

## Frumvarp til laga

### um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um stjórnslu búvörumála (flutningur málefna búnaðarstofu).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

#### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um búfjárhald, nr. 38/2013.

##### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Í stað 2. másl. 1. mgr. koma tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Ráðherra er heimilt að framselja stjórnsluvald samkvæmt lögum þessum til stjórnvalds. Þá er heimilt, með samningi, að fela aðila utan stjórnslunnar framkvæmd eftirlits.
- b. 2. másl. 2. mgr. fellur brott.

##### 2. gr.

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

##### 3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:  
Umráðamönnum búfjár er skylt að skila haustskýrslu með rafrænum hætti í Bústofn eigi síðar en 20. nóvember hvers árs.
- b. 3. mgr. fellur brott.
- c. Í stað 4. og 5. mgr. kemur 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 þeirra.
- d. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 1. másl. 6. mgr. kemur: ráðherra.
- e. Í stað orðsins „Matvælastofnunar“ í 2. másl. 6. mgr. kemur: ráðherra.

##### 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 1. másl. 1. mgr. orðast svo: Umráðamanni búfjár er skylt að heimila aðgang að gripahúsum og/eða beitolöndum í þágu upplýsingaöflunar samkvæmt lögum þessum.
- b. 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, meðal annars með því að heimila aðgang að gripahúsum og/eða beiti-löndum. 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.

5. gr.

Orðið „Matvælastofnunar“ í 3. tölul. 13. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

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

## II. KAFLI

### Breyting á búnaðarlögum, nr. 70/1998, með síðari breytingum.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ kemur: Ráðherra.
- b. Við greinina bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Heimilt er að fela stjórnvaldi eða aðila utan stjórnsýslunnar, með samningi, þetta eftirlit.

## III. KAFLI

### Breyting búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum.

8. gr.

Við 3. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að framselja stjórnsýsluvald samkvæmt lögum þessum til stjórnvalds.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 32. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Matvælastofnun er heimilt að“ í 1. mgr. kemur: Heimilt er að.
- b. Orðið „Matvælastofnun“ í 4. mgr. fellur brott.

10. gr.

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

11. gr.

Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 4. og 5. mgr. 39. gr. laganna kemur: ráðherra.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 52. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „Matvælastofnunar“ í 3. másl. kemur: ráðherra.
- b. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 4. másl. kemur: ráðherra.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Matvælastofnun skal halda“ í 1. mgr. kemur: Halda skal.
- b. 2. másl. 3. mgr. fellur brott.

14. gr.

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

15. gr.

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

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 77. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Matvælastofnun skal safna“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Safna skal.
- b. Orðið „Matvælastofnun“ í 2. másl. 1. mgr. fellur brott.
- c. Í stað orðsins „Matvælastofnun“ í 2. mgr. kemur: ráðherra.
- d. Orðin „við störf stofnunarinnar“ í 2. mgr. falla brott.

17. gr.

Við 1. másl. 3. mgr. 82. gr. laganna bætist: ef við á.

#### IV. KAFLI

#### **Breyting á lögum um Matvælastofnun, nr. 30/2018.**

18. gr.

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

#### V. KAFLI

#### **Gildistaka o.fl.**

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Starfsmenn búnaðarstofu Matvælastofnunar 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 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, 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.

#### Greinargerð.

##### **1. Inngangur.**

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á stjórnslu landbúnaðarmála þannig að stjórnsluverkefni við framkvæmd búvörusamninga og framleiðslustjórn verði færð í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Frumvarpið er samið í ráðuneytinu.

##### **2. Tilefni og nauðsyn.**

Megintilgangur þessa frumvarps er að efla stjórnslu og stefnumótun á sviði landbúnaðar- og matvælamála með fjölgun starfsmanna sem þeim málum sinna í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.

##### **3. Meginefni frumvarpsins.**

Verði frumvarpið að lögum færast stjórnsluverkefni til skrifstofu landbúnaðar- og matvælamála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Þessi verkefni eru nú á ábyrgð sérstakrar starfseiningar innan Matvælastofnunar (MAST), búnaðarstofu. Verkefnið varða stjórn bú-

vöruframleiðslunnar samkvæmt búvörulögum, búnaðarlögum, búvörusamningum og búnaðarlagasamningi. Til þessa telst skráning greiðslumarks lögbýla, framkvæmd beingreiðslna, söfnun hagtalna um búvöruframleiðsluna, eftirlit með ásetningu búfjár, söfnun hjarðbóka o.fl. Flest þessara verkefna voru fram til ársloka 2015 í höndum Bændasamtaka Íslands en voru lögð til MAST með lögum nr. 46/2015, 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 á 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 álitafna á tveimur stöðum.

Það auðveldar þennan flutning að umrædd verkefni eru skýrt aðgreind frá öðrum verkefnum MAST og falla raunar ekki sérlega vel að kjarnaverkefnum hennar sem eru matvælaeftirlit og eftirlit með heilbrigði og aðbúnaði dýra.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sé skoðað sérstaklega.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið var kynnt í eina viku í samráðsgátt Stjórnarráðsins og barst ein umsögn um málið, sem var sameiginleg frá Bændasamtökum Íslands, Landssambandi kúabænda og Sambandi garðyrkjubænda. Í umsögninni er lögð áhersla á að stjórnsýsla landbúnaðar og framkvæmd búvörusamninga sé skýr og lipur svo sem raunin hafi verið á árunum 2018 og 2019. Lagt er til í umsögninni að búnaðarstofa verði sérstök ráðuneytisstofnun í skilningi Stjórnarráðsлага, þar sem ýmsar ákvarðanir geti falið í sér forgangsröðun og mat. Ranglega er ályktað í umsögninni að með því yrðu ákvarðanir kærarlegar til æðra stjórnvalds, enda er ráðuneytisstofnun hluti ráðuneytis svo sem skýrum orðum segir í 17. gr. Stjórnarráðsлагanna. Af þessu tilefni skal bent á að þetta fyrirkomulag var til athugunar við vinnslu málsins en fallið var frá því. Þó er ekki útilokað að heimilað verði síðar meir að setja á fót slíka ráðuneytisstofnun enda er ráðherra heimilt að gera það, án nýmæla í lögum, í krafti yfirstjórnarheimilda sinna, verði til þess talin nægjanleg rök.

Þá er gerð athugasemd um að skipuriti stjórnsýslu landbúnaðarins hafi ekki verið birt en því er til að svara að til greina kemur að breyta skipuriti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins verði frumvarp þetta að lögum. Auk þess er almennt bent á mikilvægi þess að styrkja stjórnsýsluna, afmarka verkefni og setja aukið afl í úrlausn verkefna. Við þetta er ekki gerð athugasemd en bent skal á að það er einmitt tilgangur þessa frumvarps að leitast við að efla stjórnsýslu landbúnaðarmála á einum miðlægum stað. Loks skal tekið fram að ráðuneytið er reiðubúið sem jafnan til viðræðna við hagsmunaaðila um innri málefni stjórnsýslunnar.

Umsögnin leiddi ekki til breytinga á frumvarpinu frá þeirri útgáfu þess sem kynnt var á samráðsgáttinni.

#### **6. 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.

### 6.1 Áhrif á stjórnsýsluna.

Þar er fyrst til að taka að verði frumvarpið að lögum verður ekki mögulegt að skjóta ákvörðun MAST (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 talin 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. Á móti kemur að þetta úrræði er ekki eins virkt og ætla mætti þar sem langstærstan hluta ákvarðana búnaðarstofu má telja til svonefndra lögbundinna ákvarðana sem byggja á skýrum settum reglum og stöðugri framkvæmd.

Hér hefur sérstaka þýðingu að fjöldi þeirra sem leitar réttar hjá búnaðarstofu er takmarkaður og bundinn við bændur, sem hafa langa reynslu af samskiptum við stjórnvöld landbúnaðarmála og njóta oft í þeim samskiptum stuðnings leiðbeiningarþjónustu bænda sem ríkið tryggir þeim aðgang að í gegnum svonefndan búnaðarlagasamning. Verður þetta naumast borið saman við ýmis önnur svið stjórnsýslunnar þar sem viðameiri mál og matskenndari eru til umfjöllunar og þar sem mörg dæmi eru um að komið hafi verið á fót sjálfstæðum úrskurðaradila utan stjórnsýslu ráðuneyta.

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 álitæfna kemur, sem helgað geta enduruptöku máls eða afturköllun ákvörðunar.

### 6.2 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 MAST árið 2016 auk verkefnis sem stofnunin sinni fyrir þann tíma (gagnagrunnurinn Bústofn o.fl.). Umfang verkefnanna og fjármögnun liggur því nokkuð vel fyrir.

Framlag ríkissjóðs til MAST hækkaði um 65,3 millj. kr. í fjárlögum 2016 af þessum ástæðum. Í fjárlögum 2017 og 2018 hækkaði framlag MAST um 15 millj. 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 millj. kr. af framlagi ríkissjóðs til stofnunarinnar á árinu 2019. Þessu til viðbótar er kostnaður vegna svokallaðs „fimmta starfsmanns“ og vegna gagnagrunnsins Bústofns sem var til staðar hjá MAST þegar stjórnsýsluverkefni 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. Lítið 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 MAST, á málefnasviði 12 Landbúnaður, lækkar um 114,5 millj. kr. Á móti hækkar útgjaldarammi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, á málefnasviði 16 Markaðs- eftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar, um sömu fjárhæð.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

## 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 undirstofnunar. Jafnframt er ráðherra heimilað að framselja eftirlit samkvæmt lögnum 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 MAST 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 frágreindum c-lið þar sem lögð er til nokkur breyting á fyrirmælum 4. og 5. mgr. 10. gr. laganna áhrærandi búfjárefirlit. Lagt er til að framkvæmd skoðunar hjá umráðamönnum búfjár til að sannreyna upplýsingagjöf í haustskýrslum verði í höndum MAST áfram, verði frumvarpið að lögum. Til þess er að líta að hjá MAST starfa sex dýraeftirlitsmenn sem einkum hafa eftirlit með dýravelferð. Einn hluti af starfi þeirra hefur fram að þessu verið eftirlit með framkvæmd greiðslna, þ.e. eftirlit með skilum á haustskýrslu vegna hagtölusöfnunar sem Hagstofa Íslands, sveitarfélög o.fl. treysta á. Með 1. gr. frumvarpsins er þó jafnliða lagt til 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 ýmis framkvæmdaverkefni við eftirlit með jarðræktarstyrkjum, landgreiðslum samkvæmt búvörusamningi sem og ágangi gæsa samkvæmt samningi við stjórnvöld.

## Um 4.–7. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringar þar sem um minni háttar orðalagsbreytingar er að ræða á gildandi lagaákvæðum.

## 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 fjármála- og efnahagsráðuneytið.