

Reykjavík, 16 apríl 2026

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum (einföldun eftirlits), mál 582

Samtök ferðapjónustunnar–SAF hafa farið yfir frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum (einföldun eftirlits). Frumvarpið var til umsagnar [á samráðsgátt stjórnvalda](#) og skiluðu samtökin inn umsögn um málið á samráðsgáttinni. Hana má lesa [hér](#). Samtökin hafa farið yfir frumvarpið og vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Sameining stofnanna og verkefna

Í frumvarpinu er lagt til að eftirlit á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir verði fært til Umhverfis- og orkustofnunar. Hluti af núverandi eftirliti fer fram á sveitarstjórnarstigi og er sinnt af heilbrigðisnefndum og heilbrigðisfulltrúum á níu heilbrigðiseftirlitssvæðum.

Þá er einnig lagt til að útgáfa starfsleyfa og eftirlit á sviði hollustuhátta og mengunarvarna verði fært frá heilbrigðisnefndum og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Samhliða er gert ráð fyrir að heilbrigðisnefndir og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga verði aflagt í lögum. Eftir hjá sveitarfélögum verða tiltekin staðbundin verkefni.

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

Forsaga málsins er löng

Frumvarpið er skylt máli atvinnuvegaráðherra [nr. 568](#), frumvarp til laga um Stofnun atvinnuveganna. Málin eru það skyld að nær hefði verið að efni þeirra hefði átt að vera í einu frumvarpi. Örlög þeirra eru samofin en það skiptir ekki sköpun svo lengi sem bæði málin nái fram að ganga.

Það að færa eftirlit á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir til stofnuna ríkisins á sér langan og skýran aðdraganda. Frumvarpið er ekki tilkomið í tómarúmi heldur byggir á margra ára vinnu, greiningum, skýrslum frá tveimur ríkisstjórnun, athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og umræðu um ósamræmi í eftirliti, óskýra verkaskiptingu, stafræna innviði, stjórnáslusamband ríkis og sveitarfélaga og þörf á einfaldara og samræmdara fyrirkomulagi.

Í greinargerð frumvarpsins í kafla 2. *Tilfni og nauðsyn lagasetningar* kemur fram að eftirlit á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir til stofnana ríkisins hafi verið til skoðunar í allmörg ár. Fjöl margar ábendingar um að núverandi fyrirkomulag við eftirlit með matvælum sé gallað og ESA hafi frá árinu 2010 ítrekað gert athugasemdir við annmarka á skipulagi opinbers eftirlits hér á landi hvað varðar samræmingu milli eftirlitsaðila.

Þá er í kaflanum forsagan ítarlega rakin og helstu niðurstöður skýrslna og lögfræðiálits.

Í fyrsta lagi er það [KPMG-skýrsla frá árinu 2020 um matvælaeftirlit og hollustuháttaeftirlit](#). Þar var bent á að eftirlitið væri í höndum 12 stjórnvalda, að ekki hefði tekist að samræma framkvæmd eftirlits að fullu, að verklag við skjalastjórnun og upplýsingasöfnun væri ekki nægilega samræmt og að ólíkir gagnagrunnar væru notaðir við framkvæmd eftirlits.

Í öðru lagi er það [skýrsla starfshóps fyrirkomulag eftirlits](#) með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum. Þar kom fram að ósamræmi í eftirliti væri mikið, stjórnssýslan flókin og yfirsýn skorti. Það var einróma niðurstaða starfshópsins að allt opinbert eftirlit á grundvelli matvælalaga og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, auk tengdrar löggjafar, yrði á hendi ríkisins.

Í þriðja lagi er það [skýrsla stýrihóps](#) um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum. Sá hópur rýndi tillögur fyrri starfshóps og lagði mat á mögulegar sviðsmyndir. Niðurstaðan var að hagkvæmasta sviðsmyndin væri að færa stjórnssýslu hollustuhátta, mengunarvarna og matvælaeftirlits alfarið til ríkisstofnana. Jafnframt þyrfti að byggja upp sameiginlegt upplýsingakerfi þessara stofnana.

Í fjórða lagi er það [barfa- og kröfulýsing KPMG frá maí 2025 um Sameinaða Innviði](#) fyrir atvinnuvegaráðuneytið og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. Sú vinna beindist að því hvernig hægt væri að byggja upp samræmda stafræna innviði sem tryggi gagnsæi, rekjanleika, stöðlun, sjálfsafgreiðslu og markvissari þjónustu.

Í fimmta lagi liggur fyrir lögfræðileg [álitsgerð Trausta Fannars Valssonar dósents](#) frá 27. apríl 2025 um stjórnssýslusamband ríkis og sveitarfélaga með tilliti til samræmingar heilbrigðiseftirlits. Sú álitsgerð er mikilvægur hluti af forsögu málsins þar sem hún varpar ljósi á þau stjórnskipulegu og stjórnssýslulegu álitæfni sem fylgja því að ætla að ná samræmdu eftirliti innan kerfis þar sem ábyrgð og framkvæmd skiptast milli ríkis og sveitarfélaga. Niðurstöðu Trausta Fannars er hægt að draga saman í að það er einfaldara og skýrara að færa verkefnið beint til ríkisstofnana, líkt og frumvarpið mælir fyrir um, en að halda þeim hjá sveitarfélögum með auknu ríkisboði.

