

Sent í samráðsgátt
Reykjavík, 29. September 2026

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4,
101 Reykjavík
B.t. Skrifstofu landgæða og dýraheilsu

Efni: Umsögn Bændasamtaka Íslands um áform um lagasetningu vegna breytinga á lögum um velferð dýra nr. 55/2013, mál nr. S-175/2026.

Bændasamtök Íslands þakka tækifærið til að koma á framfæri sjónarmiðum við áform um lagasetningu vegna breytinga á lögum um velferð dýra nr. 55/2013.

Bændasamtök Íslands styðja markmið um góða dýravelferð, skilvirkt eftirlit og traust stjórnsýslukerfi. Samtökin telja þó mikilvægt að fyrirhugaðar breytingar á lögunum byggist á málefnalegri greiningu á þeim áskorunum sem hafa komið fram í framkvæmd laganna og taki mið af þeim niðurstöðum sem fram koma í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á eftirliti Matvælastofnunar með velferð búfjár¹ og umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis² um þá skýrslu. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að sýnt sé fram á með skýrum hætti hvernig fyrirhugaðar lagabreytingar bregðast við þeim annmörkum sem greindir hafa verið.

1. Skýrari tengsl milli áforma og niðurstaðna Ríkisendurskoðunar

Af fyrirliggjandi áformum verður ekki ráðið með nægjanlega skýrum hætti hvaða breytingar eru fyrirhugaðar á lögunum né hvernig þær tengjast þeim ábendingum sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Matvælastofnunar með velferð búfjár. Samtökin telja mikilvægt að skýrt verði rökstutt með hvaða hætti hver fyrirhuguð lagabreyting muni stuðla að því að leysa þau viðfangsefni sem bent hefur verið á.

Bændasamtök Íslands benda á að meginniðurstöður skýrslunnar lúta að verulegu leyti að framkvæmd, skipulagi, forgangsöröðun og samræmi í eftirliti Matvælastofnunar. Jafnframt hefur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis lagt áherslu á mikilvægi úrbóta á framkvæmd og skipulagi eftirlits. Af niðurstöðum Ríkisendurskoðunar verður ekki ráðið með ótvíræðum hætti að helstu annmarkar sem þar eru raktir megi rekja til skorts á almennum lagaheimildum.

2. Áhættumiðað eftirlit og meðferð tilkynningarmála

Bændasamtök Íslands taka undir það sjónarmið sem fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar að eftirlit með velferð dýra skuli vera áhættumiðað og byggjast á markvissri forgangsöröðun. Í skýrslunni kemur fram að Matvælastofnun þurfi í auknum mæli að beita áhættu- og frammistöðumati við stýringu og forgangsöröðun eftirlits og að með því megi herða eftirlit þar sem aukin áhætta greinist en á móti veita meiri slaka þar sem það er réttlætanlegt. Bændasamtök Íslands telja að þessi nálgun eigi að endurspeglast bæði í skipulagi eftirlits og framkvæmd þess gagnvart dýraeigendum. Samtökin telja því eðlilegt að þeir aðilar sem ítrekað hafa staðist eftirlit

¹ Sjá nánar hér: <https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2023-matvaelastofnun.pdf>

² Sjá nánar hér: <https://www.althingi.is/altext/154/s/1062.html>

án athugasemda sæti almennt minni eftirlitsbyrði en aðilar þar sem ítrekuð eða alvarleg frávik hafa komið fram. Slík forgangsröðun stuðlar að skilvirkari nýtingu eftirlitsauðlinda og samræmist markmiðum um áhættumiðað eftirlit.

Samtökin telja jafnframt mikilvægt að huga sérstaklega að meðferð tilkynningarmála. Samtökunum hafa borist dæmi um að bændur sæti ítrekuðum tilkynningum sem síðar reynast tilefnislausar en leiða engu að síður til eftirlitsheimsóknna og kostnaðar.

Bændasamtök Íslands telja mikilvægt að við endurskoðun laga um dýravelferð verði sérstaklega skoðað hvernig bregðast megir við ítrekuðum tilefnislausum tilkynningum og tryggt að eftirlitskerfið taki tillit til fyrri niðurstaðna þegar metið er hvort og með hvaða hætti skuli bregðast við slíkum ábendingum. Þá telja samtökin mikilvægt að tekið verði sérstaklega til skoðunar hvort kostnaður vegna eftirlits sem framkvæmt er í kjölfar tilkynningar sem reynist tilefnislaus og leiðir ekki til athugasemda eða frávika eigi að falla á viðkomandi dýraeiganda. Að mati samtakanna vekur það spurningar um meðalhóf og sanngirni ef aðili sem hefur ekki gerst brotlegur við lög eða reglur þurfi að bera kostnað af eftirliti sem eingöngu var tilefni til vegna órökstuddrar eða rangrar tilkynningar frá þriðja aðila. Samtökin telja að við mat á viðbrögðum við tilkynningum verði einnig að taka mið af fyrri eftirlitssögu viðkomandi starfsstöðvar og niðurstöðum fyrri athugana, enda samræmist það sjónarmiðum um áhættumiðað eftirlit og meðalhóf í stjórnsýslu.

Samtökin telja að slík nálgun samræmist markmiði um skilvirka nýtingu eftirlitsauðlinda, réttláta málsmeðferð, meðalhóf í stjórnsýslu og aukið traust á eftirlitskerfinu. Jafnframt myndi hún stuðla að því að eftirlitsaðilar geti í ríkara mæli beint kröftum sínum að þeim tilvikum þar sem raunveruleg hætta er talin steðja að velferð dýra.

3. Samræmi og réttaröryggi

Bændasamtök Íslands leggja ríka áherslu á að eftirlit með velferð dýra sé samræmt um land allt og að sambærileg mál fái sambærilega meðferð. Ein af meginforsendum trausts til eftirlitskerfisins er að dýraeigendur geti séð fyrir hvaða kröfur eru gerðar og hvaða afleiðingar fylgja tilteknum frávikum.

Samtökin telja því mikilvægt að lög og verklagsreglur stuðli að auknu samræmi í beitingu úrræða, viðmið um mat á frávikum séu skýr, ákvarðanataka sé gagnsæ og stjórnsýslan sé fyrirsjáanleg.

Samtökin telja jafnframt mikilvægt að framkvæmd eftirlits tryggi jafnræði milli aðila þannig að sambærileg mál fái sambærilega meðferð óháð staðsetningu, búgrein eða því hver fer með eftirlitið. Jafnframt verði ávallt tryggt að meðalhófsregla stjórnsýsluréttar sé virt og að dýraeigendur njóti fulls andmælaréttar áður en íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir eru teknar, nema brýnir hagsmunir dýravelferðar krefjist tafalausra aðgerða.

4. Leiðbeiningar og samráð

Bændasamtök Íslands telja að eftirlitskerfið eigi fyrst og fremst að stuðla að úrbótum og bættri dýravelferð. Þar sem frávik eru ekki alvarleg eða bráð ættu leiðbeiningar, ráðgjöf og raunhæfir úrbótafrestir almennt að vera meginúrræði stjórnvalda.

Samtökin vara við því að brugðist verði við ábendingum Ríkisendurskoðunar með almenntri aukningu þvingunarúrræða eða valdheimilda nema sýnt verði fram á skýra nauðsyn slíks og að vægari úrræði dugi ekki til að ná markmiðum laganna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er sérstaklega bent á mikilvægi þess að efla samráð og samstarf við hagaðila. Bændasamtök Íslands telja að þessi ábending eigi fullt erindi við þá lagasetningarvinnu sem nú er hafin.

Samtökin leggja því áherslu á að fulltrúar bænda og búgreina komi að undirbúningi frumvarpsins, reglulegt og formgert samráð verði haft við atvinnugreinarnar um framkvæmd laganna og að reynsla þeirra daglegu starfa við búfjárhald nýtist við mótnun nýs lagaumhverfis.

5. Mat á áhrifum og kostnaði

Bændasamtök Íslands telja jafnframt mikilvægt að fyrir liggi mat á því hvort og að hvaða marki unnt sé að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með breytingum á verklagi, skipulagi eða framkvæmd eftirlits áður en gripið er til breytinga á lagaumhverfi.

Í áformunum skortir ítarlegt mat á áhrifum fyrir frumframleiðendur. Bændasamtök Íslands telja nauðsynlegt að áður en frumvarp verður lagt fram liggi fyrir sérstakt mat á áhrifum þess á rekstrarumhverfi bújarða, stjórnsýslubyrði dýraeigenda, mögulegan kostnað vegna nýrra krafna og áhrif á eftirlitsgjöld og aðra gjaldtöku.

Sérstaklega er mikilvægt að lagabreytingar leiði ekki til aukins kostnaðar fyrir frumframleiðendur án þess að sýnt sé fram á nauðsyn og meðalhóf. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að metið verði sérstaklega hvort þær breytingar sem kunna að verða gerðar á eftirlitskerfinu leiði til breyttrar kostnaðarskiptingar milli ríkis og þeirra aðila sem sæta eftirliti.

6. Niðurstaða

Bændasamtök Íslands styðja markmið um góða dýravelferð og skilvirkt eftirlit. Samtökin telja þó að niðurstöður Ríkisendurskoðunar og umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis sýni fyrst og fremst fram á þörf fyrir umbætur á skipulagi, samræmingu, áhættustýringu, gæðakerfum og samráði í framkvæmd eftirlits.

Samtökin leggja áherslu á að áður en gripið er til breytinga á lagaumhverfi verði metið hvort ná megir þeim markmiðum sem stefnt er að með breytingum á verklagi, forgangsröðun og framkvæmd eftirlits. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að skýr tengsl séu milli þeirra annmarka sem greindir hafa verið og þeirra lagabreytinga sem lagðar verða til.

Við endurskoðun laganna verði tryggt að eftirlitskerfið byggist á raunverulegu áhættumati og markvissri nýtingu eftirlitsauðlinda. Þeir aðilar sem ítrekað hafa staðist eftirlit án athugasemda og sýnt fram á góða dýravelferð ættu almennt ekki að sæta sömu eftirlitsbyrði og aðilar þar sem ítrekuð eða alvarleg frávík hafa komið fram. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að kostnaður vegna eftirlits sem fram fer í kjölfar tilkynninga sem reynast tilefnislausar og leiða ekki til athugasemda eða frávika falli ekki sjálfkrafa á viðkomandi dýraeiganda.

Bændasamtök Íslands leggja áherslu á að forsenda farsæls eftirlits sé traust, samræmi, fyrirsjáanleiki og uppbyggilegt samstarf stjórnvalda og þeirra sem sæta eftirliti. Breytingar á lögum

um velferð dýra þurfa því að stuðla að bættri dýravelferð samhliða því að tryggja réttaröryggi dýraeigenda, virðingu fyrir meginreglum stjórnsýsluréttar og skilvirka nýtingu opinberra fjármuna.

Að mati Bændasamtaka Íslands verður því að sýna fram á með skýrum hætti nauðsyn, meðalhóf og væntanlegan ávinning hvernar þeirrar lagabreytingar sem felur í sér auknar skyldur, aukna kostnaðarbyrði eða íþyngjandi úrræði gagnvart dýraeigendum.

Bændasamtökin eru reiðubúin til frekara samráðs og samtals um þau atriði sem koma fram í umsögn þessari og málefninu í heild sinni.

Virðingarfyllst,
f.h. Bændasamtaka Íslands

Margrét Ágústa Sigurðardóttir
Framkvæmdastjóri

Elín Jónsdóttir
Lögfræðingur