149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um stjórnsýslu búvörumála (flutningur málefna búnaðarstofu)

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

I. KAFLI

**Breyting á lögum nr. 38/2013 um búfjárhald**

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr:

1. Í stað 2. málsl. 1. mgr. kemur: Ráðherra er heimilt að framselja stjórnsýsluvald samkvæmt lögum þessum til stjórnvalds. Þá er heimilt, með samningi, að fela aðila utan stjórnsýslunnar framkvæmd eftirlits.
2. 2. málsl. 2. mgr. fellur brott.
3. gr.

Orðin „Matvælastofnun heldur utan um og“ í 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. falla brott.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr:

1. 1. málsgrein hljóði svo: Umráðamönnum búfjár er skylt að skila haustskýrslu með rafrænum hætti í *Bústofn* eigi síðar en 20. nóvember hvers árs.
2. 3. mgr. falli brott.
3. Í stað 4. og 5. mgr. komi ein málsgrein, svohljóðandi: Heimilt er að fara í árlega skoðun til allra umráðamanna búfjár til þess að sannreyna upplýsingagjöf skv. 2. mgr. Skoðun hjá umráðamönnum búfjár sem ekki skila inn fullnægjandi gögnum skal framkvæmd á kostnað umráðamanns búfjár.
4. Í stað „Matvælastofnunar“ í 6. mgr., á tveimur stöðum, komi: ráðherra.
5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr:

1. 1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Umráðamanni búfjár er skylt að heimila aðgang að gripahúsum og/eða beitilöndum í þágu upplýsingaöflunar samkvæmt lögum þessum.
2. 2. mgr. orðast svo: Umráðamönnum búfjár sem njóta opinberra greiðslna í landbúnaði þar sem fjöldi gripa er grundvöllur greiðslu er skylt að veita atbeina sinn við að staðreyna fjölda gripa með talningu, m.a. með því að heimila aðgang að gripahúsum og/eða beitilöndum. Sinni umráðamaður búfjár ekki slíkri skyldu er heimilt að fella niður opinberar greiðslur sem grundvallast á talningunni þar til umráðamaður búfjár sinnir skyldu sinni samkvæmt ákvæðinu.
3. gr.

Orðið „Matvælastofnun“ í 3. tölul. 13. gr. falli brott.

1. gr.

Orðið „Matvælastofnunar“ í e-lið 1. mgr. 14. gr. laganna falli brott.

II. kafli

Breyting á búnaðarlögum nr. 70/1998

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr:

1. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ komi: Ráðherra.
2. Við greinina bætist eftirfarandi: Heimilt er að fela stjórnvaldi eða aðila utan stjórnsýslunnar, með samningi, þetta eftirlit.

III. kafli

Breytingar búvörulögum nr. 99/1993

1. gr.

Við 3. gr. bætist svohljóðandi málsliður: Ráðherra er heimilt að framselja stjórnsýsluvald samkvæmt lögum þessum til stjórnvalds.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 32. gr:

1. Í stað orðanna „Matvælastofnun er heimilt að“ í 1. mgr. 32. gr. komi: Heimilt er að.
2. Orðið „Matvælastofnun“ í 4. mgr. falli brott.
3. gr.

Í stað orðanna „Matvælastofnun skal halda“ í 1. mgr. 38. gr komi: Halda skal.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr:

1. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 4. mgr. komi: ráðherra.
2. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 5. mgr. komi: ráðherra.
3. gr.

Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 3. og 4. málslið 1. mgr. 52. gr. komi: ráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr.:

1. Í stað orðanna „Matvælastofnun skal halda“ í 1. mgr. komi: Halda skal.
2. 2. málsl. 3. mgr. falli brott.
3. gr.

Í stað orðsins „Matvælastofnunar“ í 2. mgr. 54. gr. komi: ráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „Matvælastofnun skal halda“ í 2. mgr. 59. gr. komi: Halda skal.

1. gr.

77. gr. orðast svo:

Safna skal upplýsingum og birta ár hvert skýrslu um framleiðslu búvara, vinnslu þeirra og sölu. Þá skal gera áætlanir um framleiðslu og sölu búvara.

Öllum þeim er hafa með höndum vinnslu eða sölu búvara er skylt að láta ráðherra í té allar upplýsingar sem að gagni geta komið og þeir geta veitt, þar með talið upplýsingar um verð búvöru til framleiðenda.

1. gr.

Við 1. málslið 3. mgr. 82. gr. bætast orðin: ef við á.

1. kafli

Breyting á lögum nr. 30/2018 um Matvælastofnun

1. gr.

Orðin „og stuðningsgreiðslur í landbúnaði“ í a-lið 1. mgr. 2. gr. falli brott.

1. kafli

Gildistaka, aðrar breytingar.

1. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Starfsmenn búnaðarstofu Matvælastofnunnar sem eru í starfi við gildistöku laganna verða starfsmenn hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu með sömu ráðningarkjörum og áður giltu. Um rétt starfsmanna til starfa hjá ráðuneytinu fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum, eins og við á. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

Er lög þessi hafa verið samþykkt er ráðherra heimilt að bjóða starfsmönnum Matvælastofnunar starf hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu frá 1. janúar 2020.

Greinargerð.

I. Inngangur

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á stjórnsýslu landbúnaðarmála þannig að stjórnsýsluverkefni framleiðslustjórnar verði færð í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Frumvarpið er samið í ráðuneytinu.

II. Tilefni og nauðsyn

Megintilgangur þessa frumvarps er að styrkja möguleika atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til að efla stjórnsýslu og stefnumótun á sviði landbúnaðar- og matvælamála með fjölgun starfsmanna sem þeim málum sinna í ráðuneytinu.

III. Meginefni frumvarpsins

Verði frumvarpið að lögum færast stjórnsýsluverkefni framleiðslustjórnar til skrifstofu landbúnaðar- og matvælamála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Þessi verkefni eru nú á ábyrgð sérstakrar starfseiningar innan Matvælastofnunar, búnaðarstofu. Verkefnin varða stjórn búvöruframleiðslunnar samkvæmt búvörulögum, búnaðarlögum, búvörusamningum og búnaðarlagasamningi. Til þessa telst skráning greiðslumarks lögbýla, framkvæmd beingreiðslna, söfnun hagtalna um búvöruframleiðsluna, eftirlit með ásetningi búfjár, söfnun hjarðbóka o.fl. Flest þessara verkefna voru fram til ársloka 2015 í höndum Bændasamtaka Íslands en voru lögð til Matvælastofnunar með lögum nr. 46. 9. júlí 2015 til samræmis við tillögur Ríkisendurskoðunar þar að lútandi.

Með því að koma þessum stjórnsýsluverkefnum á einn stað undir einni yfirstjórn er horft til þess að auka möguleika til forgangsröðunar verkefna í fámennri stjórnsýslu. Með því er ábyrgð af framkvæmd verkefna í tengslum við framkvæmd búvörusamninga færð á einn stað og leitast við að þróa stjórnsýsluna með skilvirkum hætti. Þannig mun t.d. hverfa tvíverknaður sem sprottið hefur af framkvæmd greiðslna til bænda, gerð samninga og umfjöllun álitaefna á tveimur stöðum.

Það auðveldar þennan flutning að umrædd verkefni eru allskýrt aðgreind frá öðrum verkefnum Matvælastofnunar og falla raunar ekki sérlega vel að kjarnaverkefnum stofnunarinnar sem eru matvælaeftirliti og eftirliti með heilbrigði og aðbúnaði dýra.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Frumvarpið gefur ekki ástæðu til þenkinga um stjórnarskrá lýðveldisins eða tengsli við samninga sem íslenska ríkið hefur gert að þjóðarétti.

V. Samráð

[…]

VI. Mat á áhrifum

Það er tvennt sem tilefni er til að fjalla um undir þessum lið. Annars vegar áhrif á stjórnsýsluna og hins vegar fjárhag ríkissjóðs.

1. *Áhrif á stjórnsýsluna.*

Þar er fyrst til að taka að verði frumvarpið að lögum verður ekki mögulegt að skjóta ákvörðun Matvælastofnunar (búnaðarstofu) til ráðuneytisins til úrskurðar. Um er að ræða fáein tilvik á ári þar sem til þessa hefur komið. Stjórnsýslukæra til æðra stjórnvalds er jafnan talinn virkasti möguleiki borgara til að fá ákvörðun tekna til umfjöllunar að nýju sem og æðra stjórnvalds til þess að hafa eftirlit með störfum lægra stjórnvalds. Því má leiða rök að því að þetta sé óheppilegt. Á móti kemur að þetta úrræði er ekki eins virkt og ætla mætti þar sem það varðar í framkvæmd, hvað snertir matskenndar ákvarðanir, einkum hvort gætt hafi verið réttaröryggisreglna stjórnsýsluréttarins við töku ákvörðunar. Þá má raunar teljan stærstan hluta ákvarðana búnaðarstofu til svonefndra lögbundinna ákvarðana sem byggja á skýrum settum reglum og stöðugri framkvæmd.

Hér hefur sérstaka þýðingu að fjöldi þeirra sem leita réttar hjá búnaðarstofu er takmarkaður og bundinn við bændur, sem flestir hafa langa reynslu af samskiptum við stjórnvöld landbúnaðarmála og njóta oftlega í þeim samskiptum stuðnings leiðbeiningarþjónustu bænda sem ríkið tryggir fyrir sitt leyti aðgang að í gegnum svonefndan búnaðarlagasamningi. Verður þetta naumast borið saman við ýmiss önnur svið stjórnsýslunnar þar sem oft hefur raunar verið komið á fót sjálfstæðum úrskurðaraðila utan stjórnsýslu ráðuneytisins.

Enn má við þetta bæta að það er ekki meginregla samkvæmt íslenskum stjórnsýslulögum að ákvörðun fylgi rökstuðningur. Hins vegar er unnt að krefja slíks rökstuðnings og bera eftir atvikum ákvörðun undir stjórnvald að nýju. Færa má rök að því að skylda til að taka slíka beiðni til alvarlegrar athugunar sé sérstaklega sterk þegar um eitt stjórnsýslustig sé að ræða og getur ráðuneytið með innri reglum formgert slíka skoðun, þegar til álitaefna kemur, sem helgað geta endurupptöku máls eða afturköllun ákvörðunar.

1. *Áhrif á fjárhag ríkissjóðs.*

Við mat á fjárhagsáhrifum frumvarpsins er til þess að líta að verkefni búnaðarstofu eru verkefni sem flutt voru frá Bændasamtökum Íslands til Matvælastofnunar árið 2016 auk verkefnis sem stofnunin gegndi fyrir þann tíma (gagnagrunnurinn Bústofn o.fl.). Umfang verkefnanna og fjármögnun liggur því nokkuð vel fyrir.

Framlag ríkissjóðs til Matvælastofnunar hækkaði um 65,3 m.kr. í fjárlögum 2016 af þessum ástæðum. Í fjárlögum 2017 og 2018 hækkaði framlag MAST um 15 m.kr. í hvort skipti vegna framlaga til tölvumála sem þessu voru tengd. Að teknu tilliti til hlutdeildar þessara framlaga í launa- og verðlagsbótum fjárlaga 2017-2019 og aðhaldskröfum á sama tímabili er framlag vegna þeirra verkefna sem fluttust til MAST árið 2016 alls 102,2 m.kr. af framlagi ríkissjóðs til stofnunarinnar á árinu 2019. Þessu til viðbótar er kostnaður vegna svokallaðs „fimmta starfsmanns“ og vegna gagnagrunnsins Bústofns sem var hjá Matvælastofnun þegar stjórnsýsluverkefnin voru flutt til stofnunarinnar árið 2016. Verkefni þessa starfsmanns sem og gagnagrunnurinn flyst með búnaðarstofu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

Loks er rétt að nefna að framlagi ríkissjóðs vegna húsnæðismála, sem m.a. hækkaði varanlega í fjárlögum 2019 vegna flutninga stofnunarinnar í Hafnarfjörð, verður ekki breytt á grundvelli frumvarpsins. Litið er svo að húsnæðiskostnaður MAST verði áfram sá sami þó starfsmennirnir flytjist frá stofnuninni.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum hefur það ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs en útgjaldarammi Matvælastofnunar, á málefnasviði 12 Landbúnaður, lækkar um 114,5 m.kr. Á móti hækkar útgjaldarammi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, á málefnasviði 16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar, um sömu fjárhæð.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að ráðherra verði heimilt að framkvæma svonefnt ytra valdframsal í skilningi stjórnsýsluréttar, það er að selja vald til töku ákvörðunar í hendur annars stjórnvalds sem væri undir hann sett. Með þessu er það til framtíðar í höndum ráðherra hvort einstök verkefni verði í höndum ráðuneytisins eða undirstofnunnar. Jafnframt er ráðherra heimilað að framselja eftirlit samkvæmt lögunum í hendur aðila utan stjórnsýslunnar með samningi, sem m.a. mundi hafa að geyma reglur um samskipti, upplýsingamiðlun, trúnað o.fl.

Um 2. gr.

Greinin er ein af mörgum í frumvarpinu þar sem lagt er til að heiti Matvælastofnunar falli brott og í staðinn komi annað hvort almenn lýsing skilyrða til töku ákvörðunar eða bein tilvísun til ráðherra.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar að frágreindri 3. málsgrein, þar sem lögð er til nokkur breyting á fyrirmælum 4. og 5. gr. laganna áhrærandi búfjáreftirlit. Lagt er til að framkvæmd skoðunar hjá umráðamönnum búfjár til að sannreyna upplýsingagjöf í haustskýrslum verði í höndum Matvælastofnunar áfram, verði frumvarpið að lögum. Til þess er að líta að hjá Matvælastofnun starfa sex dýraeftirlitsmenn sem einkum hafa eftirlit með dýravelferð. Einn hluti af starfi þeirra hefur fram að þessu verið eftirlit með framkvæmd greiðslna, það er eftirlit með skilum á haustskýrslu vegna hagtölusöfnunar, sem Hagstofa Íslands, sveitarfélög o.fl. treysta á. Með frumvarpinu er þó jafnliða lagt til, með 1. gr., að heimilað verði að gera samninga við aðila utan stjórnsýslunnar um framkvæmd eftirlits. Til þess gæti komið hvað snertir t.d. öflun hagtalna hjá umráðamönnum búfjár og þegar kemur til þess að sannreyna upplýsingagjöf búfjáreigenda. Nefna má til hliðsjónar að starfsmenn búnaðarsambanda, sem eru samtök bænda, hafa haft með höndum ýmiss framkvæmdaverkefni við eftirlit með jarðræktarstyrkjum, landgreiðslum sem og ágangi gæsa samkvæmt samningi við stjórnvöld.

Um 4.-7. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringar.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar en þó má benda á skýringar við 1. gr. frumvarpsins hvað snertir b. lið frumvarpsgreinarinnar.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar en þó má benda á skýringar við 1. gr. frumvarpsins. Horft er til þess með þessu að ráðherra hafi svigrúm til að ákveða skipulag stjórnsýslu á málefnasviði sínu eftir þörfum og forgangsröðun hverju sinni.

Um 10.-18. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringar.

Um 19. gr.

Með greininni er lagt til að heimilaður verði flutningur starfsmanna búnaðarstofu til ráðuneytisins. Greinin var samin að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið.