuna.
  - Að starfsfólk gæti þess að jafnræði og sanngirni gildi við afgreiðslu mála.

Hópurinn lagði meðal annars til að stofnunin setti sér stefnu í fræðslumálum starfsmanna, jafnréttismálum og umhverfismálum, tæki upp starfsmannaviðtöl, biði upp á sveigjanlegri vinnutíma, gæfi út samræmdar starfslýsingar, gerði viðhorfskannanir reglulega meðal starfsmanna, héldi reglulega starfsmannafundi með

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

fræðsluívafi, útbyggi starfsmannahandbók og kæmi á starfsmati og frammistöðumati. Þá gerði hópurinn tillögur um þátttöku í kostnaði við líkamsrækt starfsmanna, aðgerðir til að efla liðsanda, endurbætur á núverandi húsnæði og flutning í nýtt húsnæði. Að lokum lagði hópurinn til að stofnunin skilgreindi sig sem forvarnastofnun, efldi fræðslu til almennings m.a. í gegnum fjölmiðlana og breytti nafni sínu í Umhverfis- og matvælastofnunin til að efla ímynd sína. Frá því vinnuhópurinn skilaði tillögum sínum hefur ýmsum tillögum verið hrundið í framkvæmd.

*Fylgiskjal 4. Þarfagreining sviða Hvr.*

Á árinu 2000 var unnið að ýmsum úttektum á stöðu máli hjá Hvr og greiningu á þörfum fyrir starfsemina og hvers stofnunin þarfnaðist svo hún uppfyllti kröfur sem gerðar er til hennar.

Ástæða er til að greina frá tveimur þessara úttekta. Annars vegar tölulegu mati sviða á því hvernig tekst að sinna lögboðnum verkefnum og hins vegar nákvæmara mati á þörfum fyrir þjónustu sviðanna.

**Mat á lögboðnum verkefnum í tölum**

Eftirfarandi tafla sýnir áætlaða stöðu lögboðinna verkefna Hvr, þ.e. að hve miklu leyti þeim er framfylgt, bæði hvað varðar að setja reglur á viðkomandi sviði og að fylgja reglunum eftir. Þannig er talið að matvælasviðinu takist að sinna 35% lögboðinna verkefna, áætlað er að settar hafi verið reglur um 73% þeirra atriða sem setja þarf reglur um en engar reglur séu um 27% atriða. Þegar kemur að framkvæmd reglna þá er áætlað að 19% reglna sem hafa verið settar séu komnar að fullu í framkvæmd en um 44% reglna er aðeins fylgt að litlu leyti eftir. Tekið skal fram að taflan sýnir ekki hversu mikla vinnu þarf að ljúka lögboðnum verkefnum, heldur er aðeins lýsing á ástandi mála.

	Lögboðin verkefni		Staða reglusetningar			Eftirfylgni reglna	
	% sem tekst að sinna	% verkefna sem þarfnast frekari aðgerða	Þar af er búið að setja reglur	Þar af er búið að setja reglur að hluta	Reglur vantar	Reglunum er framfylgt að fullu	Reglunum er framfylgt að hluta
Matvælasvið	35%	65%	73%	0	27%	19%	44%
Mengunarvarnasvið	17%	80%	65%	23%	12%	53%	35%
Eiturefnasvið	16%	68%	64%	16%	20%	37%	56%

**Þarfagreining sviða**

**Mengunarvarnasviðið** telur að miðað við fyrirliggjandi verkefni þurfi að fjölga starfsmönnum úr 12 í 23 og auka útgjöld um 51 m.kr., úr 56 m.kr. í 107 m.kr. Áætlað er að starfsmannþörf skiptist þannig:

Mengunareftirlit og umhverfismerki: 7,7 störf í stað 2,6 starfa.

Stjórnsýsla og starfsleyfavinnsla: 14 störf í stað 5,8 starfa.

Vöktun og gagnavinnsla: 4,2 störf í stað 2,9 starfa.

Bráðamengun: 0,7 störf eins og hefur verið.

Hluti útgjaldanna er einskiptis og er gert ráð fyrir að gjöld á fyrirtæki standi undir hluta útgjaldaaukans. Niðurstaða þarfagreiningarinnar er studd eftirfarandi rökum:

1. Erlendar skuldbindingar og reglusetning. Starf að mengunarvörnum á landi tók lengst af mið af áherslum innlendra stjórnvalda. En eftir inngöngu Íslands í EES

ráða áherslur ESB ferðinni og skuldbinda reglur þess íslensk stjórnvöld. Þetta hefur m.a. leitt til þess að vinna Hvr við undirbúning, kynningu og eftirlit reglugerða hefur margfaldast. Þannig tóku t.d. 27 mengunarvarnareglugerðir gildi í árslok 1999 og byggja flest ákvæði þeirra á ESB gerðum. Á sama hátt ræðst starf að mengunarvörnum sjávar í vaxandi mæli af samstarfi og framkvæmd milliríkjasamninga svo sem OSPAR, LRTAP, Lundúnarsamningi og MARPOL.

2. Þörf stjórnvalda fyrir ráðgjöf og sérfræðivinnu. Mikil fjölgun er á erindum og verkefnum frá umhverfisráðuneytinu, umsögnum um mat á umhverfisáhrifum til Skipulagsstofnunar og málum frá öðrum stjórnvöldum. Bendir allt til að málum haldi áfram að fjölga.
3. Starfsleyfi fyrirtækja. Mengunarvarnasviðið hefur gefið út fjölda starfsleyfa fyrir fyrirtæki og hefur sjálft eftirlit með hluta þeirra, en hluti er undir eftirliti Hes. Starfsleyfin þarf að endurskoða á næstu árum m.a. til þess að innleiða hreinni tækni. Fyrirtækjunum er ætlað að greiða kostnaðinn af þessari þjónustu.
4. Umhverfisvöktun. Í hollustuháttalögum nr. 7/1998 var ákveðið að Hvr hefði það hlutverk að annast umhverfisvöktun vegna þeirra þátta sem falla undir löggin. Að kröfu Evrópusambandsins þarf að taka upp skipulega vöktun loftsgæða og vatnsgæða á kostnað ríkisins.

**Eiturefna- og hollustuverndarsvið** fjallar í sinni þarfagreiningu um þörf fyrir aukinn mannafla til að vinna að lögbundnum verkefnum sem ekki hefur verið unnt að sinna nema að takmörkuðu leyti vegna skorts á fjárveitingum. Þar eru einkum um að ræða verkefni sem tengjast innleiðingu og framkvæmd gerða sem hafa verið teknar inn í EES samninginn en einnig stór verkefni sem ekki verið unnt að vinna að. Jafnframt er gert ráð fyrir fjölgun vegna nýrra verkefna sem sviðinu hafa verið falin á undanförunum árum án þess að þeim hafi fylgt fjármagn. Þar er um að ræða viðamikil ný verkefni er varða innleiðingu og framkvæmd EES samningsins, verkefni vegna endurskoðunar heilbrigðisreglugerðar og vegna framkvæmdar nýrra reglugerða á því sviði svo og vegna alþjóðasamninga sem sviðinu hefur verið falin framkvæmd á. Viðbótarkostnaður er áætlaður alls um 36,5 m.kr og að starfsmönnum þurfi að fjölga úr 7 í 14.

Um eftirtalin verkefni er að ræða:

- Undirbúningur og vinna við skráningu á eiturefnum og hættulegum efnum og efnavörum, sbr. ákvæði í lögum nr. 7/1998.
- Upplýsingagjöf til ESA/ESB. Framkvæmd reglugerða um ný efni nr. 815/1998 og um skráð efni nr. 161/1998.
- Lögbinding og framkvæmd tilskipunar 98/8/EB um sæfiefni, ásamt reglugerð EB nr. 1896/2000
- Framkvæmd reglugerða og samræming eftirlits á sviði hollustuhátta.
- Framkvæmd laga nr. 17/2000 um efnavopn svo og framkvæmd alþjóðasáttmála um efnavopn (CWC).
- Tilskipanir EB um og snyrtivörur 76/768/EBE ásamt síðari breytingum. Lögbinding og framkvæmd.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

- Tilskipun EB 76/769/EBE um bönn og takmarkanir ásamt síðari breytingum. Lögbinding og framkvæmd.
- Áhættumat fyrir efni sem varða heilsu manna og umhverfiskaða, sbr. tilskipun 793/93/EBE ásamt síðari breytingum.
- Sjálfbær þróun. Undirbúningur og vinna við framkvæmd norrænna samþykktu varðandi hættuleg efni.
- Sjálfbær þróun. - Þátttaka í starfi International Forum on Chemical Safety (IFCS).

**Rannsóknastofan** fjallar í sinni þarfagreiningu fyrst og fremst um þörf á að útvíkka og bæta við núverandi starfsemi. Viðbótarkostnaður er áætlaður alls um 22 m.kr.

- Ljúka þarf faggildingu varnarefnismælinga fyrir árið 2002 svo niðurstöður þeirra verði ekki véfengdar. Kostnaður er um 6,5 m.kr. alls.
- Taka upp mælingar á Dithiocarbamötum, en það eru sveppalyf sem notuð eru erlendis við ræktun ávaxta og grænmetis. Kostnaður er um 2,9 m.kr. alls.
- Faggilding aðferða við þjónusturannsóknir á lyfjum og mjólkursýrugerlum. Stofnkostnaður er um 1,3 m.kr.
- Skjótvirkari tölvuúrvinnsla úr gagnagrunnum rannsóknastofunnar til hagsbóta fyrir viðskiptavinum. Stofnkostnaður er um 1,6 m.kr.
- Aukin skrif á fræðslu- og vísindaefni í dagblöð og tímarit. Árlegur kostnaður 1 m.kr.
- Endurskoðun á viðmiðunarreglum frá 1976 um matvæli ásamt leiðbeiningum um sýnatöku og túlkun á niðurstöðum rannsókna, bæði fyrir opinbera eftirlitsaðila og vegna innra eftirlits fyrirtækja. Kostnaður er um 1,2 m.kr.
- Taka í notkun sameindafræðilegar rannsóknaraðferðir til að mæla ýmsa sýkla í matvælum og vatni á mun fljótvirkari hátt en nú og til að mæla erfðabreytt matvæli, mycotoxin o.fl. Stofnkostnaður er um 3,7 m.kr.
- Taka í notkun aðferðir til að mæla ýmis mengunarefni og eðlisþætti í vatni og jarðvegi svo sem í sigvatni frá sorphaugum og skólpi sem eftirlitsaðilar þurfa að fylgjast með. Stofnkostnaður er um 3,6 m.kr.

**Matvælasviðið** leggur í sinni þarfagreiningu áherslu á hættur sem stafa af skorti á: reglum, eftirliti og þekkingu með það að markmiði að tryggja neytendum örugg matvæli. Lýst er núverandi starfsemi og sagt að efla þurfi flesta þætti án þess nefna tölur, auk þess sem settar eru fram áætlanir um vöktun og fræðslu, sem eru þeir þættir í starfsemi sviðsins sem mest hafa verið vanræktir.

- Rannsóknir og vöktun aðskotaefna og sjúkdómsvaldandi örvera og efna í matvælum. Miðað er við að kanna útbreiðslu ákveðinna áhættuþátta í matvælum sem helst eru taldir geta ógnað heilsufari þjóðarinnar á næstu árum og skipuleggja aðgerðir út frá slíkri könnun. Áætlunin gerir ráð fyrir 30 m.kr. útgjöldum á ári í fjögur ár.
- Fræðsla um öryggi matvæla. Vegna breytinga á lífsháttum, neysluvenjum og framboði matvæla hefur almenningur minni þekkingu á matvælum og meðferð

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

þeirra en áður var. Áætlunin gerir ráð fyrir 5 m.kr. útgjöldum á ári á fjórum árum vegna útgáfu á bæklingum og öðru fræðsluefni.



*Fylgiskjal 5. Dæmi um skörun og snertifleti.*

Þegar hættuleg efni eru flutt landleiðina hefur *Vinnueftirlitið* eftirlit með bílnum sem vinnustað bílstjórans, efnin sjálf eru undir eftirliti *Hvr*. Ef óhapp leiðir til þess að efnin fara úr umbúðum sínum þá er það verkefni *slökkviliða* að hindra skaða og hreinsa efnin upp.

Kornvörur sem fluttar eru til landsins falla undir innflutningseftirlit *Hvr* ef þær eru ætlaðar til manneldis en undir *Aðfangaeftirlit* sé ætlunin að nota kornið til að fóðra dýr. *Yfirdýralæknir* hefur eftirlit með fóðrun, eldi og slátrun dýra. *Heilbrigðisnefnd* svæðisins hefur undir samræmingu frá HVR eftirlit með heilnæmi neysluvatns, almennum hreinlæti og eyðingu úrgangs hjá bóndanum og hjá sláturhúsinu. Þegar sláturafurðir eru komnar í sölu falla þær undir eftirlit viðkomandi heilbrigðisnefndar.

Almennt fer Hes með eftirlit með kjötvinnslu en sé sláturhús og kjötvinnsla í sama húsnaði fer yfirdýralæknisembættið með eftirlitið.

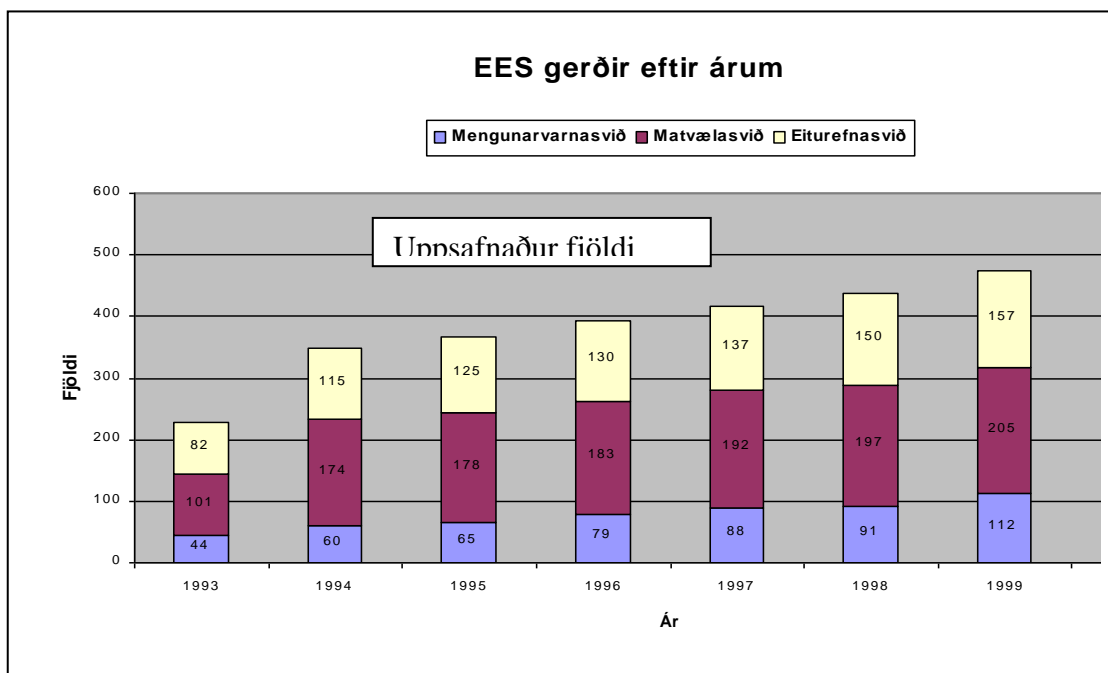
Lyfjaverslun þarf starfsleyfi frá *Vinnueftirlitinu* vegna aðbúnaðar starfsfólks, loftræstingar, geymsla oph. Verslunin þarf einnig starfsleyfi frá viðkomandi *heilbrigðisnefnd* vegna aðkomu almennings og sölu á öðrum vörum en lyfjum, t.d. bætiefnum. Þá þarf hún rekstrarleyfi frá *heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu* og lyfsöluleyfi frá *Lyfjaeftirlitinu*. Lyfjaverslunin þarf leyfi frá *umhverfisráðuneytinu* vilji hún selja efni sem eyða meindýrum og er háð eftirliti *Hvr* vegna sölu efnanna.

*Heilbrigðisfulltrúi* á ákveðnu svæði tekur sýni úr vatnsbóli í bæjarfélagi og sendir til *rannsóknastofu Hvr* sem greinir saurgerla í vatninu og tilkynnir heilbrigðisfulltrúanum niðurstöðuna. Heilbrigðisfulltrúinn ákveður að vara fólk við að neyta vatns úr vatnsbólunni og krefjast þess að vatnsbólið sé lagað og að settur verði upp hreinsunarbúnaður. *Matvælasvið Hvr* fær fréttir af málinu frá rannsóknastofu Hvr eða Hes og hefur þá samband við *Fiskistofu* sem hefur eftirlit með fiskvinnslufyrirtæki bæjarins og við *yfirdýralæknir* sem hefur eftirlit með sláturhúsinu á staðnum. *Fiskistofa* ákveður að banna fiskvinnslufyrirtækinu að nota vatnið meðan það er mengað og það sama gerir yfirdýralæknir gagnvart sláturhúsinu. Nokkrum dögum síðar hefur verið gengið betur frá vatnsbólunni og tekur *heilbrigðisfulltrúinn* aftur vatnssýni. Þá kemur í ljós að magn saurgerla hefur minnkað verulega. *Matvælasvið Hvr* hefur þá samband við *heilbrigðisfulltrúann*, *Fiskistofu* og *yfirdýralækni* til þess að samræma ákvörðun um að tilkynna íbúum og forráðamönnum fiskvinnslufyrirtækis og sláturhúss að nota megi vatnið til neyslu og matvælavinnslu.

Fylgiskjal 6. Vinna Hvr við EES-gerðir

**Umfang vinnunnar**

Um 600 Evrópugerðir á verksviði HVR eru í farvatninu eða þegar samþykktar og teknar inn í EES samninginn. Myndin hér á eftir sýnir hvernig þeim hefur fjölgað jafnt og þétt. Þá eru bæði taldar grunngerðir og breytingar á þeim. Engin önnur ríkisstofnun hefur umsjón með svo mörgum Evrópugerðum. Að meðalatali eru þetta tvær gerðir á mánuði alla mánuði ársins sl. ár eða að meðaltali um það bil 20 gerðir á starfsmann. Þetta risavaxna verkefni hefur stofnunin tekið að sér án teljandi fjölgunar starfsmanna og



bættrar aðstöðu. Það hefur leitt til þess að aðrar mikilvægar skyldur stofnunarinnar hafa þurft að víkja.

EES samningurinn felur í sér að aðildarríki hans þurfa stöðugt að innleiða nýjar reglur á grundvelli gerða sem ESB<sup>3</sup> samþykkir sem í framhaldi af því verða hluti af EES samningnum. Hér er ekki um að ræða tímabundið átaksverkefni heldur sífelluverkefni sem reikna verður með til frambúðar.

Auk þess sem Hvr undirbýr innleiðingu Evrópugerða í samvinnu við umhverfisráðuneytið er stofnuninni lögum samkvæmt falið að hafa umsjón og eftirlit með framkvæmd reglugerða eins og nánar er kveðið á um í þeim. Þessi þáttur hefur verið vanræktur enda ekki lagður til grundvallar fjárveitingum stofnunarinnar. Það er því óhjákvæmilegt að meta útgjaldabörf Hvr vegna reglugerðanna til kostnaðar og tryggja fjármögnun. Sé það ekki gert er óhjákvæmilegt að aflétta af stofnuninni þeim skyldum sem hún fær ekki risið undir.

**Möguleikar og ástæður til að hafa áhrif á innihald Evrópugerða**

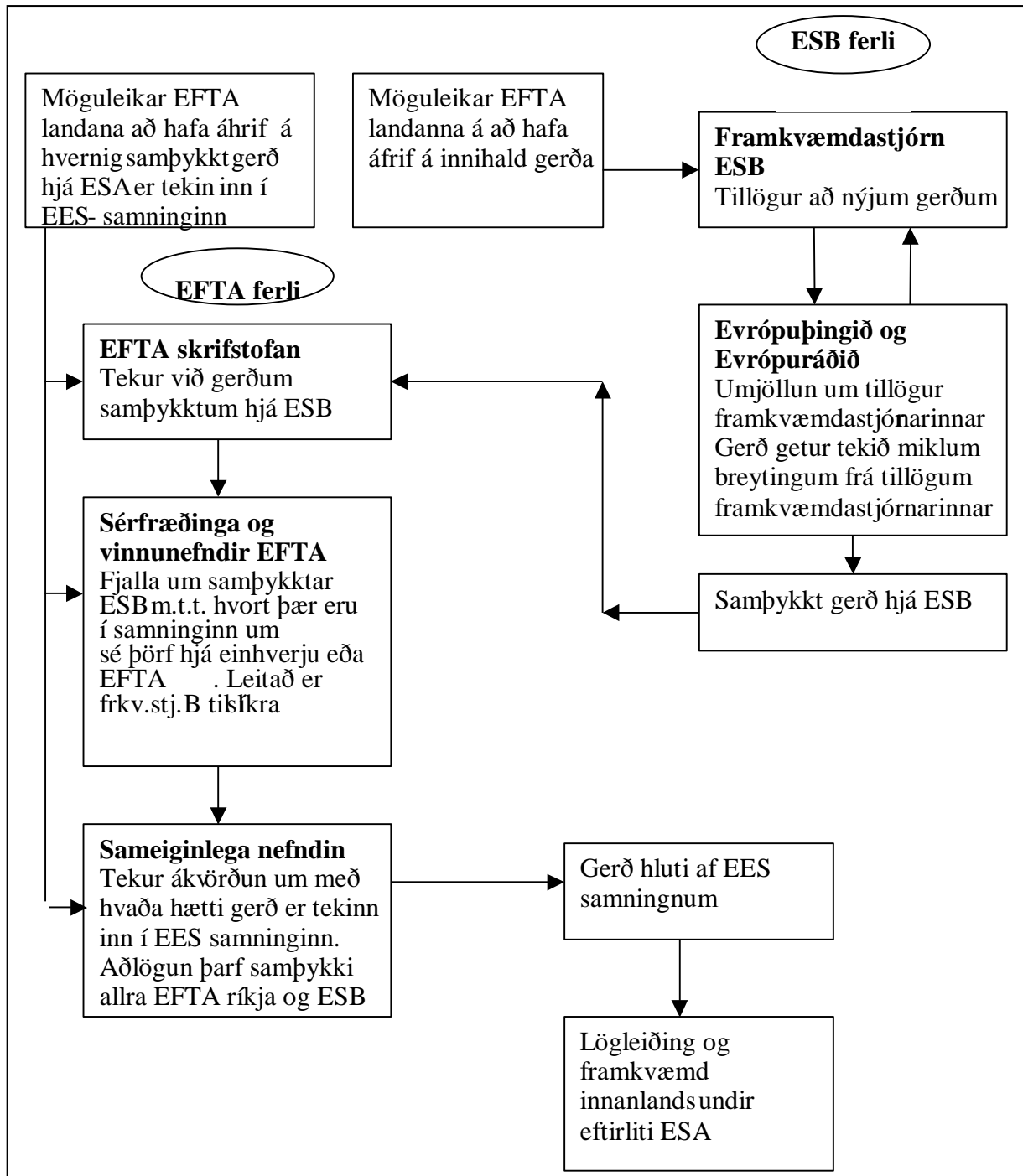
<sup>3</sup>. Til einföldunar er notuð skammstöfunin ESB sem samheiti fyrir Evrópubandalagið og Evrópusambandið.

Sumar Evrópugerðir varða hagsmuni Íslendinga verulega. Til þess að geta vitað hvaða gerðir þetta eru þarf að fylgjast með undirbúningi þeirra og hafa áhrif meðan þær eru í vinnslu.

Vinna við Evrópugerðir gengur í gegnum nokkur stig eins og sýnt er á myndinni hér á eftir. Framkvæmdastjórnin hefur frumkvæði að nýrri löggjöf. Tillögur hennar fara til meðferðar hjá Evrópuþingsinu og Ráðherraráði EB samkvæmt reglum þar að lútandi. (Consultation eða Co-decision procedure). Evrópugerðir sem EFTA ríkjunum ber að innleiða fara til skoðunar hjá EFTA og síðan fyrir sameiginlega fundi ESB og EFTA (Sameiginlegu nefndina). Þegar niðurstaða liggur fyrir er Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) falið að hafa eftirlit með innleiðingu og framkvæmd þeirra.

Íslensk stjórnvöld hafa aðeins tækifæri á að hafa áhrif á þær reglur sem felast í Evrópugerðunum, og Íslendingar eru skuldbundnir til að taka upp, á tveimur stigum. Annars vegar við undirbúningi gerðanna hjá framkvæmdastjórn ESB með þátttöku í vinnuhópum eða sérfræðinganefndum, og hins vegar eftir að þær hafa verið lögfestar innan ESB og þegar sameiginlega nefndin vinnur að því að taka þær inn í EES samninginn, sjá myndina hér á eftir. Á því stigi þurfa bæði ESB og hin EFTA ríkin að samþykkja undanþágur eða aðlögunarákvæði sem íslensk stjórnvöld óska eftir, og hefur reynslan sýnt að á því stigi er oftast of seint að setja sig inn í málin og óska eftir breytingum.

Í nýlegri skýrslu sendiráðs Íslands í Brussel segir: "*Á undanförunum mánuðum hefur Ísland gert tillögur um sérstök aðlögunarákvæði varðandi nokkrar gerðir á umhverfissviði, sem hafa verið á leið inn í EES samninginn. Slík málaleitan gagnvart Framkvæmdastjórn ESB hefur verið afar þung og torsótt og skilað fremur takmörkuðum árangri. Flest erindin hafa á endanum verið dregin til baka. Eina erindið af þessu tagi, sem virðist muni ná fram að ganga, er ósk um rýmkuð tímamörk fyrir Ísland til að setja lægra hámarkgildi brennisteins í olú fiskiskipaflotans. Í nokkrum tilfellum reyndist málaleitan Íslands að nokkru leyti byggð á misskilningi, m.a. vegna takmarkaðrar eða engrar þátttöku Íslands á fyrri stigum þeirra mála sem um ræðir. Í öðrum tilfellum virðast viðkomandi fagaðilar á Íslandi hafa túlkað of bókstaflega ýmsa framkvæmdaþætti og/eða tímamörk, miðað við afstöðu ýmissa aðildarríkja ESB. Reynsla af þessu tagi veitir lærdóm varðandi ýmiss taktísk atriði, en minnir ekki síst á mikilvægi þess að réttir aðilar frá Íslandi komi að ferli mikilvægra mála á réttu stigi. Má í þessu sambandi nefna sem dæmi undirbúning og vinnuferli rammatilskipunar um vatn- og vatnsbúskap (framework directive on water policy), tilskipun um urðun sorps (landfill directive) og tilskipun um loftgæði (directive on ambient air quality). Aðkoma Norðmanna í sömu málum getur veitt nokkurn lærdóm, þó svo að við förum seint í þeirra fót varðandi fjármagn og aðstöðu.*"



Það er mun auðveldara að fylgjast með mótnun gerða og halda fram sjónarmiðum Íslendinga þegar gerðirnar eru í undirbúningi hjá framkvæmastjórn ESB heldur en að fá samþykkar sérstakar undanþágur eða frávik eftir að gerðirnar liggja fyrir. Skoðanaskipti og upplýsingamiðlun sem fer fram við undirbúninginn auðvelda ríkjum að samræma lögleiðingu og framkvæmd gerðanna alls staðar á EES svæðinu. Einnig myndast þekking og komast á sambönd sem geta reynst gagnleg ef koma upp vafamál eða vandamál síðar í lögleiðingarferlinu eða við túlkun á reglunum. Taki íslensk stjórnvöld ekki þátt í þessari vinnu er hættu á að þau séu ekki viðbúin nýjum Evrópugerðum, geti ekki komið sjónarmiðum sínum á framfæri, misskilji hvað í gerðunum felst og setji þar af leiðandi ekki eins reglur í samræmi við þær.

Þá er ekki úr vegi að minnast á ”comitology” nefndirnar sem eru sérfræðinganefndir skipaðar skv. reglum sem fram koma í tilskipununum. Oftast eru um svokallaða rammalöggjöf að ræða sem þarf að útfæra nánar með reglum um framkvæmd, “implementing measures”. Vald þessara nefnda til að ákveða útfærsluna og þar með kostnað við framkvæmd getur verið mjög mikið og mikilsvert að fylgjast með starfi þeirra og ákvörðunum, enda nokkur dæmi að ákvarðanir um framkvæmd teknar á grundvelli starfs slíkra nefnda hafi leitt til mikils kostnaðar.

Vilji íslensk stjórnvöld koma sjónarmiðum sínum á framfæri við undirbúning Evrópugerða hjá framkvæmastjórn ESB þarf það í öllum aðal atriðum að gerast á fundum sérfræðinganefnda sem starfa á vegum framkvæmdastjórnarinnar. Fundirnir eru að sjálfsögðu mismunandi mikilvægir frá sjónarmiði Hvr, en til að mynda sér skoðun á mikilvægi funda og forgangsraða fundarsókn er nauðsynlegt er að hafa yfirsýn yfir dagskrá þeirra. Til þess að öðlast yfirsýn þarf að taka þátt í fundunum. Vegna lítillar þátttöku í þessu starfi á undanförunum árum hefur Hvr ekki þessa yfirsýn og getur því ekki fylgst lengur með undirbúningnum.

Samráðsnefndir (sérfræðinganefndir og vinnunefndir) EFTA um EES-samninginn eru mjög misvirkar. Samráðsnefndir um matvæli, snyrtivörur og eiturefni starfa lítið eða ekki, en umhverfisnefndin er mjög virk. Á vegum framkvæmdastjórnar ESB starfar sérstök fastanefnd um matvælamál sem afgreiðir mál beint til hennar. Vegna þess að Noregur sem er stærsta aðildarland EFTA tekur virkan þátt í starfi fastanefndarinnar, hafa norsk stjórnvöld væntanlega ekki séð sér hag í að vera með sérstaka samráðsnefnd innan EFTA um sömu mál. Sambærileg samráðsnefnd um umhverfismál er ekki til innan ESB og hafa EFTA löndin því talið sér akk í því að undirbúa mál sín sameiginlega innan samráðsnefndar EFTA um umhverfismál.

Eftir að gerðir hafa verið teknar inn í EES samninginn er Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) falið eftirlit með lögleiðingu og framkvæmd þeirra innan EFTA ríkjanna. Íslensk stjórnvöld geta því leitað til ESA um túlkun á gerðunum í ljósi leiðbeiningarskyldu sem afmarkast af eftirlitshlutverki ESA. Hitt er ljóst að slík aðstoð er mjög almenn og nær tæpast til túlkunar á vafa- eða mjög tæknilegum atriðum. EFTA löndin hafa auk þess einhverja möguleika á að taka þátt í fundum lögbærra yfirvalda aðildalanda sem stundum eru haldnir á vegum framkvæmdastjórnarinnar vegna framkvæmda tiltekinna gerða. Alls stendur Hvr til boða að taka þátt í starfi um það bil 80 nefnda og hópa, vegna undirbúnings og lögleiðingu Evrópugerða, sem halda samtals um 160 – 200 fundi á ári. Árið 2000 voru sóttir 7 af um 40 varðandi matvæli, 5 af 40 um eiturefni og 3 af 40 um mengunarmál. Að mati Hvr er æskilegt að sækja um það bil þriðjung funda.

Þátttökuleysi íslenskra stjórnvalda í undirbúningi Evrópugerða á starfsviði Hvr hefur án efa leitt til þess að Íslendingar sitja uppi með strangari og kostnaðarsamari reglur en ella eða hafa jafnvel orðið fyrir fjártjóni. Hér skulu nefnd nokkur dæmi.

Íslensk stjórnvöld sóttu um undanþágu vegna:

*Urðunartilskipunarinnar, þar sem undanþágubeiðnin sneri að lengri tímafresti vegna söfnunar á metangasi og förgunar á hjólbörðum. Undanþágubeiðnirnar byggðust annars vegar á misskilningi um túlkun, þar sem íslenskir sérfræðingar töldu að túlka ætti ákvæðin mun þrengra en aðrir gerðu og eins hitt að sérstaða Íslands sem fámenns lands með lítinn lofthita, litla og einangraða urðunarstaði, ásamt því að hafa litla markaði til endurvinnslu, var ekki tekin til greina. Það verður að teljast næsta víst að unnt hefði verið að skýra sjónarmið Íslands og koma inn textabreytingum*

sem gerðu fyrirvara okkar óþarfa hefðu sérfræðingar komið að samningu frumtextans.

**Brennslutílskipunarinnar**, þar sem undanþágubeiðnin sneri að því að litlar brennslustöðvar þyrftu ekki að standa í viðamiklum og kostnaðarsömum mælingum. Jafnframt að þar sem slíkar stöðvar eru í dreifbýli ætti ekki að þurfa að setja losunarmörk vegna gastegunda sem myndast við bruna. Upplagg Íslendinga var að samgöngur, einkanlega yfir vetrartímenn, geri það að verkum að nánast útilokað er að samreka urðunarstaði eða brennslustöðvar þar sem byggðir einangrast svo dögum eða skiptir. Krafa um dýrar mælingar gerði það að verkum að brennsla úrgangs í slíkum byggðum var ekki raunhæfur kostur vegna kostnaðar. Telja verður mjög líklegt að unnt hefði verið að skýra þessi sjónarmið Íslendinga og fá samkomuleg um orðalag sem gerði það að verkum að notkun sorpbrennsla á einöngruðum stöðum væri raunhæfur kostur. Nú þarf hins vegar að sækja málið sem aðlögun að samþykktu Evrópugerð sem gæti reynst erfitt miðað við að slíkt tókst ekki vegna urðunartílskipunarinnar.

**Eldsneytistílskipunarinnar**. Ein tílskipunin kveður m.a. á um leyfileg mörk brennisteins í eldsneytisólú. LÍÚ lagði áherslu á að Ísland fengi sams konar undanþágu og sum ESB ríki höfðu fengið vegna nota á brennisteinsríkari olú við siglingar innan eyja í lögsögu þessara ríkja. Fyrirstaða var við undanþágubeiðnina sem þó hafðist í gegn að lokum. Þrátt fyrir að hún hafi fengist samþykkt þá þýddi þetta að aðrar tílskipanir komu ekki inn í samninginn á meðan og það olli því að óvissa ríkti mjög lengi um hvæær reglur tækju gildi. Þetta þýddi að útgerðarfyrirtækjum var haldið í óvissu vegna olúkaupa.

**Neysluvatnstílskipunin**. Sótt var um undanþágu vegna mjög kostnaðarsamra mælinga sem íslenskir sérfræðingar töldu að gerð væri krafa um í tílskipuninni. Samningsaðilar voru ekki tilbúnir til að veita undanþáguna og þegar kannað var hverju sætti var ljóst að þær kröfur sem gerðar voru í íslensku reglugerðardrögunum náðu mun lengra en ástæða var til miðandi við tílskipunina.

**Hámarksinnihald kvikasílfurs í búra á matvælasviði**. Í desember 1999 sótti sérfræðingur matvælasviðs fund vinnuhóps ESB þar sem verið var að ræða nýja reglugerð um aðskotaefni, þ.á m. hámarks magn blýs, kadmíums og kvikasílfurs í matvælum. Sérfræðingur Hvr vakti athygli á ákvæði í viðauka I við EES samninginn þess efnis að þrjár fisktegundir, búri, langa og keila ættu að vera á lista í viðauka við tílskipun 93/351/EBE sem heimilar að hámarks magn kvikasílfurs megi vera 1 mg/kg í stað 0,5 mg/kg. Mælingar Hafrannsóknarstofnunnar hafa sýnt að meðalgildi kvikasílfurs í búra er um 0,5 mg/kg, lágsta gildi 0,19 mg/kg + 0,07 og hæsta gildi 0,76 mg/kg + 0,03. Sérfræðingur matvælasviðs sótti aftur fund í vinnuhópnum í mars 2000 til að til að fylgja því eftir að búri væri örugglega á lista yfir fiska sem mega innihalda 1 mg/kg. Hollustuvernd hafði ekki fjármagn til að sækja fleiri fundi en taldi að miklir hagsmunir væru í húfi ef búri félli niður af listanum, t.d. vegna útflutnings á búra til Frakklands. Stofnunin gerði umhverfisráðuneytinu grein fyrir málinu með bréfi dags. 9. júní 2000 og óskaði eftir stuðningi til að sækja fundi vegna málsins. Jafnframt óskaði stofnunin eftir því að ráðuneytið gerði Sjávarútvegsráðuneytinu grein fyrir stöðu mála. Ekki fékkst stuðningur til að sækja fleiri fundi varðandi þetta mál og í næstu drögum að nýrri reglugerð var búri fallinn út af listanum.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

*Nú hefur reglugerð ESB ar. 466/2001 um hámarksgildi ákveðinna aðskotaefna í matvælum verið gefin út og leyfilegt hámarksmagn kvikasilfurs í búra er 0,5 mg/kg.*

*Fylgiskjal 7. Yfirlit yfir Salmonella rannsóknir hérlendis*

<u>Tegund matvæla</u>	<u>Ár</u>	<u>Sýni</u>	<u>Salmonella jákvæð</u>
Ýmis matvælasýni (Mr, Hvr)	1976-1986	2.517	8,5 %
Kjúklingar í neytendaumbúðum <sup>4</sup>	1984-1985	203	4,9 %
Kjúklingar og aðrir alifuglar (Hvr-HÍ)	1987	102	17,6 %
Svínakjöt og –afurðir (Hvr-HÍ)	1987	100	1,0 %
Hráar kjötvörur (Hvr-HÍ)	1987	222	8,1 %
Kjúklingar (Hvr-HÍ)	1988	96	7,0 %
Kjúklingar	1989-1990	102	27,0 %
Kjúklingar	1990	97	6,0 %
Svínakjör og –afurðir (Hvr-HÍ)	1988-1990	101	1,0 %
Kjúklingar (Hvr)	1991	99	16,0 %
Kjúklingar (Hvr)	1992-1993	100	13,0 %
Kjúklingar (Hvr)	1993-1994	94	18,0 %
Kjúklingar (Hvr)	1994-1995	100	14,0%
Kjúklingar (Hvr)	1995-1996	103	6,0%

<sup>4</sup> Franklín Georgsson og Guðni Alfreðsson. 1998. Skýrsla um niðurstöður sérstakrar Salmonellarannsóknar á matvælum



*Fylgiskjal 8 Yfirlit yfir tillögur*

- 1 Tillaga til Hvr: Hlutverkahópurinn telur að þegar stofnunin forgangsraðar verkefnum sínum innan fjárheimilda beri að setja lögboðin verkefni og skyldur fremst í forgangsroðunina, m.a. eins og þau eru útfærð í reglugerðum, síðan komi önnur verkefni sem umhverfisráðuneytið felur stofnuninni með formlegum hætti og að lokum annað sem hún er beðin um að vinna eða tekur sér fyrir hendur.
- 2 Tillaga til Hvr og ráðuneytis: Skilgreina þarf í árangurstjórnunarsamningi hverskonar og hversu mikla ráðgjöf umhverfisráðuneytið ætlast að Hvr láti því í té. Þess verður að gæta að kostnaður við ráðgjafarvinnuna verði ekki meiri en svo að Hvr geti einnig sinnt öðrum lögbundnum verkefnum.
- 3 Tillaga til Hvr: Hvr þarf að afmarka ráðgjafarvinnu sína fyrir önnur stjórnvöld en umhverfisráðuneytið þannig að hún sé alls ekki umfram það sem lög beinlínis ætla stofnuninni að gera nema vinnan verði greidd sérstaklega. Þetta á t.d. við um umsagnir sem Skipulagsstofnun óskar eftir á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.

Tillögur til Hvr og ráðuneytisins:

- 4 Gerður verði árangursstjórnunarsamningur milli Hvr og umhverfisráðuneytisins þar sem verði kveðið skýrt á um verkaskiptingu og vinnuferli milli Hvr og umhverfisráðuneytisins vegna Evrópugerða, umfang vinnu stofnunarinnar og fjármögnun kostnaðar.
- 5 Verkaskipting vegna samningu reglugerða verði þannig að Hvr annist þann hluta vinnunnar sem fellur undir fagsvið stofnunarinnar en ráðuneytið formlegan og lagalegan hluta hennar.

Tillögur til Hvr:

- 6 Samhliða því sem Hvr sendir umhverfisráðuneytinu drög að reglugerð sendi stofnunin ráðuneytinu minnisblað með athugasemdum sem útskýrir hvað felst í reglugerðinni, hvaða breytingar hún felur í sér og af hvaða tilefni þær eru lagðar til.
- 7 Samhliða því sem Hvr sendir umhverfisráðuneytinu drög að reglugerð ásamt athugasemdum sendi hún því mat sitt á áætluðum kostnaði ríkis og sveitarfélaga við að framkvæma þær skyldur sem reglugerðin felur í sér. Þar komi m.a. fram við hvað var stuðst þegar matið fór fram.
- 8 Geri lög eða reglugerðir ráð fyrir að aukinn kostnaður leggist á Hvr þarf stofnunin að óska skriflega eftir að gildistaka ákvæða sem fela í sér meiri kostnað en stofnunin getur staðið undir frestist uns fjármögnun er tryggð.
- 9 Ef tilefni er til ætti Hvr að senda umhverfisráðuneytinu endurskoðað kostnaðarmat reglugerða eftir að þær eru komnar í framkvæmd og benda á hugsanlegar leiðir til að draga úr kostnaði við framkvæmd þeirra.
- 10 Tillaga til Hvr og ráðuneytis: Verkefni Hvr vegna framkvæmdar alþjóðasamninga verði skilgreint í árangursstjórnunarsamningi við umhverfisráðuneytið þannig að ekki fari á milli mála hvernig staðið skuli að framkvæmdinni og hversu miklum tíma og fjármunum skuli varið til þeirra.
- 11 Tillaga til Hvr: Hvr fylgist skipulega með framkvæmd Hes á lögum og reglugerðum og geri ráðuneytinu skriflega grein fyrir athugunum sínum.

- 12 Tillaga til Hvr: Komist Hvr að raun um að eftirlit heilbrigðisnefnda sé ekki í samræmi við lög og reglugerðir ber stofnuninni að kynna viðkomandi Hes svæði álit sitt. Stofnunin sendir umhverfissráðuneytinu málið með formlegum hætti gefi viðbrögð Hes tilefni til slíks.
- 13 Tillaga til ráðuneytisins: Vinna þarf að því að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna heilbrigðiseftirlits í tengslum við frekari uppstokkun á opinberu eftirliti. Hlutverkahópurinn telur að breytt skipulag muni stuðla að skilvirkari framkvæmd.
- 14 Tillaga til ráðuneytisins: Hvr verði veittar lagaheimildir til að setja bindandi reglur til að samræma framkvæmd heilbrigðiseftirlits og til að grípa inn í framkvæmdina í þeim tilgangi að samræma hana.

Tillögur til Hvr:

- 15 Hlutverkahópurinn telur svo mikilvægt að sameiginlegt upplýsingakerfi verði tekið í notkun fyrir Hvr og Hes og að álitamál varðandi kostnaðarskiptingu megi ekki standa í veginum. Því er lagt til að stofnunin fari fram á það við umhverfissráðuneytið við fjárlagagerð að fjármagn verði tryggt til reksturs þess.
- 16 Hlutverkahópurinn telur afar mikilvægt að Íslendingar taki þátt í sameiginlegum úttektarverkefnum í Norrænu samstarfi og á vegum ESB til að bera saman ástand milli landa og til að meta áhættuþætti. Til þess að þátttaka strandi ekki á óljósri kostnaðarskiptingu milli Hvr og Hes er lagt til að gerð verði tillaga um fjárveitingu fyrir slíkum verkefnum í fjárlögum.
- 17 Tillaga til ráðuneytisins: Hlutverkahópurinn telur nauðsynlegt að skilgreina nánar hvaða þjónusta fellur undir lagaákvæði um þjónustuskyldu Hvr gagnvart Hes. Útfæra þarf þessa skyldu nákvæmlega í lögum, reglugerðum eða árangursstjórnunarsamningi svo ekki fari á milli mála við hvað er átt. Að öðrum kosti verði lagaákvæðið fellt niður. Þó svo að það yrði gert gæti stofnunin eigi að síður boðið Hes uppá ýmsa þjónustu sem óskað yrði eftir enda kæmi þá gjald fyrir.

Tillögur til Hvr:

- 18 Það er afar mikilvægt að vinna og kostnaður við að koma upp virku upplýsingakerfi fái nauðsynlegan forgang. Greiður aðgangur að nýjustu upplýsingum skiptir höfuð máli við að öðlast góða yfirsýn og samræma eftirlit.
- 19 Hafnar verði viðræður við Hes um samtímaskráningu upplýsinga um sýnatökur og rannsóknir í sameiginlegan gagnagrunn og um aðgang Hvr að upplýsingum í grunninum. Þegar niðurstaða liggur fyrir verði metið hvort þurfi að leggja til með lögum eða reglugerðum verði breytt í þeim tilgangi að tryggja aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum.
- 20 Koma þyrfti á samræmdri skráningu fundargerða, starfsleyfa, eftirlitsskýrsla, bréfaskipta vegna eftirlits og kvartana í upplýsingakerfið.
- 21 Tillaga til ráðuneytisins: Undirbúin verði vinna við gerð reglugerðar um faggildingu eftirlitsaðila vegna eftirlits samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og samkvæmt matvælalögum.
- 22 Tillaga til Hvr: Hvr ætti að bregðast vel við ábendingum Hes um hvernig samræmingu verði betur sinnt. Hvr þarf að sinna samræmingarhlutverkinu betur og samræma sig betur gagnvart Hes.

- 23 Tillaga til Hvr: Hvr óski eftir að fá að fylgjast með samráði heilbrigðisfulltrúa þeirra á milli í þeim tilgangi að bæta yfirsýn og leggja málum lið.

Tillögur til Hvr:

- 24 Hvr ætti að bjóða Hes upp á árangursstjórnunarsamning. Þá mætti tengja flutningi eftirlitsverkefna frá Hvr til Hes. Í samningum yrðu tilgreind markmið, fyrirkomulag samstarfs, forgangur og umfang átaksverkefna og sérstakra athugana, gagnkvæmar skyldur, kostnaðarskipting vegna verkefna o.fl. Slíkir samningar gætu verið tvískiptir þannig að hluti þeirra fjalli um atriði sem varða Hvr og öll svæðin en síðan væru ákvæði vegna sérstöðu hvers svæðis.
- 25 Einnig ætti að bjóða Hes samning um þjónustu sem Hvr veitir, m.a. þjónustu rannsóknastofunnar, og greiðslur fyrir hana að því leyti sem lög eða reglugerðir gera ekki ráð fyrir að ríkissjóður beri kostnaðinn af henni.

Tillögur til Hvr:

- 26 Bjóða ætti formönnum heilbrigðisnefnda þátttöku í vorfundi með framkvæmdastjórum Hes.
- 27 Þegar Hvr kynnir heilbrigðisfulltrúum nýja löggjöf og reglugerðir ætti einnig að bjóða heilbrigðisnefndum á kynninguna.
- 28 Bjóða ætti uppá sérstaka kynningarfundir fyrir heilbrigðisnefndir eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar.
- 29 Lagt er til að stjórnendur Hvr fari í heimsókn til heilbrigðisnefnda skömmu eftir sveitarstjórnarkosningar og á miðju kjörtímabili nefndanna.
- 30 Hvr haldi áfram með vinnu við starfsleyfisfyrirmyndir og felli þær í gæðahandbók sína. Nokkur heilbrigðisumdæmi eru að vinna að gerð gæðahandbóka og ætti Hvr að tala fyrir því að starfsleyfisfyrirmyndirnar verði felldar inni í gæðahandbækur.
- 31 Tillaga til Hvr: Lögð verði áhersla á að búa til viðbragðsáætlanir og aðgerðalýsingar sem liggja fyrir þegar upp koma bráðamál og hægt er að fylgja í öllum aðal atriðum. Í þeim verði einnig fjallað um hverir beri kostnað við aðgerðir.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 32 Samræma ákvæði laga sem Hvr starfar samkvæmt hvað varðar ábyrgð Hvr á því að samræma bráðaaðgerðir og gefa út viðbragðsáætlanir.
- 33 Gera lagaheimildir Hvr til stjórna bráðaaðgerðum og grípa til ráðstafana skýrari, m.a. að Hvr fái heimild til að stjórna aðgerðum Hes þegar grípa þarf til bráðaaðgerða.
- 34 Ákvæði laga um greiðslu kostnaðar við bráðaaðgerðir verði gerð skýrari.
- 35 Myndaður verði sjóður sem Hvr getur leitað til og hefur fé til að leggja út fyrir sérstökum kostnaði við bráðaaðgerðir og verði jafnframt ætlað að bera þann hluta kostnaðarins sem ekki er skýrt hver skuli greiða lögum samkvæmt eða næst ekki að innheimta.
- 36 Taka þyrfti af skarið varðandi heimildir ráðherra til að ákveða bann við innflutning á dýraafurðum til manneldis af heilbrigðisástæðum.

Tillögur til ráðuneytis:

- 37 Skilgreining hollustuháttalaga á vöktun verði útvíkkuð þannig að hún nái yfir allt starfssvið Hvr.
- 38 Samræma þarf ákvæði hollustuháttalaga og laga um varnir gegn mengun sjávar hvað varðar vöktun þannig að ábyrgð á vöktun færist til Hvr.

Tillögur til Hvr:

- 39 Stjórnslusvið innan Hvr ætti ekki að annast vöktunarmælingar nema í algerum undantekningartilvikum og þá eingöngu meðan verið er að koma vöktuninni á. Þeir sem vinna úr og leggja mat á vöktunarpplýsingar vegna notkunar í þágu stjórnslu ættu ekki að fást jafnframt við vöktunarmælingar.
- 40 Verði ábyrgð á vöktun samkvæmt lögum um mengun sjávar flutt til Hvr er lagt til að Hvr óski eftir tilnefningu hlutaðeigandi sérfræði- og rannsóknastofnana í ráðgjafarnefnd um fyrirkomulag vöktunar.
- 41 Leggja ætti áherslu á að afla vöktunarpplýsinga frá þeim sem stunda þær fyrir og fá þá til að þróa upplýsingaöflun sína þannig að hún nýtist Hvr.
- 42 Vinna ætti að gerð landfræðilegs upplýsingagrunns og tengja vöktunarpplýsingar við dreifingarlíkön, til að geta upplýst almenning um ástand þess umhverfis sem hann lifir í. Þetta myndi samræmast kröfum sem gerðar eru um mælingar og upplýsingagjöf vegna loftgæðatilskipana og rammatilskipunar um vatn sem eru þegar komnar eða eru væntanlegar í EES-samninginn.
- 43 Gerðir verði skriflega verksamningar við stofnanir og fyrirtæki sem taka að sér að annast vöktunarmælingar og rannsóknir í samræmi við formkröfur til samninga í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins.
- 44 Tillaga til ráðuneytisins og Hvr: Fjárveiting til vöktunar verði aðgreind frá rekstrarfjárveitingu Hvr til að tryggja að almennur rekstur stofnunarinnar verði ekki greiddur af vöktunarfé.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 45 Skerpt verði á kostnaðarskiptingu Hvr og Hes vegna samræmdra úttektar- og eftirlitsverkefna sem Evrópusambandið stofnar til. Hlutverkahópur telur að túlka megi lög þannig að sama regla gildi um ábyrgð og kostnað vegna þessara eftirlitsverkefna og annars eftirlits á starfssviði Hvr.
- 46 Stuðlað verði að því að Hvr geti uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru til vöktunar umhverfisins, einkanlega upplýsingar um loft- og vatnsgæði og að slíkar vöktunarpplýsingar verði tengdar við landfræðileg upplýsingakerfi og veðurlíkön. Með þeim hætti verði komið á mótis við skuldbindingar frá Evrópusambandinu og kröfur almennings til að vita um gæði þess umhverfis sem hann lifir í.
- 47 Tillaga til ráðuneytisins: Gera þarf Hvr kleyft að koma á samræmdri vöktun matvæla frá framleiðslu til neyslu óháð því hvaða aðili fer með eftirlit matvællanna.

Tillögur til ráðuneytis:

- 48 Samræmd verði lagaákvæði varðandi skyldu Hvr til að annast fræðslu um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir.
- 49 Lögum verði breytt þannig að Hvr verði ásamt Hes ætlað að halda uppi almennri fræðslu og upplýsingagjöf um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir.

Tillögur til Hvr:

- 50 Hvr ætti að halda úti öflugum fræðslustarfi í þeim tilgangi að koma á framfæri ímynd sinni sem forvarnaaðila sem hefur þekkingu til að hjálpa fólki að lifa heilbrigðu lífi og bæta umhverfi sitt. Fræðslan þarf að vera faglega traust og koma á skiljanlegan hátt á framfæri því sem ber að varast, sýna hvert er sambengi hlutanna, hvernig heildarmyndin lítur út og hvernig hún hefur þróast.
- 51 Hvr ætti að sýna meira frumkvæði í umræðu um hollustuháttamál og við að koma fróðleik á framfæri. Þetta ætti stofnunin að gera með því í fyrsta lagi að rækta samband við fjölmiðla. Í öðru lagi að halda úti virkri og aðgengilegri vefsíðu þar sem sagt er frá því sem er efst á baugi, svörum við algengum spurningum almennings og fyrirtækja og ýmsu ítarefni s.s. tölfræðiefni, skýrslum og gildandi reglum. Í þriðja lagi að standa fyrir og taka þátt í umræðu- og fræðslufundum um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir. Bjóða ætti Hes upp á samvinnu um fræðslustarf á framangreindum forsendum.
- 52 Umhverfisráðuneytið hefur falið Hvr að annast rekstur norræna umhverfismerkisins hér á landi undir stjórn sérstakrar nefndar ráðuneytisins. Tengja ætti kynningu merkisins í fjölmiðlum og annarsstaðar við Hvr sem forvarnarstofnun.
- 53 Vinnuhópur um starfsmannamál leggur til í skýrslu sinni að heiti stofnunarinnar “Hollustuvernd ríkisins” verði breytt í Umhverfis- og matvælastofnun þar sem það heiti sé meira lýsandi fyrir stofnunina og að stofnunin komi sér upp sínu eigin merki (logo). Hlutverkahópurinn leggur til að Hvr komi sér upp einkennistákni og noti heitið “Hollustuvernd ríkisins - umhverfis- og matvælastofnun”
- 54 Kannað verði meðal stofnana sem starfa á sama starfssviði og Hvr hvort áhugi er fyrir því að standa sameiginlega að vefsíðu til að bæta upplýsingar til almennings og/eða reka sameiginlega upplýsingamiðstöð sem m.a. veiti svör í gegnum síma. Sameiginlegt upplýsingakerfi gefur kost á að halda úti slíkri vefsíðu og upplýsingamiðstöð.
- 55 Tillaga til Hvr: Hvr framfylgi varúðarreglunni með því að vara við efnum og vörum sem rannsóknir sýna að eru, eða sterkur grunur leikur á að séu, varasamar fólki eða umhverfi. Ef um bráðahættu er að ræða þarf einnig að koma upplýsingunum fram í fjölmiðlum í formi fréttatilkynninga, greina eða viðtala við fjölmiðla þannig að eftir sé tekið. Stofnunin þarf að setja sér verklagsreglur í þessu sambandi.
- 56 Tillaga til ráðuneytis: Lagaákvæði um fræðsluskyldu Hvr gagnvart heilbrigðisfulltrúum verði fellt niður. Hlutverkahópurinn telur að það sé hluti af yfirumsjónarhlutverki stofnunarinnar að veita bæði heilbrigðisnefndum og starfandi heilbrigðisfulltrúum fræðslu um gildandi lög og reglur og um túlkun þeirra.

Tillögur til Hvr:

- 57 Vegna samræmingarhlutverks Hvr er lagt til að Hvr sendi Hes upplýsingar um almenna fræðslufundi sem eru haldnir innan stofnunarinnar og bjóði heilbrigðisfulltrúum og heilbrigðisnefndum að sækja þá. Á fundunum verði m.a. greint frá nýjungum á fagsviðunum, alþjóðlegri þróun og öðru sem getur eflt starfið.
- 58 Hvr kanni grundvöllinn fyrir því að Endurmenntunarloftun HÍ eða annar sambærilegur aðili, skipuleggi og bjóði uppá námskeið sem gagnast þeim sem starfa við heilbrigðiseftirlit.

- 59 Tillaga til Hvr: Stefnt verði að því að Hvr vinni fyrirmyndir algengustu starfsleyfa sem stofnunin gefur út þannig að umsækjendur um starfsleyfi geti fengið verkfræðistofur eða sambærileg fyrirtæki til að gera tillögur að starfsleyfum þeir senda Hvr ásamt umsókn um leyfi.
- 60 Tillaga til Hvr og ráðuneytisins: Stefnt verði að því að leyfisveitingar, sem eru faglega að mestu eða alfarið á könnu Hvr, en þar sem aðrir aðilar koma að formlegri útgáfu leyfa og innheimta leyfisgjald, verði færðar til Hvr með formlegum hætti.
- 61 Tillaga til ráðuneytisins: Lögum um eftirlit með framkvæmd á starfssviði Hvr verði breytt í þá átt að saman fari umboð og ábyrgð. Einkanlega á þetta við um eftirlit með framkvæmd samkvæmt reglum sem grundvallast á fjölþjóðlegum samningum sem Íslendingar eru aðilar að og íslenska ríkið ber ábyrgð á.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 62 Unnið verði að því að koma stefnu ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera í framkvæmd á sviði heilbrigðiseftirlits m.a. með því að gera nauðsynlegar skipulags- og lagabreytingar.
- 63 Ákvæðum laga um eftirlit með varnir gegn mengun sjávar verði breytt til samræmis við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera og framkvæmdina eins og hún er, þ.e. að Hvr sé ætlaða að bera ábyrgð á eftirlitinu en feli skoðunaraðilum að annast framkvæmdina gegn samningi.
- 64 Gerð verði tímasett framkvæmdaáætlun um að koma á faggiltu heilbrigðiseftirliti í landinu.

Tillögur til Hvr:

- 65 Áfram verði unnið að því að færa framkvæmd mengunarvarnaeftirlits með samningum frá Hvr til Hes. Í samningi verði bæði kveðið á um gagnkvæmar skyldur Hvr og Hes og skyldur þeirra gagnvart eftirlitsþega. Miðað verði við að Hvr innheimti eftirlitsgjöld og greiði skoðunaraðila fyrir þjónustuna, m.a. til að uppfylla óskir samtaka atvinnurekenda um samræmda gjaldtöku fyrir eftirlitsþjónustu. Tryggt verði að Hvr fái allar þær upplýsingar um eftirlitið sem stofnunin þarf á að halda.
- 66 Hvr þarf jafnframt að stuðla að því að Hes eða faggiltir skoðunaraðilar taki að sér gegn samningi framkvæmd afmarkaðra þátta í eftirliti sem stofnunin ber ábyrgð á.
- 67 Stuðla þarf að því að sérhver eftirlitsaðili taki að sér að annast eftirlitverkefni fyrir marga opinbera aðila til að samræma eftirlitsþjónustu við fyrirtæki og gera hana hagkvæmari.
- 68 Að því leyti sem Hvr fer með beint eftirlit ætti að miða við að um sé að ræða eftirlit sem aðrir hafi ekki bolmagn eða sérþekkingu til að sinna eða framkvæmd eftirlitsins sé afar mikilvægur liður í því að byggja upp sérþekkingu hjá stofnuninni.
- 69 Tillaga til ráðuneytisins: Styrktar verði lagaheimildir varðandi innflutningseftirlit og skráningu eitrefna og hættulegra efna og vara sem innihalda slík efni hjá Hvr. Komið verði á fót gagnabanka hjá Hvr þar sem haldið verði utanum upplýsingar frá framleiðendum um magn efna í umferð, notkunarvið og merkingar. Sett verði reglugerð sem kveði nánar á um skyldur framleiðenda og innflutningsaðila varðandi upplýsingagjöf, um heimildir Hvr til að nýta upplýsingarnar vegna eftirlits, vegna aðgerða til að minnka áhættu af hættulegum efnum í umferð og vegna upplýsingagjafar til alþjóðastofnana svo og um þvingunarúrræði. Sett verði

gjaldskrá sem taki mið af því að eftirlitsgjöld standi undir kostnaði við framkvæmd. Tillögur til ráðuneytisins:

- 70 Lagt er til að ákvæði laga um erfðabreyttar lífverur verði breytt þannig að það sé skýrt að Hvr stjórn eftirliti samkvæmt lögnum óháð því hvort öðrum er falið að annast ákveða þætti í framkvæmd eftirlitsins.
- 71 Samkvæmt 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins hafa ríkisstofnanir og ráðuneyti heimild til að gera þjónustusamninga við einkaaðila eða aðra opinbera aðila um afmarkaða þætti í verkefnum sem stofnunin annast. Skoða þarf hvort rétt er að kveða á um í lögum eða reglugerðum sem Hvr starfar eftir hvernig að þessu skuli staðið vegna heilbrigðiseftirlits.

Tillögur til ráðuneytisins:

- 72 Ábyrgð á innflutningseftirliti færist ekki frá Hvr til Hes í samræmi við það sem er boðað eins og boðað er í hollustuháttalögum.
- 73 Reglur um innflutningseftirlit með matvælum verði breytt þannig að Hvr beri ábyrgð á og stjórn eftirlitinu, taki þátt í alþjóðlegu tilkynninganeti, reki gagnabanka og ákvarði beitingu þvingunarúræða. Hlutverk Hes verði að annast beinar eftirlitsaðgerðir, framkvæma þær aðgerðir sem Hvr mælir fyrir um og veita Hvr allar þær upplýsingar sem liggja fyrir og koma að gagni vegna eftirlitsins. Ákveða þarf hvernig kostnaður milli eftirlitsaðila skiptist og hvernig hlutur Hvr verði fjármagnaður.

Tillögur til Hvr:

- 74 Hvr ætti að hvetja fyrirtæki til að taka upp innra eftirlit hvort sem þau ganga svo langt að fá þau vottuð eða ekki. Leggja þarf áherslu á að innra eftirlit feli m.a. í sér skráningu á efnum sem notuð eru við framleiðsluna og geta verið skaðleg umhverfinu, heilsu almennings eða notendum framleiðsluafurðanna.
- 75 Hvr ætti að efla þekkingu sína á gæðakerfum, vera fyrirtækjum góð fyrirmynd og veita þeim öflugan hvatningu meðal annars með því að breyta eftirlitsaðferðum sínum, byggja meira á innra eftirliti fyrirtækjanna sjálfra og lækka eftirlitsgjöld þegar innra eftirlit er orðið virkt.

Tillögur til Hvr:

- 76 Ekki verði gerðar neinar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi rannsóknastofu Hvr sem geta bitnað á öryggisþjónustu fyrir heilbrigðiseftirlit.
- 77 Rannsóknastofa Hvr ætti að kynna betur þá þjónustu sína að afla tilboða í rannsóknir vegna heilbrigðiseftirlits og vöktunar sem er hagkvæmara að kaupa erlendis frá en að stunda hér á landi.

Tillaga til Hvr:

- 78 Kannað verði hvort aðferðir við sýnatöku og rannsóknir á matvælasýnum yrðu skilvirkari ef Hvr nýtti það fé sem hún leggur til þjónusturannsókna fyrir Hes í skipulagðar úttektir á ástandi mála.

Tillögur til Hvr:

- 79 Efla þarf rannsóknastofu Hvr með því að auka umfang starfseminnar. Í því sambandi þarf að kanna möguleika á að sameina rekstur opinberra matvælarannsókna, t.a.m. rannsóknastofu Hvr og sambærilegra eftirlitsrannsókna

hjá Tilraunastöð HÍ að Keldum fyrir yfirdýralækni og fleiri aðila. Rannsóknastofa Hvr veitir yfirdýralæknisembættinu nú þegar ýmsa rannsóknarþjónustu.

- 80 Rannsóknastofan ætti að auglýsa rannsóknar- og ráðgjafarþjónustu sína betur. Þess verður þó að gæta að verkefni fyrir einkaaðila komi ekki niður á þjónustu við Hes.
- 81 Rannsóknastofan gæti tekið að sér ýmis verkefni á sviði vöktunar á grundvelli þjónustusamnings við stjórnslusvið Hvr.
- 82 Rannsóknastofan ætti að halda sérhæfingu sinni og byggja á styrk sínum, en hann liggur í örverurannsóknnum, m.a. neysluvatnsrannsóknnum, og varnarefnaþælingum á grænmeti og ávöxtum.
- 83 Til þess að undirstrika faglegt sjálfstæði og fjárhagslega aðgreiningu rannsóknastofunnar ætti að breyta heiti rannsóknastofunnar t.d. í Rannsóknarþjónusta Hvr.

Tillögur til Hvr:

- 84 Þegar ákveðið er hvaða ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu Hvr tekur að sér að veita umfram það sem lög og reglugerðir ákveða ætti að gæta þess að hún: þjóni tilgangi laga sem Hvr starfar eftir, falli vel að lögbundnum verkefnum stofnunarinnar, séu liður í því að byggja upp sérhæfða þekkingu sem auðveldi henni að leysa lögbundin verkefni og standi undir sér fjárhagslega.
- 85 Búa þarf þannig um hnútana að ekki sé hætta á hlutverkaárekstri í þeim tilvikum sem Hvr veitir eftirlitsskyldum aðilum sérfræðiþjónustu. Þetta má gera með því að aðgreina í stjórnskipulagi stofnunarinnar þá sem fást við stjórnsluverkefni og þá sem veita ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu til eftirlitsskyldra aðila.
- 86 Geti Hvr ekki veitt þjónustuna ætti að vísa á hvar líklegast er að fá góða þjónustu án þess að mæla með einum fremur en öðrum.
- 87 Tillaga til ráðuneytisins: Tilnefningum í aukefnanefnd verði breytt þannig að fulltrúar verslunar og iðnaðar tilnefni ekki í nefndina.

*Fylgiskjal 9. Nánara yfirlit yfir tillögur flokkað eftir skiptingu í kafla 2.*

**Tillögur til umhverfisráðuneytisins og forstjóra Hvr sameiginlega**

*Um samstarf*

Hvr og ráðuneytið geri með sér árangursstjórnunarsamning þar sem kveðið verði skýrt á um verkaskiptingu og vinnuferli milli stofnunarinnar og ráðuneytisins og fjármögnun



## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

kostnaðar. Þetta á einkanlega við um vinnu vegna innleiðingar og framkvæmdar Evrópugerða. (till.: 1,2,4,5,10,44,60)

Tillaga 1: Hlutverkahópurinn telur að þegar stofnunin forgangsraðar verkefnum sínum innan fjárheimilda beri að setja lögboðin verkefni og skyldur fremst í forgangsráðunina, m.a. eins og þau eru útfærð í reglugerðum, síðan komi önnur verkefni sem umhverfisráðuneytið felur stofnuninni með formlegum hætti og að lokum annað sem hún er beðin um að vinna eða tekur sér fyrir hendur.

Tillaga 2: Skilgreina þarf í árangursstjórnunarsamningi hverskonar og hversu mikla ráðgjöf umhverfisráðuneytið ætlast að Hvr láti því í té. Þess verður að gæta að kostnaður við ráðgjafarvinnuna verði ekki meiri en svo að Hvr geti einnig sinnt öðrum lögbundnum verkefnum.

Tillaga 4: Gerður verði árangursstjórnunarsamningur milli Hvr og umhverfisráðuneytisins þar sem verði kveðið skýrt á um verkaskiptingu og vinnuferli milli Hvr og umhverfisráðuneytisins vegna Evrópugerða, umfang vinnu stofnunarinnar og fjármögnun kostnaðar.

Tillaga 5: Verkaskipting vegna samningu reglugerða verði þannig að Hvr annist þann hluta vinnunnar sem fellur undir fagsvið stofnunarinnar en ráðuneytið formlegan og lagalegan hluta hennar.

Tillaga 10: Verkefni Hvr vegna framkvæmdar alþjóðasamninga verði skilgreint í árangursstjórnunarsamningi við umhverfisráðuneytið þannig að ekki fari á milli mála hvernig staðið skuli að framkvæmdinni og hversu miklum tíma og fjárnumun skuli varið til þeirra.

Tillaga 44: Fjárveiting til vöktunar verði aðgreind frá rekstrarfjárveitingu Hvr til að tryggja að almennur rekstur stofnunarinnar verði ekki greiddur af vöktunarfé.

Tillaga 60: Stefnt verði að því að leyfisveitingar, sem eru faglega að mestu eða alfarið á könnu Hvr, en þar sem aðrir aðilar koma að formlegri útgáfu leyfa og innheimta leyfisgjald, verði færðar til Hvr með formlegum hætti.

### Tillögur til forstjóra Hvr að óbreyttum lögum

#### ◆ *Um vinnu við ráðgjöf*

- Að Hollustuvernd taki ekki að sér önnur verkefni en þau sem lög segja til um nema greiðslur komi á móti. Stofnunin ætti að semja greinargerð með reglugerðum sem hún vinnur þar sem fram komi skýring og túlkun á ákvæðum sem sett eru. Stofnunin ætti, eftir því sem kostur er, að greina kostnað við gerð og framkvæmd reglugerða setta á grundvelli EES samningsins og gera ráðuneytinu grein fyrir þeim kostnaði (till.: 3,6,7,8,9)

Tillaga 3: Hvr þarf að afmarka ráðgjafarvinnu sína fyrir önnur stjórnvöld en umhverfisráðuneytið þannig að hún sé alls ekki umfram það sem lög beinlínis ætla stofnuninni að gera nema vinnan verði greidd sérstaklega. Þetta á t.d. við um umsagnir sem Skipulagsstofnun óskar eftir á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.

Tillaga 6: Samhliða því sem Hvr sendir umhverfisráðuneytinu drög að reglugerð sendi stofnunin ráðuneytinu minnisblað með athugasemdum sem útskýrir hvað felst í reglugerðinni, hvaða breytingar hún felur í sér og af hvaða tilefni þær eru lagðar til.

Tillaga 7: Samhliða því sem Hvr sendir umhverfisráðuneytinu drög að reglugerð ásamt athugasemdum sendi hún því mat sitt á áætluðum kostnaði ríkis og sveitarfélaga við að framkvæma þær skyldur sem reglugerðin felur í sér. Þar komi m.a. fram við hvað var stuðst þegar matið fór fram.

Tillaga 8: Geri lög eða reglugerðir ráð fyrir að aukinn kostnaður leggist á Hvr þarf stofnunin að óska skriflega eftir að gildistaka ákvæða sem fela í sér meiri kostnað en stofnunin getur staðið undir frestist uns fjármögnun er tryggð.

Tillaga 9: Ef tilefni er til ætti Hvr að senda umhverfisráðuneytinu endurskoðað kostnaðarmat reglugerða eftir að þær eru komnar í framkvæmd og benda á hugsanlegar leiðir til að draga úr kostnaði við framkvæmd þeirra.

#### ◆ *Um að fylgjast með framkvæmd laga og reglugerða*

- Að Hollustuvernd framkvæmi eftirlitshlutverk sitt gagnvart HES með formlegri hætti er verið hefur. (till.: 11,12)

Tillaga 11: Hvr fylgist skipulega með framkvæmd Hes á lögum og reglugerðum og geri ráðuneytinu skriflega grein fyrir athugunum sínum.

Tillaga 12: Komist Hvr að raun um að eftirlit heilbrigðisnefnda sé ekki í samræmi við lög og reglugerðir ber stofnuninni að kynna viðkomandi Hes svæði álit sitt. Stofnunin sendir umhverfisráðuneytinu málið með formlegum hætti gefi viðbrögð Hes tilefni til slíks.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

### ◆ Um upplýsingakerfi

- Hópurinn telur gagnagrunnskerfið sem til stendur að taka upp einn af hornsteinum þess að unnt sé að bæta verklag og leggur til við umhverfisráðuneytið að við fjárlagagerð verði áframhaldandi fjármagn til þess verði tryggt. (till.: 15,18,19,20)

<p>Tillaga 15: Hlutverkahópurinn telur svo mikilvægt að sameiginlegt upplýsingakerfi verði tekið í notkun fyrir Hvr og Hes og að álitamál varðandi kostnaðarskiptingu megi ekki standa í veginum. Því er lagt til að stofnunin fari fram á það við umhverfisráðuneytið við fjárlagagerð að fjármagn verði tryggt til reksturs þess.</p> <p>Tillaga 18: Það er afar mikilvægt að vinna og kostnaður við að koma upp virku upplýsingakerfi fái nauðsynlegan forgang. Greiður aðgangur að nýjustu upplýsingum skiptir höfuð máli við að öðlast góða yfirsýn og samræma eftirlit.</p> <p>Tillaga 19: Hafnar verði viðræður við Hes um samtímaskráningu upplýsinga um sýnatökur og rannsóknir í sameiginlegan gagnagrunn og um aðgang Hvr að upplýsingum í grunninum. Þegar niðurstaða liggur fyrir verði metið hvort þurfi að leggja til með lögum eða reglugerðum verði breytt í þeim tilgangi að tryggja aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum.</p> <p>Tillaga 20: Koma þyrfti á samræmdri skráningu fundargerða, starfsleyfa, eftirlitsskýrsla, bréfaskipta vegna eftirlits og kvartana í upplýsingakerfið.</p>
--

### ◆ Um samstarf við Hes

- Að Hollustuvernd sinni betur samræmingu en nú er gert, t.d. með því að Hvr vinni að gerð árangursstjórnunarsamnings með HES, og að Hvr fái að fylgjast með samráði heilbrigðisfulltrúa og stuðli á allan hátt að auknu samstarfi og samræmingu t.d. með starfsleyfisfyrirmyndum og stuðli að faggiltu eftirliti. (till.:22,23,24,25,26,27,28,29,30,57,58,59,65,66,67,68)

<p>Tillaga 22: Hvr ætti að bregðast vel við ábendingum Hes um hvernig samræmingu verði betur sinnt. Hvr þarf að sinna samræmingarhlutverkinu betur og samræma sig betur gagnvart Hes.</p> <p>Tillaga 23: Hvr óski eftir að fá að fylgjast með samráði heilbrigðisfulltrúa þeirra á milli í þeim tilgangi að bæta yfirsýn og leggja málum lið.</p> <p>Tillaga 24: Hvr ætti að bjóða Hes upp á árangursstjórnunarsamning. Þá mætti tengja flutningi eftirlitsverkefna frá Hvr til Hes. Í samningum yrðu tilgreind markmið, fyrirkomulag samstarfs, forgangur og umfang átaksverkefna og sérstakra athugana, gagnkvæmar skyldur, kostnaðarskipting vegna verkefna o.fl. Slíkir samningar gætu verið tvískiptir þannig að hluti þeirra fjalli um atriði sem varða Hvr og öll svæðin en síðan væru ákvæði vegna sérstöðu hvers svæðis.</p> <p>Tillaga 25: Einnig ætti að bjóða Hes samning um þjónustu sem Hvr veitir, m.a. þjónustu rannsóknastofunnar, og greiðslur fyrir hana að því leyti sem lög eða reglugerðir gera ekki ráð fyrir að ríkissjóður beri kostnaðinn af henni.</p> <p>Tillaga 26: Bjóða ætti formönnum heilbrigðisnefnda þátttöku í vörfundum með framkvæmdastjórum Hes.</p> <p>Tillaga 27: Þegar Hvr kynnir heilbrigðisfulltrúum nýja lögjöf og reglugerðir ætti einnig að bjóða heilbrigðisnefndum á kynninguna.</p> <p>Tillaga 28: Bjóða ætti uppá sérstaka kynningarfundum fyrir heilbrigðisnefndir eftir hverjar sveitarstjórnakosningar.</p> <p>Tillaga 29: Lagt er til að stjórnendur Hvr fari í heimsókn til heilbrigðisnefnda skömmu eftir sveitarstjórnakosningar og á miðju kjörtímabili nefndanna.</p> <p>Tillaga 30: Hvr haldi áfram með vinnu við starfsleyfisfyrirmyndir og felli þær í gæðahandbók sína. Nokkur heilbrigðisumdæmi eru að vinna að gerð gæðahandbóka og ætti Hvr að tala fyrir því að starfsleyfisfyrirmyndirnar verði felldar inni í gæðahandbækur.</p> <p>Tillaga 57: Vegna samræmingarhlutverks Hvr er lagt til að Hvr sendi Hes upplýsingar um almenna fræðslufundi sem eru haldnir innan stofnunarinnar og bjóði heilbrigðisfulltrúum og heilbrigðisnefndum að sækja þá. Á fundunum verði m.a. greint frá nýjungum á fagsviðunum, alþjóðlegri þróun og öðru sem getur eftt starfið.</p> <p>Tillaga 58: Hvr kanni grundvöllinn fyrir því að Endurmenntunarstofnun HÍ eða annar sambærilegur aðili, skipuleggi og bjóði uppá námskeið sem gagnast þeim sem starfa við heilbrigðiseftirlit.</p> <p>Tillaga 59: Stefnt verði að því að Hvr vinni fyrirmyndir algengustu starfsleyfa sem stofnunin gefur út þannig að umsækjendur um starfsleyfi geti fengið verkfræðistofur eða sambærileg fyrirtæki til að gera tillögur að starfsleyfum þeir senda Hvr ásamt umsókn um leyfi.</p> <p>Tillaga 65: Áfram verði unnið að því að færa framkvæmd mengunarvarnaeftirlits með samningum frá Hvr til Hes. Í samningi verði bæði kveðið á um gagnkvæmar skyldur Hvr og Hes og skyldur þeirra gagnvart eftirlitsþega. Miðað verði við að Hvr innheimti</p>
---

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

eftirlitsgjöld og greiði skoðunaraðila fyrir þjónustuna, m.a. til að uppfylla óskir samtaka atvinnurekenda um samræmda gjaldtöku fyrir eftirlitsþjónustu. Tryggt verði að Hvr fái allar þær upplýsingar um eftirlitið sem stofnunin þarf á að halda.

Tillaga 66: Hvr þarf jafnframt að stuðla að því að Hes eða faggiltir skoðunaraðilar taki að sér gegn samningi framkvæmd afmarkaðra þátta í eftirliti sem stofnunin ber ábyrgð á.

Tillaga 67: Stuðla þarf að því að sérhver eftirlitsaðili taki að sér að annast eftirlitverkefni fyrir marga opinbera aðila til að samræma eftirlitsþjónustu við fyrirtæki og gera hana hagkvæmari.

Tillaga 68: Að því leyti sem Hvr fer með beint eftirlit ætti að miða við að um sé að ræða eftirlit sem aðrir hafi ekki bolmagn eða sérþekkingu til að sinna eða framkvæmd eftirlitsins sé afar mikilvægur liður í því að byggja upp sérþekkingu hjá stofnuninni.

### ◆ Um vöktun

- Vinna ætti að gerð landfræðilegs gagnagrunns og tengja vöktunarpplýsingar við dreifilíkön svo unnt sé að fylgjast með ástandi umhverfisins og árangri aðgerða sem gripið er til. Hollustuvernd þarf að gæta þess að vöktun verðir skilin frá öðrum rekstri stofnunarinnar og ætti að gera verksamninga við þær stofnanir sem sjá um vöktun fyrir hana. Loks ætti leitast við að leita eftir samstarfi við þá aðila og stofnanir sem hafa besta þekkingu á vöktun (till.: 39,40,41,42,43)

Tillaga 39: Stjórnslusvið innan Hvr ætti ekki að annast vöktunarmælingar nema í algerum undantekningartilvikum og þá eingöngu meðan verið er að koma vöktuninni á. Þeir sem vinna úr og leggja mat á vöktunarpplýsingar vegna notkunar í þágu stjórnsýslu ættu ekki að fást jafnframt við vöktunarmælingar.

Tillaga 40: Verði ábyrgð á vöktun samkvæmt lögum um mengun sjávar flutt til Hvr er lagt til að Hvr óski eftir tilnefningu hlutaðeigandi sérfræði- og rannsóknastofnana í ráðgjafarnefnd um fyrirkomulag vöktunar.

Tillaga 41: Leggja ætti áherslu á að afla vöktunarpplýsinga frá þeim sem stunda þær fyrir og fá þá til að þróa upplýsingaöflun sína þannig að hún nýtist Hvr.

Tillaga 42: Vinna ætti að gerð landfræðilegs upplýsingagrunns og tengja vöktunarpplýsingar við dreifingarlíkön, til að geta upplýst almennig um ástand þess umhverfis sem hann lifir í. Þetta myndi samræmast kröfum sem gerðar eru um mælingar og upplýsingagjöf vegna loftgæðatilskipana og rannsóknastofnunar um vatn sem eru þegar komnar eða eru væntanlegar í EES-samninginn.

Tillaga 43: Gerðir verði skriflega verksamningar við stofnanir og fyrirtæki sem taka að sér að annast vöktunarmælingar og rannsóknir í samræmi við formkröfur til samninga í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins.

### ◆ Um fræðslu

- Hollustuvernd ætti að halda úti öflugu fræðslustarfi til að koma verkefnum sínum á framfæri og sýna meira frumkvæði en gert hefur verið. Þá ætti að huga að breyta nafngift stofnunarinnar í Hollustuvernd ríkisins - Umhverfis og matvælastofnun. (till.: 50,51,52,53,54,55)

Tillaga 50: Hvr ætti að halda úti öflugu fræðslustarfi í þeim tilgangi að koma á framfæri ímynd sinni sem forvarnaaðila sem hefur þekkingu til að hjálpa fólki að lifa heilbrigðu lífi og bæta umhverfi sitt. Fræðslan þarf að vera faglega traust og koma á skiljanlegan hátt á framfæri því sem ber að varast, sýna hvert er sambengi hlutanna, hvernig heildarmyndin lítur út og hvernig hún hefur þróast.

Tillaga 51: Hvr ætti að sýna meira frumkvæði í umræðu um hollustuháttamál og við að koma fróðleik á framfæri. Þetta ætti stofnunin að gera með því í fyrsta lagi að rækta samband við fjölmiðla. Í öðru lagi að halda úti virkri og aðgengilegri vefsíðu þar sem sagt er frá því sem er efst á baugi, svörum við algengum spurningum almennings og fyrirtækja og ýmsu ítarefni s.s. tölfræðiefni, skýrslum og gildandi reglum. Í þriðja lagi að standa fyrir og taka þátt í umræðu- og fræðslufundum um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir. Þjóða ætti Hes upp á samvinnu um fræðslustarf á framangreindum forsendum.

Tillaga 52: Umhverfisráðuneytið hefur falið Hvr að annast rekstur norræna umhverfismerkisins hér á landi undir stjórn sérstakrar nefndar ráðuneytisins. Tengja ætti kynningu merkisins í fjölmiðlum og annarsstaðar við Hvr sem forvarnarstofnun.

Tillaga 53: Vinnuhópur um starfsmannamál leggur til í skýrslu sinni að heiti stofnunarinnar “Hollustuvernd ríkisins” verði breytt í Umhverfis- og matvælastofnun þar sem það heiti sé meira lýsandi fyrir stofnunina og að stofnunin komi sér upp sínu eigin merki (logo). Hlutverkahópurinn leggur til að Hvr komi sér upp einkennistákni og noti heitið “Hollustuvernd ríkisins - umhverfis- og matvælastofnun”

Tillaga 54: Kannad verði meðal stofnana sem starfa á sama starfssviði og Hvr hvort áhugi er fyrir því að standa sameiginlega að vefsíðu til að bæta upplýsingar til almennings og/eða reka sameiginlega upplýsingamiðstöð sem m.a. veiti svör í gegnum síma. Sameiginlegt upplýsingakerfi gefur kost á að halda úti slíkri vefsíðu og upplýsingamiðstöð.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

Tillaga 55: Hver framfylgi varúðarreglunni með því að vara við efnun og vörum sem rannsóknir sýna að eru, eða sterkur grunur leikur á að séu, varasamar fólki eða umhverfi. Ef um bráðahættu er að ræða þarf einnig að koma upplýsingunum fram í fjölmiðlum í formi fréttatilkynninga, greina eða viðtala við fjölmiðla þannig að eftir sé tekið. Stofnunin þarf að setja sér verklagsreglur í þessu sambandi.

### ◆ Um bráðaaðgerðir

- Lögð verði áhersla á að búa til viðbragðsáætlanir og aðgerðalýsingar sem liggja fyrir þegar upp koma bráðamál Mikilvægt er að koma upp sérþekkingu varðandi fyrirbyggjandi aðgerðir (till.: 31)

Tillaga 31: Lögð verði áhersla á að búa til viðbragðsáætlanir og aðgerðalýsingar sem liggja fyrir þegar upp koma bráðamál og hægt er að fylgja í öllum aðal atriðum. Í þeim verði einnig fjallað um hverir beri kostnað við aðgerðir.

### ◆ Um innra eftirlit og gæðakerfi

- Hollustuvernd ætti að stuðla að því að fyrirtæki taki upp innra eftirlit.
- Hollustuvernd ætti að efla gæðakerfi sín, vera öðrum fyrirmynd og stuðla að því að fyrirtæki taki upp gæðakerfi og innra eftirlit. (till.: 74,75)

Tillaga 74: Hver ætti að hvetja fyrirtæki til að taka upp innra eftirlit hvort sem þau ganga svo langt að fá þau vottuð eða ekki. Leggja þarf áherslu á að innra eftirlit feli m.a. í sér skráningu á efnun sem notuð eru við framleiðsluna og geta verið skaðleg umhverfinu, heilsu almennings eða notendum framleiðsluafurðanna.

Tillaga 75: Hver ætti að efla þekkingu sína á gæðakerfum, vera fyrirtækjum góð fyrirmynd og veita þeim öfluga hvatningu meðal annars með því að breyta eftirlitsaðferðum sínum, byggja meira á innra eftirliti fyrirtækjanna sjálfra og lækka eftirlitsgjöld þegar innra eftirlit er orðið virkt.

### ◆ Um rannsóknir og þjónustu

- Tryggja verður öryggis og forgangsþjónustu fyrir Heilbrigðiseftirlitssvæðin. Hollustuvernd ætti að vinna með svæðunum að samtímaskráningu gagna í aðgangsstýrðan gagnagrunn. Efla ber rannsóknarstofu og huga ætti að auka umfang hennar með samstarfi við aðra aðila, samhliða því sem hún héldi sérhæfingu sinni. Lagt er til að heiti rannsóknarstofunnar verði breytt í Rannsóknarstofa Hver (till.: 76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,86)

Tillaga 76: Ekki verði gerðar neinar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi rannsóknastofu Hver sem geta bitnað á öryggisþjónustu fyrir heilbrigðiseftirlit.

Tillaga 77: Rannsóknarstofa Hver ætti að kynna betur þá þjónustu sína að afla tilboða í rannsóknir vegna heilbrigðiseftirlits og vöktunar sem er hagkvæmara að kaupa erlendis frá en að stunda hér á landi.

Tillaga 78: Kannað verði hvort aðferðir við sýnatöku og rannsóknir á matvælasýnum yrðu skilvirkari ef Hver nýtti það fé sem hún leggur til þjónusturannsókna fyrir Hes í skipulagðar úttektir á ástandi mála.

Tillaga 79: Efla þarf rannsóknastofu Hver með því að auka umfang starfseminnar. Í því sambandi þarf að kanna möguleika á að sameina rekstur opinberra matvælarannsókna, t.a.m. rannsóknastofu Hver og sambærilegra eftirlitsrannsókna hjá Tilraunastöð HÍ að Keldum fyrir yfirdýralækni og fleiri aðila. Rannsóknastofa Hver veitir yfirdýralæknisembættinu nú þegar ýmsa rannsóknarþjónustu.

Tillaga 80: Rannsóknarstofan ætti að auglýsa rannsóknar- og ráðgjafarþjónustu sína betur. Þess verður þó að gæta að verkefni fyrir einkaaðila komi ekki niður á þjónustu við Hes.

Tillaga 81: Rannsóknarstofan gæti tekið að sér ýmis verkefni á sviði vöktunar á grundvelli þjónustusamnings við stjórnsýsluvið Hver.

Tillaga 82: Rannsóknarstofan ætti að halda sérhæfingu sinni og byggja á styrk sínum, en hann liggur í örverurannsóknum, m.a. neysluvatnsrannsóknum, og varnarefnaemalungum á grænmeti og ávöxtum.

Tillaga 83: Til þess að undirstrika faglegt sjálfstæði og fjárhagslega aðgreiningu rannsóknastofunnar ætti að breyta heiti rannsóknastofunnar t.d. í Rannsóknarþjónusta Hver.

Tillaga 84: Þegar ákveðið er hvaða ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu Hver tekur að sér að veita umfram það sem lög og reglugerðir ákveða ætti að gæta þess að hún: þjóni tilgangi laga sem Hver starfar eftir, falli vel að lögbundnum verkefnum stofnunarinnar, séu liður í því að byggja upp sérhæfða þekkingu sem auðvelda henni að leysa lögbundin verkefni og standi undir sér fjárhagslega.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

Tillaga 85: Búa þarf þannig um hnútana að ekki sé hætt á hlutverkaárekstri í þeim tilvikum sem Hvr veitir eftirlitsskyldum aðilum sérfræðiþjónustu. Þetta má gera með því að aðgreina í stjórnskipulagi stofnunarinnar þá sem fást við stjórnsýsluverkefni og þá sem veita ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu til eftirlitsskyldra aðila.

Tillaga 86: Geti Hvr ekki veitt þjónustuna ætti að vísa á hvar líklegast er að fá góða þjónustu án þess að mæla með einum fremur en öðrum.

### Tillögur til umhverfisráðuneytisins

#### ❖ Um samræmingarstarf

- Hollustuvernd verði veitt lagaheimild til að setja bindandi reglur til að samræma framkvæmd heilbrigðisefirlits. Stofnununinni verði gert betur kleyft en nú að semja við faggilta aðila um framkvæmd eftirlits (till.: 14)

Tillaga 14: Hvr verði veittar lagaheimildir til að setja bindandi reglur til að samræma framkvæmd heilbrigðisefirlits og til að grípa inn í framkvæmdina í þeim tilgangi að samræma hana.

#### ❖ Um samvinnu milli Hvr og Hes

- Tryggt verði að saman fari ábyrgð og vald. Hópurinn setur fram 3 valkosti til að ná því. Skilgreina þarf hvað fellur undir þjónustuskyldi Hvr gagnvart HES. Væntanlegt upplýsingakerfi mun vonandi mynda grunn að virkara samstarfi og ber að tryggja fjárhagslegan grunn þess. (till.: 13,16,17,45)

Tillaga 13: Vinna þarf að því að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna heilbrigðisefirlits í tengslum við frekari uppstokkun á opinberu eftirliti. Hlutverkahópurinn telur að breytt skipulag muni stuðla að skilvirkari framkvæmd.

Tillaga 16: Hlutverkahópurinn telur afar mikilvægt að Íslendingar taki þátt í sameiginlegum úttektarverkefnum í Norrænu samstarfi og á vegum ESB til að bera saman ástand milli landa og til að meta áhættuþætti. Til þess að þátttaka strandi ekki á óljóstri kostnaðarskiptingu milli Hvr og Hes er lagt til að gerð verði tillaga um fjárveitingu fyrir slíkum verkefnum í fjárlögum.

Tillaga 17: Hlutverkahópurinn telur nauðsynlegt að skilgreina nánar hvaða þjónusta fellur undir lagaákvæði um þjónustuskyldu Hvr gagnvart Hes. Útfæra þarf þessa skyldu nákvæmlega í lögum, reglugerðum eða árangursstjórnunarsamningi svo ekki fari á milli mála við hvað er átt. Að öðrum kosti verði lagaákvæðið fellt niður. Þó svo að það yrði gert gæti stofnunin eigi að síður búið Hes uppá ýmsa þjónustu sem óskað yrði eftir enda kæmi þá gjald fyrir.

Tillaga 45: Skerpt verði á kostnaðarskiptingu Hvr og Hes vegna samræmdra úttektar- og eftirlitsverkefna sem Evrópusambandið stofnar til. Hlutverkahópurinn telur að túlka megi lög þannig að sama regla gildi um ábyrgð og kostnað vegna þessara eftirlitsverkefna og annars eftirlits á starfssviði Hvr.

#### ❖ Um bráðaaðgerðir

- Samræma þarf nánar í lögum ákvæði er varða aðkomu Hvr að bráðaaðgerðum, og sjá verður til að skortur á fjármagni hindir ekki nauðsynlegar bráðaaðgerðir (till.: 32,33,34,35)

Tillaga 32: Samræma ákvæði laga sem Hvr starfar samkvæmt hvað varðar ábyrgð Hvr á því að samræma bráðaaðgerðir og gefa út viðbragðsáætlanir.

Tillaga 33: Gera lagaheimildir Hvr til stjórna bráðaaðgerðum og grípa til ráðstafana skýrari, m.a. að Hvr fái heimild til að stjórna aðgerðum Hes þegar grípa þarf til bráðaaðgerða.

Tillaga 34: Ákvæði laga um greiðslu kostnaðar við bráðaaðgerðir verði gerð skýrari.

Tillaga 35: Myndaður verði sjóður sem Hvr getur leitað til og hefur fé til að leggja út fyrir sérstökum kostnaði við bráðaaðgerðir og verði jafnframt ætlað að bera þann hluta kostnaðarins sem ekki er skýrt hver skuli greiða lögum samkvæmt eða næst ekki að innheimta.

#### ❖ Um innflutningstakmarkanir

- Heimildir til takmörkunar af heilbrigðisástæðum verða að vera skýrar. (till.: 36)

Tillaga 36: Taka þyrfti af skarið varðandi heimildir ráðherra til að ákveða bann við innflutning á dýraafurðum til manneldis af heilbrigðisástæðum.

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

### ❖ *Um vöktun*

Skilgreining á lögum Hollustuhátta á vöktun verði útvíkuð þannig að hún nái yfir allt starfssvið Hvr og samræma þarf lagaákvæði mismunandi laga. Stuðlað verði að því að Hvr geti uppfyllt þær kröfur sem eru gerðar til vöktunar umhverfisins, einkanlega upplýsingar um loft og vatnsgæði. Gera þarf Hvr kleyft að koma á samræmdri vöktun matvæla frá framleiðslu til neyslu (till.: 37,38,46,47)

Tillaga 37: Skilgreining hollustuhátta á vöktun verði útvíkuð þannig að hún nái yfir allt starfssvið Hvr.
Tillaga 38: Samræma þarf ákvæði hollustuhátta laga og laga um varnir gegn mengun sjávar hvað varðar vöktun þannig að ábyrgð á vöktun færist til Hvr.
Tillaga 46: Stuðlað verði að því að Hvr geti uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru til vöktunar umhverfisins, einkanlega upplýsingar um loft- og vatnsgæði og að slíkar vöktunarupplýsingar verði tengdar við landfræðileg upplýsingakerfi og veðurlíkön. Með þeim hætti verði komið á mótis við skuldbindingar frá Evrópusambandinu og kröfur almennings til að vita um gæði þess umhverfis sem hann lifir í.
Tillaga 47: Gera þarf Hvr kleyft að koma á samræmdri vöktun matvæla frá framleiðslu til neyslu óháð því hvaða aðili fer með eftirlit matvællanna.

### ❖ *Um fræðslu*

- Samræma ætti lagaákvæði varðandi skyldu Hvr um fræðslu og lögum verði breytt þannig að Hvr ásamt HES verði ætlað að halda uppi fræðslu um málefni er falla undir þessa aðila (till.: 48,49,56)

Tillaga 48: Samræmd verði lagaákvæði varðandi skyldu Hvr til að annast fræðslu um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir.
Tillaga 49: Lögum verði breytt þannig að Hvr verði ásamt HES ætlað að halda uppi almennri fræðslu og upplýsingagjöf um málefni sem falla undir lög sem stofnunin starfar eftir.
Tillaga 56: Lagaákvæði um fræðsluskyldu Hvr gagnvart heilbrigðisfulltrúum verði felld niður. Hlutverkahópurinn telur að það sé hluti af yfirumsjónarhlutverki stofnunarinnar að veita bæði heilbrigðisnefndum og starfandi heilbrigðisfulltrúum fræðslu um gildandi lög og reglur og um túlkun þeirra.

### ❖ *Um alþjóðareglur*

- Unnið verði að því að breyta lögum til að tryggja að ríkið beri ábyrgð á eftirlit sem grundvallast á fjölþjóðsamningum (till.: 61)

Tillaga 61: Lögum um eftirlit með framkvæmd á starfssviði Hvr verði breytt í þá átt að saman fari umboð og ábyrgð. Einkanlega á þetta við um eftirlit með framkvæmd samkvæmt reglum sem grundvallast á fjölþjóðlegum samningum sem Íslendingar eru aðilar að og íslenska ríkið ber ábyrgð á.
--

### ❖ *Um eftirlit*

Hópurinn leggur til að ábyrgð á innflutningseftirliti verði í höndum ríkisins, en HES annist beinar eftirlitsaðgerðir (till.: 21,62,63,64,69,70,71,72,73)

Tillaga 21: Undirbúin verði vinna við gerð reglugerðar um faggildingu eftirlitsaðila vegna eftirlits samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og samkvæmt matvælalögum.
Tillaga 62: Unnið verði að því að koma stefnu ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera í framkvæmd á sviði heilbrigðiseftirlits m.a. með því að gera nauðsynlegar skipulags- og lagabreytingar.
Tillaga 63: Ákvæðum laga um eftirlit með varnir gegn mengun sjávar verði breytt til samræmis við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um eftirlitsstarfsemi hins opinbera og framkvæmdina eins og hún er, þ.e. að Hvr sé ætlað að bera ábyrgð á eftirlitinu en feli skoðunaraðilum að annast framkvæmdina gegn samningi.
Tillaga 64: Gerð verði tímasett framkvæmdaáætlun um að koma á faggiltu heilbrigðiseftirliti í landinu.
Tillaga 69: Styrktar verði lagaheimildir varðandi innflutningseftirlit og skráningu eiturefna og hættulegra efna og vara sem innihalda slík efni hjá Hvr. Komið verði á fót gagnabanka hjá Hvr þar sem haldið verði utanum upplýsingar frá framleiðendum

## Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

um magn efna í umferð, notkunarsvið og merkingar. Sett verði reglugerð sem kveði nánar á um skyldur framleiðenda og innflutningsaðila varðandi upplýsingagjöf, um heimildir Hvr til að nýta upplýsingarnar vegna eftirlits, vegna aðgerða til að minnka áhættu af hættulegum efnunum í umferð og vegna upplýsingagjafar til alþjóðastofnana svo og um þvingunarúrræði. Sett verði gjaldskrá sem taki mið af því að eftirlitsgjöld standi undir kostnaði við framkvæmd. Tillögur til ráðuneytisins:

Tillaga 70: Lagt er til að ákvæði laga um erfðabreyttar lífverur verði breytt þannig að það sé skýrt að Hvr stjórn eftirliti samkvæmt lögnum óháð því hvort öðrum er falið að annast ákveða þætti í framkvæmd eftirlitsins.

Tillaga 71: Samkvæmt 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins hafa ríkisstofnanir og ráðuneyti heimild til að gera þjónustusamninga við einkaaðila eða aðra opinbera aðila um afmarkaða þætti í verkefnum sem stofnunin annast. Skoða þarf hvort rétt er að kveða á um í lögum eða reglugerðum sem Hvr starfar eftir hvernig að þessu skuli staðið vegna heilbrigðiseftirlits.

Tillaga 72: Ábyrgð á innflutningseftirliti færast ekki frá Hvr til Hes í samræmi við það sem er boðað eins og boðað er í hollustuháttalögum.

Tillaga 73: Reglur um innflutningseftirlit með matvælum verði breytt þannig að Hvr beri ábyrgð á og stjórn eftirlitinu, taki þátt í alþjóðlegu tilkynninganeti, reki gagnabanka og ákvarði beitingu þvingunarúrræða. Hlutverk Hes verði að annast beinar eftirlitsaðgerðir, framkvæma þær aðgerðir sem Hvr mælir fyrir um og veita Hvr allar þær upplýsingar sem liggja fyrir og koma að gagni vegna eftirlitsins. Ákveða þarf hvernig kostnaður milli eftirlitsaðila skiptist og hvernig hlutur Hvr verði fjármagnaður.

# Skýrsla um hlutverk Hollustuverndar ríkisins

## Fylgiskjal 10. Skilgreining hugtaka samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunavarnir

