



Nefndasvið Alþingis
b.t. landbúnaðarnefndar
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

JRP/aa

Rvk. 5.1. 2007.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, með síðari breytingum. – 377. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins hafa á undan förnum tveimur þingum sent Alþingi umsagnir um sams konar lagafrumvörp sem þá lágu fyrir Alþingi til breytinga á lögum nr. 96/1997. Í síðustu umsögn SA frá 2. maí 2006 til landbúnaðarnefndar Alþingis var sérstök grein gerð fyrir forsögu málsins og almennum sjónarmiðum sem huga þarf að við eftirlitsstarfssemi hins opinbera. Vakin var athygli landbúnaðarnefndar á þeirri dapurlegu staðreynd að upplýsingar skortir um ráðstöfun núverandi eftirlitsgjalds, sem er lögbundið og er mismunandi hátt eftir búgreinum. Ársreikningar svokallaðs eftirlitssjóðs sem var í vörslu Landbúnaðarráðuneytisins frá árinu 2002 til 1. janúar 2006, liggja ekki enn fyrir þó eftir þeim hafi ítrekað verið leitað. Landbúnaðarráðuneytið og forveri Landbúnaðarstofnunar, þ.e. embætti yfirdýralæknis, hafa ekki svarað bréfum um raunkostnað við eftirlit við slátrun dýra og ráðstöfun fjármuna sjóðsins í rúm tvö ár. Af þessum sökum sáu SA og fyrirtækið Reykjagarður hf. sig knúin til að kæra stjórnslu landbúnaðarráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis þann 26. október 2006. (sjá fskj. 1). Landbúnaðarráðuneytið hefur ekki enn svarað spurningum umboðsmanns Alþingis vegna kvörtunar SA (fskj. 2) og hefur nú í tvígang fengið frest til að svara umboðsmanni (fskj. 3.). Ráðuneytið fékk skömmu fyrir jól nýjan frest til 1. febrúar 2007 til að veita umbeðnar upplýsingar á þeirri forsendu að svör Landbúnaðarstofnunar hafi verið „ófullkomin.“

Landbúnaðarráðuneytið hefur virt að vettugi allar óskir samtakanna í bréfum og umsögnum til landbúnaðarnefndar Alþingis um að ganga til samstarfs við hagsmunaaðila í atvinnugreininni. Ráðuneytið vill ekki hafa neitt samráð við fyrirtækin um gerð lagafrumvarps, sem hefði það að markmiði að semja nútímalega eftirlitslöggjöf, þar sem fyrirtækin bæru megin ábyrgðina á eftirlitinu og þar sem eftirlitið væri falið sjálfstæðum einkareknum og faggiltum skoðunarstofum, sem fylgdust með því að reglum sé fylgt. Í stað þess leggur ráðuneytið nú í þriðja sinn fram lagafrumvarp sem samið er án samráðs við hagsmunaaðila og án þess að neinar fjárhagslegar forsendur eða upplýsingar liggi fyrir um núverandi kostnað eða væntanlega gjaldtöku vegna eftirlits Landbúnaðarstofnunar. Þessum vinnubrögðum landbúnaðarráðuneytis er mótmælt.

Í frumvarpinu felast áfram viðtækar heimildir til Landbúnaðarstofnunar og landbúnaðarráðherra til að innheimta eftirlitsgjald: „Í hlutfalli við innvigtun“ á kjöti. Áfram er því ætlunin að innheimta svokallað kílógjald af kjöti sláturdýra í stað þess að greiða fyrir raunveruleg unnin og nauðsynleg eftirlitsverkefni. Engin takmörk verða á þessari gjaldtöku á kjöt eins og nú er í lögum. Þessi opna gjaldsskrárheimild til landbúnaðarráðherra jafngildir framsali á skattlagningarvaldi til ráðherra verði frumvarpið að lögum meðan engar fjárhagslegar forsendur eða útreikningar á núverandi eða væntanlegum „raunkostnaði“ við eftirlitið eru lagðar fram með frumvarpinu.

Engar skýringar eða áætlanir liggja fyrir um það hverjar verða væntanlegar fjárhæðir pr. kíló skv. nýrri „gjaldskrá“ eða hvert gjaldið yrði á einstakar kjöttegundir. Því verður vart trúað að Alþingi framselji á þennan hátt skattlagningarvald til ráðherra og veiti honum sjálfðæmi um ákvörðun gjalds á einstakar kjöttegundir.

Samtökin hvetja enn til þess að haft verði samráð við hagsmunaaðila svo sátt megi verða um málið. Ekki er lagst gegn því að greitt verði sanngjarnt gjald fyrir nauðsynlegt opinbert eftirlit. Samtökin vilja hins vegar koma í veg fyrir eftirlitslausa og ótakmarkaða gjaldtöku hins opinbera af atvinnufyrirtækjum undir því yfirskyni að um sé að ræða innheimtu á svokölluðum „raunkostnaði við eftirlit“. Það stenst ekki að Landbúnaðarstofnun reki áfram beint eftirlit með atvinnurekstri án þess að nokkur tilraun sé gerð til að skilgreina umfang eftirlitsins, takmarka það eða veita því neitt aðhald. Enginn hvati er í frumvarpinu til hagræðingar og til að umbuna vel reknum fyrirtækjum fyrir öflugt innra eftirlit.

Nánar um frumvarpsgreinina

Samtök atvinnulífsins lýsa eindreginni andstöðu við frumvarpsgreinina, sem er efnislega lítið breytt frá því frumvarpi sem lagt var fram sl. vor. Samtök atvinnulífsins líta svo á að hér verði í raun um skattlagningu á fyrirtækin að ræða í formi kílógjalds á innvegið kjötmagn sláturleyfishafa. Ráðherra þurfi ekki samkvæmt lagagreininni að hafa nokkuð samráð við fyrirtækin við ákvörðun nýju kíló gjaldskrárinnar. Ráðherra þurfi ekki einu sinni að kynna „gjaldskrána“ eða útskýra forsendur hennar fyrir sláturleyfishöfum, sem er í samræmi við þau vinnubrögð sem ráðuneytið hefur stundað sl. ár við ráðstöfun fjármuna eftirlitssjóðs. Greinin felur í sér að heimilt verður að innheimta hjá atvinnufyrirtækjum sem undir hana falla afar vítt skilgreindan kostnað Landbúnaðarstofnunar án þess að nokkur tilraun sé gerð til að leggja á hann bönd.

Það vekur sérstaka athygli og undrun að í athugasemdum með frumvarpinu er nú reynt að réttlæta frumvarpsgreinina með beinni tilvísun til reglugerðar Evrópusambandsins nr. 882/2004. Gefið er í skyn að ótakmarkaðar gjaldtökuheimildir frumvarpsins séu nauðsynlegar vegna þessarar reglugerðar ESB til að tryggja áfram öruggan útflutning sláturafurða. Þetta fær ekki staðist. Í grundvallaratriðum er nálgun landbúnaðarráðuneytisins röng því tilskipun ESB sem vísað er til gerir ráð fyrir því að eftirlit hins opinbera sé tengt áhættu en frumvarpsgreinin gerir ráð fyrir gjaldi per kíló sem þýðir að ekki er umbunað fyrir frammistöðu, innra eftirlit o.s.frv og því ekkert mið tekið af áhættu þeirri sem viðkomandi framleiðslu getur fylgt. Enga heimild er að finna um að fela skoðunarstofnum eftirlit þótt slíkt sé ríkur þáttur í þeirri tilskipun sem vísað er til. Frumvarpið sýnir í reynd að Landbúnaðarstofnun og ráðuneytið taka á engan hátt tillit til EES reglna eða WTO – SPS reglna. Allt eftirlit á þessu sviði á að vera byggt á áhættumati og framkvæmt á vísindalegum grunni. Í frumvarpinu eru engin merki þess að haga megi eftirliti á þennan hátt eða að kostnaður verði á einhvern tengdur áhættumati.

Nánar skal stuttlega fjallað um einstaka liði:

1. Ekki er ljóst af frumvarpinu hvort eftirlitsgjald í væntanlegri gjaldskrá landbúnaðarráðherra verði mismunandi fyrir hverja tegund kjöts eins og nú er lögbundið. Aðeins er ljóst að miða á gjaldið við innvegið magn eins og í núgildandi lögum. Meginbreytingin er að landbúnaðarráðherra fær vald frá Alþingi til að ákveða gjaldið.
2. Með kostnaði undir a. lið er ákveðið að greiða skuli laun og ferðakostnað eftirlitsmanna og aðstoðarfólks. Ekki er í greinargerð eða athugasemdum að finna neina umfjöllun um hve margir eftirlitsmennirnir séu nú eða þurfi að vera. Alla útreikninga vantar á því hver launakostnaður hafi verið sl. ár, hver launaþróunin geti orðið eða hve hár þessi kostnaður verði framtíðinni.

3. Í b. lið er Landbúnaðarstofnun veitt ótakmörkuð heimild vegna „rannsókna á reglubundnum sýnum” og til að fá greiddan kostnað við sýnatökuna og úrvinnslu. Eðlilegra er að fela sláturleyfishöfum eða faggiltum rannsóknastofum að taka reglubundin sýni eftir fyrirframgefnum stöðlum. Landbúnaðarstofnun hafi hins vegar eftirlit með niðurstöðum og því kerfi sem sýni eru tekin eftir frekar en að stofnunin sjálf sé að taka sýni og vinna úr þeim. Mikilvægt er að Landbúnaðarstofnun verði gert að gefa út sýnatökuáætlun svo vitað sé hve umfangsmikil sýnataka á að vera og að hún sé í hverju tilviki í tölfræðilegu samhengi við umfang framleiðslunnar. Fyrirtækin eiga síðan að ráða því sjálf hvar úrvinnslan fer fram og semja við þá faggiltu rannsóknastofnun sem best býður kjörin. Í þeim tilvikum sem eftirlitsstofnunin telur mikilvægt að taka sýnin sjálf getur hún komið þeim til viðkomandi rannsóknarstofu sem innheimtir kostnaðinn hjá fyrirtækinu sem um það hefur samið.
4. Í c. lið er veitt lagaheimild til velta öllum kostnaði vegna námsskeiða og viðhaldsmenntunar kjötskoðunarlækna og aðstoðarfólks yfir á sláturleyfishafa. Það vekur sérstaka athygli að ekki er lengur í frumvarpinu talað um „nauðsynlegt” námskeiðshald eða endurmenntun eins og í frumvarpinu frá því í vor. Þessi breyting er réttlætt með tilvísun í 6. gr. reglugerðar EB nr. 882/2004, þótt sú reglugerð segi ekkert um það hver greiða skuli kostnað vegna þjálfunar. Það fær ekki staðist að atvinnufyrirtækin greiði alla endurmenntun starfsfólks í þessum störfum. Það verður að treysta því að opinber ríkisstofnun ráði til sín á hverjum tíma hæft og menntað starfsfólk, sem hafi þekkingu og getu til að sinna störfum sínum eins og ætlast er til.

Sem dæmi um það hvað langt verður unnt að teygja þetta ákvæði má nefna ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr en þar segir: „Meðan ekki hafa tekist samningar milli Dýralæknafélags Íslands og fjármálaráðuneytisins um endurmenntun gildir eftirfarandi ákvæði: Fyrir hver tíu ár, sem héraðsdýralæknir hefur gegnt þjónustu, á hann rétt á að hljóta sex mánaða frið frá störfum með fullum launum til framhaldsnáms í samráði við [Landbúnaðarstofnun].” Greiðir ríkissjóður fargjaldskostnað til þess lands þar sem hann hyggst dveljast og heim til Íslands að dvöl lokinni.” Það er ekki unnt að setta sig við að ákvæði eins og þetta verði hluti af þeim eftirlitskostnaði sem atvinnulífi í einstökum atvinnugreinum er gert að greiða sem hluta af eftirlitsgjaldi.

5. Samkvæmt d. og e. liðum verður fyrirtækjum gert að greiða kostnað við „yfirstjórn, samræmingu, nauðsynlega aðstöðu og tækjabúnað” vegna eftirlits Landbúnaðarstofnunar án þess að nein tilraun sé gerð til að skilgreina þennan kostnað eða takmarka á nokkurn hátt. Samkvæmt athugasemdum frumvarpsins eiga sláturleyfishafar meira að segja að kosta og reka „nauðsynlegt bókhalds- og skráningarkerfi” Landbúnaðarstofnunar. Með kostnaði vegna aðstöðu og tækjabúnaðar virðist átt við kostnað vegna húsnæðis, bifreiða, rannsóknarstofu og svo framvegis. Engin tilraun er gerð til að meta hver þessi kostnaður geti verið, hvort um sé að ræða stofnkostnað eða einungis rekstrarkostnað, hver aðstaðan sé nú, hver hún geti verið og svo framvegis.

Í sérstakri málsgrein í frumvarpinu er svo fjallað um svokallað „sérstakt eftirlit með sláturafurðum” ef upp koma smit eða önnur atvik. Heimilt verður að innheimta sérstakt gjald vegna þessa eftirlits. Eindregið er lagt til ef slík tilvik koma upp verði viðkomandi fyrirtækjum gert að skila til Landbúnaðarstofnunar áætlun um viðbrögð, t.d. um auknar sýnatökur og rannsóknir. Landbúnaðarstofnun getur haft eftirlit með því að áætluninni sé framfylgt. Það samræmist engan veginn eðlilegri verkaskiptingu milli fyrirtækja og eftirlitsaðila að opinber ríkisstofnun verði beinn þátttakandi í ferli úrbóta sem þarf að eiga sér stað eins og lagt er til í frumvarpsgreininni. Með því er eftirlitið, opinber stjórnsýslustofnun, nánast orðið þátttakandi í aðgerðum og úrbótum og kann jafnvel að bera ábyrgð á þeim sem er óviðunandi fyrir alla aðila.

Að öllu samanlögðu er hér um að ræða gjaldtökuheimildir sem eru langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Á undanförunum árum hafa tekjur eftirlitssjóðs landbúnaðarráðuneytisins verið um 82 mkr á ári. Verði frumvarp þetta að lögum mun eftirlitskostnaður geta margfaldast án þess að þeir sem eiga að greiða hann hafi nokkuð um það að segja. Við setningu reglugerða og gjaldskráa um eftirlitið er sláturleyfishöfum og fyrirtækjum ekki tryggt nein aðkoma eða andmælaréttur. Fram kemur í athugasemdum frumvarpsins að við gerð reglugerðar muni ráðherra hafa „samráð við eftirlits- og fagaðila“. Ráðuneytið ætla þannig ekki að hafa neitt samráð við fyrirtækin eða hagsmunaaðila í atvinnugreininni við gerð reglugerðar og gjaldskrár. Þetta er í samræmi við vinnubrögð og stjórnsýslu ráðuneytisins hingað til sem eru ámælisverð.

Eindregið er lagt til að fram komi í frumvarpstextanum að ákvörðun ráðherra um gjaldskrá skuli ávallt byggð á raunkostnaði og byggð á uppgjöri fyrir næsta ár á undan ásamt rekstraráætlun um tekjur og gjöld komandi tímabila. Í frumvarpinu sem lagt var fram sl. vor kom sagði: „*Ráðherra skal gefa út gjaldsskrá um heilbrigðiseftirlitið, sem byggð skal á raunkostnaði þess*“. Þessi setning hefur hins vegar verið felld út úr 1. grein þessa frumvarps án þess að það sé útskýrt nánar. Nauðsynlegt er að landbúnaðarstofnun verði gert að rökstyðja allar þær breytingar sem lagðar eru til á gjaldskrá. Áður en landbúnaðarráðherra setur reglugerð um framkvæmd eftirlitsins t.d. um sýnatökur og gjaldskrá verði ráðuneytinu og Landbúnaðarstofnun gert að kynna þær fyrir hagsmunaaðilum og afla umsagna þeirra og að þær umsagnir skuli hafðar til hliðsjónar við gerð gjaldskrár.

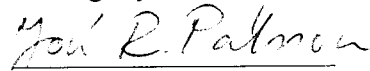
Lokaorð

Ekkert samráð var haft við Samtök atvinnulífsins eða sláturleyfishafa við undirbúning þessa frumvarps. Til þess að sátt geti ríkt um opinbert eftirlit á þessu sviði og um gjaldtöku fyrir það, er mikilvægt að haft sé samráð við hagsmunaaðila í viðkomandi atvinnugrein. Það eru eðlilegir stjórnsýsluhættir í nútíma þjóðfélagi að leita samráðs við hagsmunaaðila en á það hefur algjörlega skort af hálfu landbúnaðarráðuneytisins. Raunar hafa vinnubrögð ráðuneytisins verið með eindæmum, þar sem bréfum er ekki svarað og upplýsingar ekki veittar, eins og fram kemur í meðfylgjandi kvörtun SA til umboðsmanns frá 26.10. 2006.

Það frumvarp sem nú liggur fyrir Alþingi er ónothæft enda er því eingöngu ætlað að gefa Landbúnaðarstofnun og ráðuneytinu tækifæri á að hækka eftirlitsgjöld á þann hátt sem þeim hentar. Landbúnaðarstofnun veit í raun ekki í dag hver er kostnaður við einstaka þætti starfsseminnar er og engin tilraun er gerð til þess að skýra eða meta á ýmsan sameiginlega rekstrarþætti stofnunarinnar sem hluta kostnaðar við eftirlit með slátrun dýra.

Samtök atvinnulífsins leggjast því eindregið gegn framangreindu frumvarpi en eru áfram tilbúin til samráðs um gerð nýs frumvarps eins og margoft hefur komið fram.

Virðingarfyllst,



Jón Rúnar Pálsson, hrl.