



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Kópavogur, 16. apríl 2026

Málsnr. 2311003

PBG/HH

Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum (einföldun eftirlits), 582. mál

SSH fengu ofangreint frumvarp sent til umsagnar með tölvupósti dags. 30. mars 2026 en áður höfðu samtökin sent athugasemdir við drög að ofangreindu frumvarpi á samráðsgátt stjórnvalda dags. 17. febrúar 2026, S-3/2026. Er hér að miklu leyti um að ræða áréttingu á þeim athugasemdum.

Almennar athugasemdir

Um er að ræða svonefndan bandorm í 14 köflum þar sem lagðar eru til breytingar á jafnmörgum lagabálkum. Umfangsmestar eru breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Öll ákvæði um starfsemi, verkefni og lögbundin úrræði heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga falla úr gildi verði frumvarpið að lögum en eftir standa nokkur lögbundin verkefni sveitarfélaga ásamt heimildum til þess að setja samþykktir um dýrahald, meðhöndlun úrgangs og fráveitumál.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum kemur fram að einn aðalhvati tillagðra breytinga séu athugasemdir ESA (European Surveillance Authority - Eftirlitsstofnun EFTA) við núverandi framkvæmd eftirlitsins. Þær athugasemdir snúa þó nær alfarið að því að framkvæmd matvælalaga sé ekki í fullu samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um evrópskt efnahagssvæði (EES). Stjórnvöld hafa kynnt fyrir ESA með formlegum hætti að þau hyggist mæta athugasemdum stofnunarinnar með því að flytja eftirlitsverkefni á sviði matvæla, hollustuhátta og mengunarvarna frá sveitarstjórnarstiginu til ríkisvaldsins. Í svari ESA kemur fram að hvorki sé öruggt að slíkar aðgerðir séu nauðsynlegar, né nægjanlegar til að mæta þeim annmörkum sem stofnunin hefur bent á.

Vekur það spurningar um hvort þörf sé á þeim umfangsmiklu breytingum sem lagðar eru til í frumvarpsdrögum, en ekki verður séð að athugasemdir ESA kalli á endurskipulagningu málaflokksins með þessum hætti, og má einnig velta fyrir sér hvort réttara hefði verið að leggja til önnur og vægari úrræði til úrbóta á núverandi fyrirkomulagi og leita til annarra Norðurlandarákja um fyrirmyndir.

Umrædd frumvarpsdrög virðast láta ýmsum spurningum ósvarað og kristallast sú afstaða SSH í öllum eftirfarandi athugasemdum. Sérstaklega eru gerðar athugasemdir við þá óvissu sem virðist uppi varðandi útfærslu þeirra verkefna sem áfram verða í höndum sveitarfélaganna og ýmsu virðist ósvarað varðandi væntan kostnað vegna tillagðra breytinga og þá tekjustofna sem sveitarfélögin hafa haft til að fjármagna verkefni heilbrigðiseftirlitanna. Virðist þá einnig óraunhæft að umrædd lög taki gildi um næstu áramót, en ljóst er að verði frumvarpið að lögum muni það kalla á umfangsmiklar breytingar á fjölda laga, reglugerða og samþykktu auk endurskipulagningar mannauðs og innri kerfa. Er það þá einnig mat SSH að rétt væri að innleiða breytingar á grundvelli frumvarpsins í áföngum, fremur en að öll ákvæði þess taki gildi á sama tíma, enda megi með því draga úr líkum á þjónusturofi.

Rétt er að taka fram að framangreind afstaða kristallaðast einnig í mörgum hinna eitt hundrað umsagna sem settar voru fram við drög að frumvarpi um sama efni, mál S-3/2026 í samráðsgátt og virðist mega af því ráða að áhrif frumvarpsins hafi ekki verið fyllilega greind eða slík greining hafi í öllu falli ekki skilað sér nægjanlega til allra hagaðila, þ.á.m. sveitarstjórnarstigsins.



Endurskoðun stjórnvaldsfyrirmæla

Nái frumvarp þetta fram að ganga er ljóst að það kallar á gríðarlega umfangsmiklar breytingar á reglugerðum og samþykktum sveitarfélaga. Virðist gert ráð fyrir því, sbr. umfjöllun í 6. kafla í athugasemdum með drögunum. Í frumvarpinu er þó ekki að finna t.a.m. neitt bráðabirgðaákvæði um að reglugerðir og samþykktir sveitarfélaga sem settar eru á grundvelli hollustuháttalaga haldi gildi sínu í tiltekinn tíma. Verður þó að telja það brýnt því fyrirséð er að það taki einhver ár að endurskoða öll stjórnvaldsfyrirmæli.

Framangreint skapar óvissu um núverandi verkferla, þar á meðal um gildi og lagastoð samþykpta og er nauðsynlegt að leyst verði úr henni. Má hér nefna samþykkt nr. 555/2015 um verndarsvæði vatnsbóla á höfuðborgarsvæðinu. Samþykktin miðar að því að tryggja verndun grunnvatns vatnsverndarsvæða höfuðborgarsvæðisins þannig að gæði neysluvatns á vatnstökustað uppfylli ávallt kröfur sem gerðar eru í gildandi löggjöf. Afar mikilvægt er að ekki ríki vafi um verklag skipulagsmála vatnsverndar, verndun, vöktun, eftirlit, leyfisveitingar ofl. á vatnsverndarsvæðum. Er framangreint því eitt þeirra atriða sem þörf er á að rýna betur.

Kostnaðarauki

Í 7. kafla athugasemda í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um mat á áhrifum þess verði það að lögum. Kemur þar fram að áhrif frumvarpsins á ríkissjóð séu metin takmörkuð og að bein fjárhagsleg áhrif á sveitarfélögin séu óveruleg eða jafnvel jákvæð í þeim tilvikum þar sem þau hafa borið hluta kostnaðar af þeim verkefnum sem flytjast nú til ríkisins. Þá kemur fram að óbein neikvæð áhrif á sveitarfélögin kunni að felast í því að sérfræðipækking flytjast til ríkisins og að það geti takmarkað aðgegni sveitarfélaganna að sérfræðiráðgjöf. Þá muni tiltekinn einskiptiskostnaður falla á sveitarfélögin, s.s. vegna mögulegra biðlaunagreiðsla. Ekki kemur þó nánar fram hversu hár hann kunni að verða.

Samkvæmt 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skal, sé fyrirsjáanlegt að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög, fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Að mati SSH ber framangreind umfjöllun í athugasemdum það ekki með sér að þessari skyldu hafi verið sinnt sem skyldi enda megi ætla að ekki hafi verið tekið tillit til ýmissa þátta sem leitt geti til kostnaðarauka verði frumvarp þetta að lögum. Að mati SSH getur einsskiptiskostnaður sveitarfélaganna orðið verulegur, ekki aðeins vegna biðlauna eða annars starfsmannakostnaðar, heldur einnig við endurskipulagningu þeirra verkefna sem þeim er ætlað að hafa áfram með höndum, en fjöldi verkefna sem heilbrigðiseftirlitin sinna í dag munu áfram vera á höndum sveitarfélaga.

Má þá jafnframt ætla að kostnaður sem kann að falla á ríkissjóð sé að einhverju leyti vanáætlaður. Þannig er t.a.m. fyrirséð að fjárfesta þurfi í umfangsmiklum skráningar- og upplýsingakerfum, gerð gátlista og verkferla en óljóst er hve gert er ráð fyrir miklum einskiptiskostnaði ríkisins við þessar breytingar en engar tölulegar áætlanir hvað það varðar fylgja frumvarpinu. Er því einnig ósvarað hvort umfang þeirra verkefna sem flytjast eiga frá sveitarfélögum hefur verið kortlagt nákvæmlega og tryggt að fjárheimildir viðeigandi ríkisstofnana taki mið af því, enda þurfi þar að byggja upp mannafla og sérþekkingu, svo tryggt verði að ekki komi til þjónusturofs.

Þá virðist að einhverju leyti gert ráð fyrir því að rekstraraðilar kunni að þurfa að sæta tvöföldu leyfis- og eftirlitskerfi hjá mismunandi ríkisstofnunum. Dæmi um slíkt eru skólar og leikskólar með eldhús og mótuneyti en þær stofnanir munu þurfa leyfi bæði skv. matvælalöggjöf og hollustuháttalögum. Þær munu því mæta tveimur eftirlitsaðilum í stað eins áður. Þrátt fyrir að breytingar séu lagðar til á 58 gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, sbr. 29. gr. frumvarpsins, verður ekki séð af því að girt sé fyrir framangreint, enda aðeins um heimild að ræða til að fela Matvælastofnun heilbrigðiseftirlit. Ætla má að af framangreindu hljótist bæði kostnaðarauki og að erfiðara verði að fá heildaryfirsýn yfir starfsemina.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Hætta á þjónusturofi

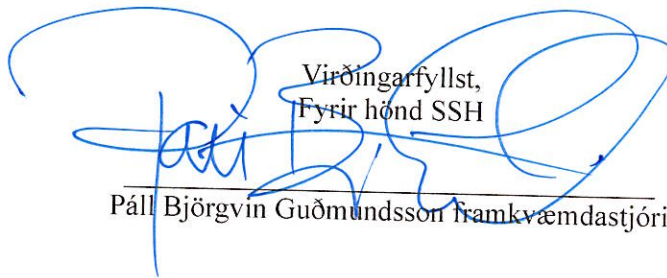
Hætta er á að þær umfangsmiklu breytingar sem hér eru lagðar til muni hafa í för með sér þjónusturof og skert eftirlit meðan á breytingum stendur og nýtt fyrirkomulag festir sig í sessi. Líklegt er að hluti þess starfsfólks sem nú starfar við heilbrigðiseftirlit muni leita starfa annars staðar enda eru ekki tryggð sambærileg störf á nýjum vettvangi, þrátt fyrir bráðabirgðaákvæði frumvarpsins. Innleiðing á nýju fyrirkomulagi og sameining stofnana, en með frumvarpi til laga um stofnun atvinnuveganna, 568. mál, er lagt til að ný stofnun taki við verkefnum Matvælastofnunar, Fiskistofu og Verðlagsstofu skiptaverðs er tímafrekt verkefni sem þarfnast undirbúnings og yfirferðar. Reynslan, t.a.m. af sameiningu Umhverfisstofnunar og Orkustofnunar, sýnir að það gæti tekið allt að tvö ár að innleiða breytingar af þessu tagi og á þeim tíma er hætt við að eftirlit með matvælaöryggi, hollustuháttum og umhverfismengun verði skert sem getur haft áhrif á lýðheilsu. Árlega koma upp fjölmargar matvælasýkingar, mengunarslys og hollustuháttamál þar sem öryggi almennings er ógnað og því áriðandi að þjónusta heilbrigðiseftirlita haldist órofin. Þarna má nefna sérstaklega viðkvæma aðila eins og leikskólabörn og eftirlit með vatnsbólum höfuðborgarsvæðisins, sem er undirstaða lífs á svæðinu og þörf á að vernda sérstaklega. Á grundvelli þessa er ítrekuð sú afstaða að tillagðar breytingar verði í öllu falli innleiddar í áföngum, en eigi bæði sameining fyrrgreindra stofnana og sú tilfærsla verkefna sem lögð er til í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar að eiga sér stað 1. janúar 2027 virðist hætta á þjónusturofi fyrirsjáanleg.

Einnig er óhjákvæmilegt að reifa áhyggjur af því að þeir kostir sem eru samfara eftirliti í heimabyggð, þ.e. nærþjónustu, s.s. viðbragðsflýtir og þekking á aðstæðum og staðháttum kunni að glatast verði frumvarp þetta að lögum.

Í öllu falli virðist sem margt sé enn óljóst um áhrif þess verði fyrirbyggjandi frumvarp óbreytt að lögum. Er því hvatt til frekara samtals varðandi efni frumvarpsins þannig að betur verði upplýst um heildræn áhrif þess.

SSH lýsa sig þá að sjálfsögðu reiðubúin til að koma fyrir nefndina og gera frekari grein fyrir umsögn sinni.

Virðingarfyllst,
Fyrir hönd SSH



Páll Björgvin Guðmundsson framkvæmdastjóri