Afstaða samtakanna

Skýrsla eftir skýrslu og álitsgerðin mæla með því að þessi leið verði farin líkt og bæði frumvörpin mæla fyrir um. Aðrar leiðir eru flóknari, erfiðari í framkvæmd og í reynd full reyndar. Samtökin hafa skilað inn umsögnum um fyrrgreindar skýrslur þar sem samtökin hvetja til þeirra breytinga sem nú er verið að boða. Að mati samtakanna verður einföldun, samræmingu og skilvirkni í eftirliti ekki náð með öðrum hætti. Skoðun samtakanna hefur ekki breyst og því mælast samtökin til þess að frumvarpið verði samþykkt. Forsaga frumvarpsins sýnir að málið hvíli á traustum faglegum grunni enda hefur greiningarvinnan verið umfangsmikil. Er vinna stjórnvalda í þessu máli til fyrirmyndar og væri óskandi að fleiri mál fengu sambærilegan undirbúning. Sérstaklega þegar kemur að því að ákvarða skatta og gjöld á atvinnulífið.

Samtökin vilja taka undir þau orð sem koma fram í skýrslu KPMG, Sameinaðir Innviðir, þar sem kemur fram að hver stofnun er að gera sitt besta til að reka eigið eftirlitskerfi, málakerfi og eigin gagngrunn en smæð flestra eftirlitsstofnana hefur haft hamlandi áhrif á framþróun í eftirliti og þjónustu. Misræmi í eftirlitinu má telja sem afleiðingar af skorti á miðlægri stoðþjónustu sem núverandi eftirlit leiðir til, enda er eftirlitið á hendi 11 stofnana á tveimur stjórnssýslustigum ríkis og sveitarfélaga. Breytingin myndi leiða til þess að fækka þeim umtalsvert eða í tvær stofnanir á sama stjórnssýslustiginu

Nauðsynleg breyting til að tryggja samræmt og skilvirkt eftirlit

SAF telja að frumvarpið sé ekki eingöngu lagt fram til að bregðast við kröfum ESA, heldur einnig til að bregðast við fyrirkomulagi á eftirliti sem hefur leitt til ósamræmis, óhagræðis og óskilvirkni. Slíkir annmarkar kosta atvinnulífið og samfélagið háar fjárhæðir. Í skýrslu stjórnvalda voru nefndar leiðir til að auka samræmi í eftirliti og ef skýrslurnar eru lesnar og fyrrgreind álitsgerð Trausta Fannars þá er erfitt að sjá að önnur leið sé fær en leiðin sem er mælt fyrir um í fyrrgreindum frumvörpum. Samtökin telja að frumvarpið muni hafa jákvæðar afleiðingar fyrir atvinnulífið og fyrirtæki.

Niðurstaða nýjustu skýrslna um málið benda til þess að samræmt verklag eftirlits mun draga úr flækjustigi. Þá mun það tryggja jafnræði, meiri fyrirsjáanleika og einfalda samskipti fyrirtækja við stjórnvöld. Boðuð einföldun og samræming upplýsingakerfis þar sem mögulegt er að hafa eitt stafrænt viðmót fyrir eftirlit,

skráningar og samskipti skiptir máli fyrir eftirlitsþega. Aukin sjálfvirkni af hálfu eftirlitsstofnana myndi gegna stóru hlutverki í að bæta eftirlit þeirra og stytta afgreiðslutíma. Mikilvægt er að eftirlitsheimsóknir nýtist milli stofnana og að formlegt samkomulag liggi fyrir um virkt samstarf. Slíkt dregur úr sóun í kerfinu. Eftirlitsheimsókn frá einni eftirlitsstofnun ætti því að nýtast hinni stofnunni við ákvörðunartöku um hvort og hvenær farið verði í eftirlit og þá mun framsal á eftirliti koma í veg fyrir eftirlitsheimsókn frá tveimur stofnunum. Þá er mikilvægt að eftirlit verði áhættumiðaðra og að forgangs röðun í dreifbýli sé skýr. Breytingin gæti því leitt til þess að draga úr eftirlitsheimsóknum án þess að draga úr gæðum eftirlitsins.

Samtökin vilja fagna sérstaklega 29. gr. frumvarpsins breytir núgildandi 58. gr. um sem mælir fyrir heimild Umhverfis- og orkustofnun til að framselja eftirlit til Matvælastofnunar. Með því ákvæði er komið í veg fyrir að eftirlitinu sé sinnt af tveimur eftirlitstofnunum.

Ofangreindu verður ekki náð nema með fyrirhugðum breytingum og þeirri vinnu sem í kjölfarið mun fara af stað. Mikilvægt er sú vinna geti hafist sem fyrst þannig að hlutverk eftirlitsstofnana og viðmót verði skýrt þegar ákvæði frumvarpsins eiga að taka gildi 1. janúar 2027.

Niðurstaða

SAF lítur á frumvarpið sem mikilvægt skref í rétta átt til einföldunar og aukinnar skilvirkni í stjórnýslu gagnvart atvinnulífinu og er það í samræmi við atvinnustefnu ríkisstjórnar Krístrúnar Frostadóttur. Þá undirstrika athugasemdir ESA mikilvægi þess að tefja málið ekki að óþörfu enda eru engin sjáanleg rök sem mæla gegn því. Að mati samtakanna er kominn tími til að ljúka þessu máli. Forsaga þess er löng. Greiningarvinnan hefur verið umfangsmikil. Samráð hefur farið fram, ítrekað. Gagnrýni hefur verið sett fram og henni svarað. Meginmarkmiðin eru skýr: einfaldari stjórnýsla, samræmdara eftirlit, meiri skilvirkni og betri þjónusta við atvinnulíf.

SAF telur að Alþingi eigi að samþykkja frumvarpið. Það er mikilvægt skref í rétta átt og felur í sér raunverulega einföldun. Um leið leggur SAF áherslu á að við innleiðingu þess verði tryggt að staðbundin þekking nýtist áfram, að stafræn uppbygging og samræming ferla verði sett í forgang og að framkvæmdin verði unnin í virku samráði við atvinnulífið.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um frumvarpið hjá nefndinni.

Virðingarfyllt,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunna