

RÍKISENDURSKOÐUN

# Matvælastofnun

Eftirlit með velferð búfjár

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Nóvember 2023

# Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykiltölur.....	4
Niðurstöður.....	7
<b>Ábendingar .....</b>	<b>11</b>
Ábendingar til Matvælastofnunar.....	11
Ábendingar til matvælaráðuneytis.....	13
<b>Umsagnir og viðbrögð .....</b>	<b>15</b>
Viðbrögð matvælaráðuneytis við ábendingum.....	15
Viðbrögð Matvælastofnunar við ábendingum .....	15
<b>1 Lagaumgjörð .....</b>	<b>19</b>
1.1 Lög um velferð dýra.....	19
1.2 Reglugerðir.....	22
<b>2 Hlutverk MAST í dýravelferð .....</b>	<b>25</b>
2.1 Matvælastofnun .....	25
2.2 Samráð og samskipti .....	28
2.2.1 Ytri samskipti .....	30
2.2.2 Innri samskipti .....	31
<b>3 Eftirlit MAST með velferð dýra .....</b>	<b>33</b>
3.1 Eftirlitskerfi.....	33
3.2 Umgjörð eftirlits með velferð dýra .....	34
3.2.1 Umgjörð eftirlits – gæðastjórnunarkerfi.....	35
3.3 Framkvæmd eftirlits með velferð dýra.....	38
3.3.1 Áhættumat sem stjórn tæki við eftirlit .....	39
3.4 Framkvæmd og framvinda reglubundins eftirlits .....	42
3.5 Annað eftirlit Matvælastofnunar með dýravelferð .....	45
3.5.1 Eftirlit vegna eftirfylgni með frávikum.....	45
3.5.2 Tilkynningar um grun um brot á reglum um meðferð dýra .....	46
3.5.3 Verklag vegna tilkynninga á brotum .....	47
3.5.4 Ytra eftirlit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) .....	48
<b>4 Dýravelferðarmál.....</b>	<b>50</b>
4.1 Beiting þvingunarúrræða.....	50
4.2 Nýlegar aðgerðir Matvælastofnunar .....	54
4.2.1 Aðgerðir á Vesturlandi .....	54
4.2.2 Aðgerðir á Suðurlandi .....	61
4.2.3 Aðgerðir á Austurlandi .....	61
<b>5 Umræður og álitamál.....</b>	<b>63</b>

# Inngangur

Ríkisendurskoðun ákvað í september 2022 að hefja stjórnsluúttekt á eftirliti Matvælastofnunar (MAST) með velferð dýra. Var sú ákvörðun tekin á grundvelli heimildar í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Leitast var við að kanna hvort eftirlitið væri skilvirkt og árangursríkt og hvort það væri í samræmi við lög og reglugerðir um velferð dýra. Málaflokkurinn er umfangsmikill og því ákvað Ríkisendurskoðun að leggja að þessu sinni áherslu á eftirlit með hefðbundnu búfjárhaldi, þ.e. alifuglum, geitfé, hrossum, nautgripum, sauðfé og svínum, en skilgreining á búfé getur verið breytileg og er misjöfn eftir lögum.

Lagt var upp með að svara þremur megin rannsóknarspurningum;

- ✓ Er skipulag, verklag, framkvæmd og eftirfylgni eftirlits skýrt og til þess fallið að stuðla að velferð dýra samkvæmt markmiðum laga um velferð dýra?
- ✓ Eru innviðir Matvælastofnunar fullnægjandi til að sinna eftirliti með velferð dýra og þróun þess?
- ✓ Er laga- og reglugerðarumhverfi tengt velferð dýra til þess fallið að ná sem bestum árangri í málaflokki?

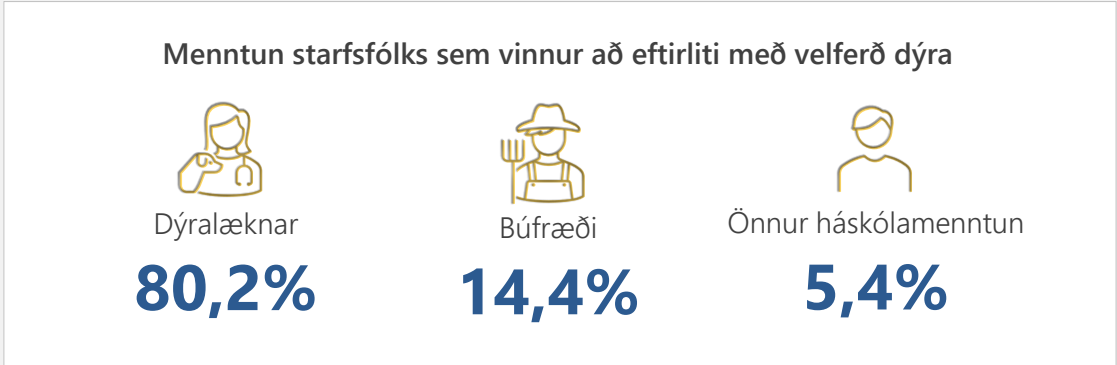
Í ljósi þess hve víðtæk verkefni Matvælastofnunar eru á sviði dýravelferðar, mun Ríkisendurskoðun síðar meta tilefni þess að fjalla um aðrar afmarkaðar hliðar þessa málaflokks. Að þessu sinni var t.d. ákveðið að skoða ekki blóðmerahald og vernd dýra við aflifun enda fellur það undir starfssvið Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Í tengslum við úttektina aflaði Ríkisendurskoðun upplýsinga og gagna hjá matvælaráðuneyti, Matvælastofnun, Bændasamtökum Íslands, Ráðgjafamiðstöð landbúnaðarins, Dýralæknafélagi Íslands, Dýraverndarsambandi Íslands og Samtökum um dýravelferð á Íslandi. Einnig var aflað sjónarmiða frá óháðum dýralækni með viðamikla reynslu. Þá var rætt við einstaklinga sem láta sig málaflokkinn varða s.s. dýralækna, lögfræðinga, bændur og aðra sem vildu koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Viðbrögð matvælaráðuneytis og Matvælastofnunar við ábendingum eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

- 2008** MAST er stofnað
- 2013** Eftirlit með dýrvelferð færðist til MAST
- 2014** Lög um velferð dýra tóku gildi 1.1.2014
- 2014** Búfjárefntirlit færðist til MAST

Fastráðið starfsfólk  
MAST árið 2022

**96**



**1**

Lögfræðingar\*



**4**

Sviðsstjórar/Yfirdýralæknir\*



**4**

Héraðsdýralæknar\*



**8**

Dýraeftirlitsmenn\*



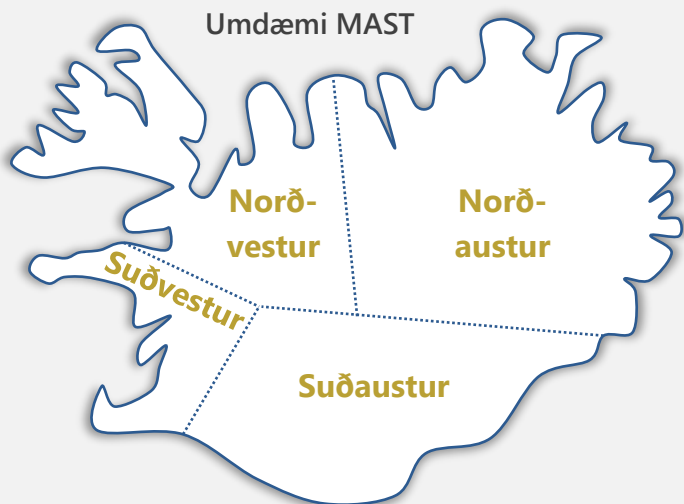
**13**

Sérgræinadýralæknar\*



**20,4**

Eftirlitsdýralæknar\*



\*Stöðugildi þeirra sem vinna að eftirliti með velferð dýra



# 5.799

starfsstöðvar í búfjárhaldi sem MAST hafði eftirlit með í árslok 2022



# Yfir 80%

starfsstöðva fást við búfjárhald með hross eða sauðfé



# 85%

lögbýla lúta eftirliti með dýravelferð

## Hlutfallsleg skipting starfsstöðva eftir búgreinum



# 43%

Hross



# 14%

Nautgripir



# 42%

Sauðfé og geitur



# 1%

Alifuglar og svín



Áætlað eftirlit árin 2020–2022 var að meðaltali:

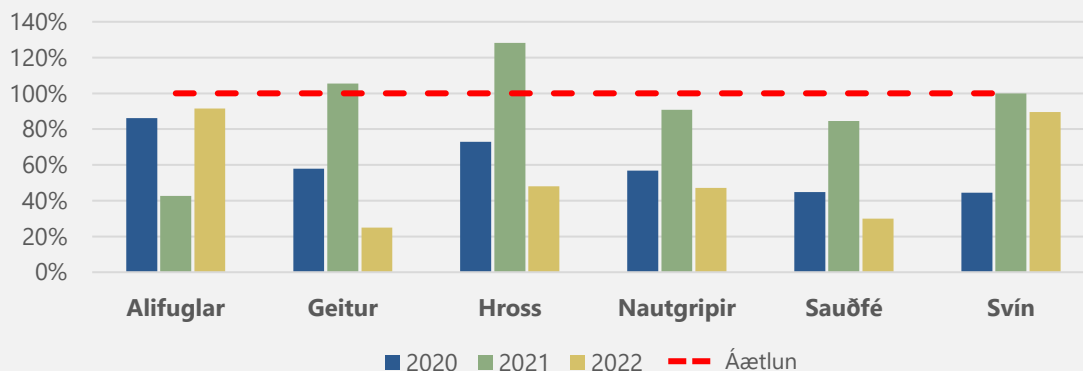
# 1.680 bú á ári



Framvinda eftirlits var að meðaltali 1.107 bú á ári eða um:

# 66% af áætlun

## Framvinda reglubundins eftirlits miðað við áætlun



# 696

tilkynningar bárust  
árið 2022

# 208

tilkynningar bárust  
að meðaltali á ári á  
tímabilinu 2018–22  
er vörðuðu búfé

## Tilkynningar árið 2022 er varða búfé



Nautgripir: 31



Sauðfé: 75



Hross: 138



Svín: 2



Alifuglar: 13



Loðdýr: 6



Fjöldi vörslusviptra dýra  
2017–2023 (júní)

# 1.605



Þar af voru 35% aflífuð  
eða send í sláturhús

# 559 dýr



Stjórnvaldsákvæðanir sem tengjast  
dýrum og framleiðslu búfjárafurða  
árin 2016–2023 voru alls

# 417



Þar af voru stjórnvaldsákvæðanir sem  
tengjast eingöngu dýravelferð  
319 talsins, eða í ríflega

# 76% tilvika

## Tekjur og kostnaður við eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi árið 2021\*



Tekjur

# 359 m.kr.



Kostnaður

# 735 m.kr.



Kostnaður umfram tekjur

# 376 m.kr.

\* Samkvæmt greiningu KPMG

# Niðurstöður

Matvælastofnun (MAST) stendur frammi fyrir margvíslegum áskorunum. Má þar nefna að stofnuninni hefur ekki tekist nægilega vel að byggja upp það traust sem nauðsynlegt er hverri eftirlitsstofnun. MAST hefur sýnt langlundargeð í einstaka málum þar sem velferð dýra er ábótavant. Á sama tíma og mikilvægt er að málsmeðferð við beitingu íþyngjandi úrræða sé vönduð þarf MAST að leggja aukna áherslu á að stjórnábylgjum framkvæmd verði ekki á kostnað velferðar dýra. Þá þarf stofnunin að huga mun betur að innri og ytri upplýsingagjöf, virkja betur samstarfsráð sitt og bæta samskipti og samstarf við hagaðila.

Ekki er til staðar skýr stefna um með hvaða hætti kröfur um dýravelferð eiga að fylgja þróun í evrópskum rétti og er lítið fjallað um skipulag eða útfærslu eftirlits með velferð lifandi búfjár í reglugerðum þar sem gildissviði EES samningsins sleppir. MAST þarf að þróa skipulag, verklag og framkvæmd eftirlits nánar og beita áhættu- og frammistöðumati í meira mæli en gert er. Þá hefur gjaldskrá stofnunarinnar ekki fylgt raunkostnaði við eftirlit í lengri tíma, með neikvæðum áhrifum á starfsemina.

## Endurskoða þarf skipulag, verklag og framkvæmd eftirlits

Rík ástæða er til að MAST þróa betur skipulag eftirlits til að stuðla að aukinni velferð dýra í samræmi við markmið laga. Eftirlit MAST með velferð dýra á lögum samkvæmt að vera áhættubundið og er ástæða til að beita áhættu- og frammistöðumati í meira mæli en nú er gert til að stýra og forgangsraða reglubundnu eftirliti. Þetta verður einkum gert með aukinni hagnýtingu tiltækra upplýsinga, þ.m.t. um frammistöðu í dýrahaldi og mati á áhættu sem varðar umfangsmikið dýrahald. Horfa þarf til þess að herða á eftirliti þar sem aukin áhætta greinist en veita meiri slaka þar sem það er réttlætjanlegt. Gerðar hafa verið áætlanir um eftirlit sem byggjast á áhættumati í frumframleiðslu búfjárafurða en þær hafa ítrekað reynst óraunhæfar og framkvæmt eftirlit verið langt undir settum markmiðum. Úr þessu þarf að bæta.

Ríkisendurskoðun telur að Matvælastofnun þurfi að styrkja gæðastjórnunarkerfi sitt, m.a. með því að virkja betur og einfalda verklag um innri úttektir á eftirliti með velferð dýra. Skipulag innri úttekta byggist á óþarflega flóknu fyrirkomulagi, með aðkomu fjölmargra aðila og skilar sér í takmarkaðri tíðni innri úttekta.

Þá telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að MAST endurskoði ferli um greiningu og viðbrögð við tilkynningum um meint brot á dýravelferð, sérstaklega þeirra sem hafa mest vægi. Gæta þarf jafnvægis milli þess tíma sem varið er í reglubundið eftirlit annars vegar og eftirlits vegna tilkynninga hins vegar. Ríkisendurskoðun hvetur Matvælastofnun jafnframt til að meta kosti þess að þrengja tímamörk til úrbóta á tilteknum frávikum og tilgreina ákveðna hámarksfresti í skoðunarhandbókum stofnunarinnar, s.s. vegna skorts á fóðri eða vatni.

## Langlundargeð MAST og varfærin nálgun í erfiðum dýravelferðarmálum

Ýmsa vankanta má finna á framkvæmd eftirlits MAST í einstaka málum. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur MAST í einhverjum málum sýnt of mikið langlundargeð og í öðrum tilvikum hafa aðgerðir ekki verið nægilega markvissar og eftirfylgni ábótavant. Þá verður að draga þá

ályktun að nálgun stofnunarinnar gagnvart stjórnsýslulegri meðferð sé í einhverjum tilvikum svo varfærin að hún gangi í raun gegn markmiðum laga um velferð dýra.

Dæmi eru um að Matvælastofnun hafi þétt eftirlit með búrekstri, þar sem fjöldi frávika er skráður, árum og jafnvel áratugum saman án þess að aðstæður batni til frambúðar. Markmið laga um velferð dýra er að stuðla að velferð dýra, þ.e. að þau séu m.a. laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningar. Enn fremur að dýr geti sýnt sitt eðlilega atferli eins og frekast er unnt. Með tilliti til þessa verður að teljast óásættanlegt að langur tími líði þar sem dýr líða hungur, vanlíðan og þjáningar eða búi við óviðunandi aðstæður. Vönduð málsmeðferð í anda stjórnsýslulaga er mikilvæg en skoða verður málsmeðferðartíma og tilvik ítrekaðs eftirlits vegna frávika í ljósi framangreindra markmiða. Ríkisendurskoðun telur málsmeðferð MAST hafa tilhneigingu til að dragast um of þegar frávik eru síendurtekin og af gögnum að ráða virðist mótstaða eða samstarfsvilji umráðamanna dýra hafa áhrif á það til hvaða aðgerða MAST grípur og hvenær.

Árið 2022 greip MAST í fyrsta sinn til vörslusviptingar á grundvelli 10. gr. laga um velferð dýra sem fjallar um getu, hæfni og ábyrgð umsjónarmanna dýra. Stofnunin hefur síðan beitt þessu ákvæði í a.m.k. tveimur öðrum tilvikum. Ríkisendurskoðun telur beitingu þessa ákvæðis til bóta í þeim tilfellum sem við á, t.d. þegar ítrekuð frávik koma fram og úrbætur eru ekki gerðar til frambúðar. Hins vegar má benda á að stofnunin hefur haft þetta úrræði frá því lögin tóku gildi árið 2014, en ekki nýtt fyrr.

### **Vantraust ríkir í garð MAST og vanda þarf upplýsingagjöf**

Alvarlegt er hve mikið vantraust ríkir í garð Matvælastofnunar, bæði meðal fagfólks og almennings. Stofnunin þarf að róa að því öllum árum að byggja upp traust, en það er grundvöllur þess að hún geti leyst verkefni sín farsælega af hendi. MAST ætti jafnframt að taka gagnrýni á störf sín af meiri auðmýkt og fagna því að fylgst sé með málaflöknum úr ýmsum áttum og hversu margir láta sig málefni dýravelferðar varða. Til að byggja upp traust í dýravelferðarmálum þarf stofnunin að gæta þess að framkvæmd eftirlitsins sé vönduð og til þess fallin að bæta stöðu dýra. Þá er það, vegna eðlis og umfangs eftirlitsins, viðvarandi verkefni MAST að vera á varðbergi gagnvart mögulegum hagsmunatengslum og hæfi starfsmanna.

Mikilvægur hluti uppbyggingar trausts felst í vandaðri innri og ytri upplýsingagjöf. Matvælastofnun þarf að huga mun betur að þessum málum. Þegar fjölmiðlar fjalla um erfið mál er varða dýravernd eru hendur Matvælastofnunar að miklu leyti bundnar vegna persónuverndarsjónarmiða. Stofnunin hefur þó svigrúm til að tjá sig með almennum hætti og þarf að gera það fyrr og með virkari hætti en verið hefur, t.d. með vísun til skýrrar upplýsingastefnu. Ástæða er fyrir Matvælastofnun að skoða hvort þörf sé á upplýsingafulltrúa eða annarri varanlegri faglegri ráðgjöf vegna upplýsinga- og samskiptamála.

### **Lög um velferð dýra hafa skapað óraunhæfar væntingar**

Almennt er talið að setning laga nr. 55/2013 um velferð dýra hafi verið jákvætt skref þar sem málefnum dýravelferðar var komið á hendur eins ráðuneytis og einnar stofnunar. Þótt lögin sem slík hafi ekki sætt mikilli gagnrýni hafa þau mögulega gefið fólki falskar vonir um framkvæmd þeirra. Þau lögbundnu úrræði sem MAST getur gripið til taka oft tíma meðan almenn-



ingur kallar á skjótar aðgerðir. Þá togast á sjónarmið tengd meðalhófi, jafnræði og réttinum til andmæla í anda stjórnsýslulaga og kröfur borgaranna um tafarlaus inngrip þar sem velferð dýra er talin í hættu.

Togstreita milli þessara sjónarmiða, takmörk á því hve miklar upplýsingar um framgang mála Matvælastofnun getur gefið þeim sem ekki teljast aðilar máls og vantraust í garð stofnunarinnar eru dæmi um þætti sem gera það að verkum að órói ríkir í málaflokknum. Einnig ýtir undir togstreitu og vantraust að úrræði sem MAST getur lögum samkvæmt gripið til reynast oft erfið og jafnvel ómöguleg í framkvæmd. Má þar nefna að stundum tekst ekki að fá bústjóra til að sjá um bú meðan mál eru til meðferðar, ekki tekst að finna dýrum nýtt heimili og því þarf að aflífa þau. Þá er ekki raunhæft að Matvælastofnun geti gripið til vörslusviptingar í stóru og tæknivæddu þauleldisbúi þar sem erfitt er að sjá um eða flytja hundruð alifugla og svína og koma þeim fyrir annars staðar. Loks er ástæða til að vekja sérstaka athygli á að saga um heilsuvanda umráðamanna, eða breytta getu þeirra vegna hás aldurs eða tímabundinna veikinda, er einkennandi í málum þar sem velferð dýra hefur verið stofnað í hættu.

### **Matvælaráðuneyti þarf að móta stefnu um fylgni við alþjóðleg viðmið**

Ríkisendurskoðun telur að matvælaráðuneyti þurfi að móta skýra stefnu um með hvaða hætti kröfur um dýravelferð eigi að fylgja þróun í evrópskum rétti eða þróun í nágrannaríkjum og hvernig sú þróun sé vöktuð. Þetta á bæði við um faglegar kröfur um velferð búfjár sem og kröfur til hins lögbundna stjórnvalds. Í þessu samhengi bendir Ríkisendurskoðun á að gildandi reglugerðir fjalla nánast ekkert um skipulag eða útfærslu eftirlits MAST með velferð lifandi búfjár þar sem gildissviði EES samnings sleppir. Ákvarða þarf hvaða kröfur gilda með formlegum hætti t.d. með hliðsjón af gildandi kröfum um skipulag eftirlits við aflifun dýra. Þannig er að mati Ríkisendurskoðunar eðlilegt að líta til annarrar löggjafar, einnig þeirrar sem Ísland er ekki skuldbundið að innleiða, til að styðja við þróun á íslenskum kröfum og framkvæmd.

Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið ætti að endurskoða þá þætti laga um Matvælastofnun sem varða innra skipulag stofnunarinnar og um framsal eftirlits og aðkomu ráðherra í því samhengi. Skoða þarf kosti þess að setja nánari skilyrði um aukið eigið eftirlit með velferð dýra í umfangsmiklu dýrahaldi, með leyfisskyldu eða öðrum auknum kröfum um eigið eftirlit á starfsstöð líkt og gert hefur verið í Noregi og Danmörku.

### **Gjaldskrá þarf að endurspegla raunverulegan kostnað við eftirlit**

Gjaldskrá Matvælastofnunar hefur ekki fylgt kostnaði við eftirlit í lengri tíma og því mikilvægt að vinna matvælaráðuneytis við uppfærslu gjaldskrár ljúki sem fyrst. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til huga að hvötum um góða frammistöðu í dýravelferð þegar unnið er að þróun gjaldskrárinnar og gaumgæfa möguleika um hvernig staðið er að gjalddöku með umfangsmeiri starfsemi. Ríkisendurskoðun brýnir fyrir ráðuneyti og Matvælastofnun að gæta þess að ekki myndist bil milli gjaldskrár og raunkostnaðar. Stofnunin þarf að gæta samræmis í gjalddöku og að hún sé ávallt byggð á málefnalegum grunni og óháð aðstæðum eftirlitsþega.

Umdæmum Matvælastofnunar hefur á síðustu árum verið fækkað úr sex í fjögur. Fækkun þeirra var liður í því að stofnunin gæti gert verktakasamninga við fleiri dýralækna án þess að auka kostnað. Færri umdæmi, og þar af leiðandi færri héraðsdýralækna, ættu að stuðla að auknu

samræmi í eftirliti. Hins vegar hafa komið upp ýmis vandamál tengd stærri umdæmum, t.d. eru vegalengdir sem starfsfólk þarf að fara orðnar lengri og efasemdir eru meðal dýralækna um að raunhæft sé að starfsfólk umdæmanna hafi góða yfirsýn yfir stöðu dýravelferðar innan þeirra. Ríkisendurskoðun telur brýnt að umdæmin verði styrkt eftir þörfum.

Ekki er hægt að leggja raunsætt mat á mannafla- og fjárþörf MAST fyrr en ný gjaldskrá hefur verið samþykkt og stofnunin lagar atriði sem tengjast gjaldtöku og bætur áhættubundið eftirlit, greiningar og úrvinnslu á tilkynningum um illa meðferð dýra og aðra þætti er varða skipulag og aukna skilvirkni. Framangreind tilefni til að þróa nánar skipulag eftirlits, m.t.t. áhættu og afkastagetu auk skipulagðrar verkskráningar eru til þess fallin að nýta sem best þá sérfræðiþekkingu sem er til staðar.

### **Auka þarf samráð og samstarf í þágu velferðar dýra**

Umgjörð eftirlits Matvælastofnunar mótast m.a. af lögbundnu samráði og samstarfi við hagsaðila. Ríkisendurskoðun telur stofnunina geta bætt þessi samskipti. Hagsmunasamtök bænda og dýravelferðarsamtök telja almennt að stofnunin geti beitt sér í auknum mæli í eftirliti eða ráðstöfunum um dýravelferðarmál og þurfi að leggja frekar við hlustir um sjónarmið þeirra. Ríkisendurskoðun varð þess áskynja að viðhorf stofnunarinnar til samskipta og samstarfs við hagsmunasamtök bænda er í meginatriðum jákvætt en viðhorf til dýraverndunarsamtaka hafi litast af háværra gagnrýni þeirra á störf stofnunarinnar í tilteknum málum. Ríkisendurskoðun telur að viðhorfsbreyting þurfi að eiga sér stað hjá Matvælastofnun að þessu leyti og að eðlilegt sé að stofnunin leiti í auknum mæli eftir ólíkum sjónarmiðum. Virkari samskipti við ólíka hagsmunahópa geti skilað sér á ýmsan hátt, þ.m.t. í mögulegu samstarfi er tengist fræðslu og úrræðum um vörslu dýra.

Lögbundið samráð Matvælastofnunar við samstarfsráð sitt þarf að virkja og nýta betur. Það hefur verið sem lamað og takmörkuðum árangri skilað. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að lögbundið samráð um dýravelferð sé betur nýtt til að stilla saman strengi ólíkra aðila í átt að markmiðum laga um velferð dýra. Þá telur Ríkisendurskoðun tímabært að fram fari endurskoðun á fyrirkomulagi fagráðs um dýravelferð. Við núverandi fyrirkomulag er sjálfstæði ráðsins frá Matvælastofnun ekki nægilega tryggt og það nær því ekki að sinna ráðgjafarhlutverki sínu með skilvirkum hætti. Þá telur Ríkisendurskoðun afgreiðslu ráðsins á erindum fara illa saman við ráðgjafarhlutverk þess.

### **Endurskoða þarf fyrirkomulag á skipan yfirdýralæknis**

Stjórnskipulag MAST ber enn með sér einkenni um þær skipulagsbreytingar sem áttu sér stað með lögum um velferð dýra nr. 55/2013. Aðkoma ráðherra að skipan yfirdýralæknis sem ber ábyrgð á tilteknu starfssviði sem fjallar um dýravelferð, dýraheilbrigði o.fl. er ekki í samræmi við tilhögun í nágrannaríkjum. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að þessi sérstaða verði tekin til endurskoðunar.

# Ábendingar

## Ábendingar til Matvælastofnunar

1

### Dýr njóti vafans með hliðsjón af markmiðum laga

Matvælastofnun þarf að leggja meiri áherslu á að dýr njóti vafans þegar velferð þeirra er ógnað. Stofnunin þarf ávallt að hafa markmið laga um velferð dýra að leiðarljósi. Vanda þarf málsmeðferð en hún má þó ekki verða til þess að mál dragist á langinn á kostnað velferðar þeirra dýra sem um ræðir hverju sinni. Ríkisendurskoðun telur sterk rök hníga að því að MAST stígi fastar niður í málum þar sem brotið er á dýrum.

2

### Þróa þarf frekar verklag um áhættu- og frammistöðumat

Nýta þarf tiltækar upplýsingar til að þróa áherslur áhættubundins eftirlits og stýra betur tíðni og umfangi, m.a. út frá upplýsingum um frammistöðu þeirra sem halda dýr. Áhættumat er kvikt ferli þar sem aðstæður, kröfur og verklag í dýrahaldi eru í sífelltri þróun. Uppfæra þarf áhættumat reglubundið eða staðfesta fyrri niðurstöður með tíðari hætti og gera kröfu um það í tilheyrandi verklagsreglum.

3

### Efla þarf gæðastjórnunarkerfi Matvælastofnunar

Endurskoða þarf ferla um innri úttektir á opinberu eftirliti með velferð dýra. Gildandi fyrirkomulag er óþarflega flókið og gerir ráð fyrir aðkomu aðila sem ættu ekki að bera ábyrgð á skipulagi eða framkvæmd þessara úttekta. Núverandi skipulag hefur skilað sér í takmarkaðri virkni.

Þá þarf að endurskoða áherslur í verklagsreglum um tilkynningar um möguleg brot á velferð dýra hvað varðar móttöku, greiningu og úrvinnslu þeirra.

# 4

## **Endurskoða þarf gerð eftirlitsáætlana**

Áætlanir um reglubundið eftirlit hafa ítrekað reynst óraunhæfar og framkvæmt eftirlit verið langt undir settum markmiðum. Úr þessu þarf að bæta. Gera þarf raunhæfar áætlanir og taka tillit til afkastagetu stofnunarinnar þegar tíðni og umfang eftirlits er ákvarðað. Þá þarf að beina eftirliti í auknum mæli að dýrahaldi þar sem aukin áhætta greinist.

# 5

## **Tryggja þarf betri yfirsýn með vöktun frávika í kjölfar eftirlits**

Vakta þarf stöðu frávika með virkari hætti en nú er gert og halda yfirlit um frávík þar sem tímafrestum hefur ekki verið sinnt. Staða frávika, miðað við gildandi tímafresti, þarf ávallt að vera ljós, en slíkt styður við eftirfylgni í reglubundnu eftirliti.

# 6

## **Matvælastofnun þarf að bæta ímynd sína**

Nauðsynlegt er að Matvælastofnun leiti leiða til að efla traust í garð stofnunarinnar. Stofnunin þarf að ráðast í raunverulegar umbætur til að bæta ímynd sína og má þar m.a. nefna að efla upplýsingagjöf eins og hægt er til almennings, fjölmiðla, hagsmunaaðila og eigin starfsmanna. Þá þarf stofnunin með virkum hætti að stuðla að óhæði starfsmanna sinna í reynd og ásýnd. Hagsmunaárekstrar grafa undan trausti fólks til stofnunarinnar og eftirlits hennar með dýravelferð.

# 7

## **Efla þarf lögbundið samráð og samstarf við hagaðila**

Matvælastofnun þarf að nýta betur lögbundið samráð við samstarfsráð stofnunarinnar og stilla saman strengi ólíkra aðila í átt að markmiðum laga um velferð dýra. Mikilvægt er að Matvælastofnun skipuleggi og virki betur starf ráðsins. Telji stofnunin að skerpa þurfi á hlutverki samstarfsráðsins ætti sú vinna að fara fram í samstarfi við matvælaráðuneyti sem fyrst.

Stofnunin þarf einnig að auka samstarf og samráð við aðra hagaðila, m.a. til að stuðla að sameiginlegum skilningi á stefnu, áherslum og framkvæmd. Mikilvægt er að nýta ólík sjónarmið til að bæta frammistöðu í málaflokknum, s.s. varðandi fræðslu og upplýsingamiðlun, mögulegar áherslur í eftirliti og úrræði sem grípa þarf til í kjölfar eftirlits.

## Ábendingar til matvælaráðuneytis

8

### Skýra þarf stefnu um samræmi við erlendar kröfur

Matvælaráðuneyti þarf að ákvarða hvaða kröfur gilda um skipulag og framkvæmd eftirlits með velferð lifandi búfjár hér á landi í ljósi takmarkaðs gildis reglugerðar Evrópusambandsins nr. 2017/625 um opinbert eftirlit o.fl. Jafnframt þarf að liggja fyrir stefna og/eða afstaða stjórnvalda til þess með hvaða hætti íslenskar kröfur um dýravelferð eigi að fylgja þróun erlendis, t.d. í evrópskum rétti eða nágrannaríkjum, með hliðsjón af þeim fyrirvara í EES-samningnum sem varðar eftirlit með velferð dýra.

9

### Endurmeta þarf kröfur um tilkynningarskyld dýrahald

Skoða þarf kosti þess að setja ítarlegri kröfur um dýrahald í umfangsmiklu búfjárhaldi. Má þar nefna kröfur um aukið eigið eftirlit, t.d. með setningu dýravelferðaráætlunar á viðkomandi starfsstöð, eins og gert hefur verið bæði í Noregi og Danmörku. Þá þarf að endurmeta kosti þess að koma á leyfisskyldu fyrir umfangsmestu starfsstöðvarnar.

10

### Endurskoða þarf ábyrgð á skipan yfirdýralæknis

Ákvæði laga um að ráðherra skipi yfirdýralækni eru ekki í samræmi við almenna stjórnarsýsluhætti. Yfirdýralæknir stýrir starfssviði hjá Matvælastofnun sem mælt er fyrir um í lögum en er jafnframt, sem sviðsstjóri, undirmaður forstjóra Matvælastofnunar. Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi núverandi fyrirkomulag.

11

### Endurskoða þarf starfsemi og hlutverk fagraðs um velferð dýra

Endurskoða þarf fyrirkomulag fagraðs um dýravelferð, m.a. með tilliti til þess hvort ráðið eigi áfram að sinna afgangi á erindum samhliða ráðgjöf til Matvælastofnunar. Efla þarf sjálfstæði þess og stuðla að því að starfsemi þess verði skilvirkari.

# 12

## **Matvælaráðuneyti endurskoði aðkomu sína að innri úttektum**

Endurskoða þarf víðtækt hlutverk matvælaráðuneytis í innri úttektum með eftirliti og starfsemi Matvælastofnunar. Sú aðkoma er ekki til þess fallin að auka skilvirkni innri úttekta og er óheppileg með hliðsjón af hlutverki ráðuneytis sem æðra stjórnvalds.

# 13

## **Endurskoða þarf gjaldskrá Matvælastofnunar**

Uppfæra þarf gjaldskrá Matvælastofnunar reglulega í því skyni að hún endurspegli raunverulegan kostnað. Ríkisendurskoðun telur að við útfærslu gjaldskrár sé ástæða til að huga að hvötum um góða frammistöðu í dýravelferð. Einnig að gjaldtaka taki mið af umfangi og eðli þeirrar starfsemi sem eftirlit er haft með.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð Matvælastofnunar við ábendingum

### 1. Dýr njóti vafans með hliðsjón af markmiðum laga

„Hlutverk MAST er að standa vörð um heilsu manna, dýra og plantna til að auka velferð og verðmætasköpun í þágu þjóðarinnar. Við tökum hlutverk okkar alvarlega og stefnan er að gera betur dag frá degi með fagmennsku, gagnsæi og traust að leiðarljósi. Starfsfólk MAST er vel menntað, fær góða þjálfun og fræðslu, er vel upplýst og sinnir störfum sínum í samræmi við lög og reglur með dýravelferð að leiðarljósi.

Aðgerðir Matvælastofnunar eru ævinlega teknar út frá faglegu mati á ástandi dýranna sem í hlut eiga. Starfsmenn Matvælastofnunar þurfa oft á tíðum að taka krefjandi ákvarðanir með velferð dýra að leiðarljósi án þess að ganga á lagalegan rétt eigenda. Oft er um að ræða íþyngjandi ákvarðanir sem geta verið umdeildar hjá almenning enda ekki öllum sýnilegt að þær séu teknar á grundvelli ítarlegrar rannsóknar, unnar af fagmennsku og í samræmi við lög og reglur, þ.m.t. stjórnarsýslulög.

Matvælastofnun hefur undanfarið gert breytingar á verklagi sem snúa að dýravelferðarmál sem fela í sér að ákvarðanataka hefur verið einfölduð og hefur hún gefist vel og aukið skilvirkni við að taka á dýravelferðarmálum. Þá hefur verið gripið til þess að beita ákvæðum laga í ríkari mæli sem snúa að því að umráðamenn hafi getu og hæfni á grunnþörfum og umönnun dýra.

Stofnunin mun halda áfram að þróa og vinna að verklagi sem hefur það að markmiði að tryggja velferð dýra, innan þeirra heimilda sem stofnunin hefur skv. lögum um velferð dýra og skv. stjórnarsýslureglum sem um starfsemi og stjórnvaldsákvarðanir gilda.“

### 2. Þróa þarf frekar verklag um áhættu- og frammistöðumat

„Matvælastofnun hóf fyrr á þessu ári vinnu við að kjarna betur eftirlit og eftirlitsþörf með velferð dýra. Eitt að því sem unnið hefur verið með er að breyta áherslum í eftirliti. Slíkt kerfi er kvikara sem mun grípa betur tímabundna áhættuþætti í mismunandi málaflokkum þar sem eftirlitsgögn eru rýnd og sértækar áherslur settar á grunni eftirlits. Matvælastofnun mun taka ábendingu Ríkisendurskoðunar um áhættu- og frammistöðumat til hliðsjónar við endanlega útfærslu og skoða hvort og þá hvaða breytingar gera þarf á núverandi áhættumati. Jafnframt mun stofnunin í framhaldinu vera vakandi fyrir þróun á áhættu- og frammistöðumati stofnunarinnar og kveða á um slíkt í verklagsreglum.“

### 3. Efla þarf gæðastjórnunarkerfi Matvælastofnunar

„Matvælastofnun mun skoða framkomna ábendingu og rýna skilvirkni og uppbyggingu kerfisins. Í kjölfarið verður ákveðið til hvaða breytingar verða gripið. Matvælastofnun mun jafnframt endurskoða verklagsreglur um tilkynningar um möguleg brot á velferð dýra hvað varðar móttöku, greiningu og úrvinnslu þeirra til að skoða hvernig stofnunin getur aukið skilvirkni og öryggi í kerfinu.“

#### **4. Endurskoða þarf gerð eftirlitsáætlana**

„Matvælastofnun er sammála því að áætlanir stofnunarinnar hafa reynst óraunhæfar þegar litið er til fjölda stöðugilda sem koma að eftirliti með velferð dýra og mun strax í kjölfarið setja fram áætlanir sem byggja á raunverulegri getu stofnunarinnar til að sinna eftirlitinu, með hliðsjón af öðrum verkefnum sem starfsmönnum er ætlað að sinna hverju sinni. Við áætlanir verður litið til hugsanlegra breytinga sem kunna að vera gerðar á áhættu- og frammistöðumati. En slíkar breytingar ættu eðli málsins samkvæmt að leiða til að eftirlit verði beint að dýrahaldi þar sem aukin áhætta greinist.

Eins bíður stofnunin eftir að gefin verði út ný gjaldskrá fyrir þjónustuverkefni stofnunarinnar og sú breytingin mun auka möguleika stofnunarinnar til efla starfsemina og auka við eftirlit þannig að hægt verði að miða eftirlitsáætlanir við áhættumat.“

#### **5. Tryggja þarf betri yfirsýn með vöktun frávika í kjölfar eftirlits.**

„Núverandi upplýsingakerfi heldur utan um frávik og tímafresti einstakra aðila þó ekki sé hægt að leggja mat á fjölda frávika sem komin eru fram yfir tímamörk hverju sinni eða til að meta þróun yfir tímabil. Þróun og forritun nýs eftirlitsgagnagrunns fyrir frumframleiðslu er komin vel á veg og í honum verður áhersla á sýnileika frávika og fresti. Skoðað verður hvaða möguleikar eru til að koma á móts við ábendingar Ríkisendurskoðunar út frá tæknilegum- og kostnaðarlegum þáttum.“

#### **6. Matvælastofnun þarf að bæta ímynd sína**

„Skipta má þessari athugasemd í tvo hluta.

Annars vegar, Matvælastofnun er sammála um að bæta þurfi ímynd stofnunarinnar og hafa starfsmenn matvælastofnunnar lagt sig fram við að birta ítarlegar upplýsingar á heimasíðu sinni um hvað eina sem snýr að starfseminni sem og réttindi og skyldum MAST og hagaðila. Þá birtir stofnunin reglulega fréttir til að upplýsa almenning eftir því sem við á.

Í niðurskurði sem var framkvæmdur 2021 var m.a. stöðugildi upplýsingafulltrúa lagt niður. Þar var stöðugildum eftirlits forgangsraðað fram yfir stjórnun og yfirbyggingu. Væntingar eru um að hægt verði að auka virkan frétttaflutning um störf stofnunarinnar umfram það sem nú er gert með ímyndar-/fjölmiðlafulltrúa þegar tillögur að nýrri gjaldskrá hafa verið samþykktar í reglugerð af ráðherra. Innleiðing á nýrri gjaldskrá mun væntanlega leiðrétta rekstur stofnunarinnar sem gerir það að verkum að stofnunin geti notað það fjármagn sem stofnunin fær af fjárlögum til að tryggja innviði stofnunarinnar og sinna öðrum lögbundnum verkefnum sem ekki eiga að greiðast af eftirlitspega.

Hins vegar varðandi óhæfi og hagsmunaárekstra þá eru starfsmenn Matvælastofnunar meðvitaðir um lög um opinbera starfsmenn og hæfisreglur. Matvælastofnun vinnur ötullega að því að gæta að því að starfsfólk sé ekki sett í þá stöðu að skapist mögulegir hagsmunaárekstrar. Þetta felur í sér að umdæmi héraðsdýralækna vinna saman þannig að óháðir eftirlitsaðilar taki út bú ef eftirlitsmaður umdæmisins kann að vera vanhæfur vegna hagsmunatengsla. Þetta verður skýrt betur í verklagsreglu.“



## 7. Efla þarf lögbundið samráð og samstarf við hagaðila

„Matvælastofnun hefur unnið að því undanfarið ár að virkja lögbundið samstarfsráð Matvælastofnunar. Ráðið gefur hagaðilum einstakt tækifæri að nálgast Matvælastofnun, koma sínum sjónarmiðum á framfæri og hafa áhrif á starf stofnunarinnar. Matvælastofnun er sam-mála um að virkt ráð er stofnuninni til bóta og mun leita leiða til að auka virkni þess.

Stofnun þarf jafnframt að leggja meiri vinnu við að efla samráð við aðra hagsmunaaðila og koma á opnu og reglubundnu samtali við þá. Stofnunin telur að þessi ábending og ábending nr. 7 lúti að sambærilegum sjónarmiðum, þ.e. að betri upplýsingagjöf og samráð við aðra hagsmunaaðila muni koma til með að auka skilning og traust milli aðila um þau verkefni sem lúta að velferð dýra.“

## Viðbrögð matvælaráðuneytis við ábendingum

### 1. Skýra þarf stefnu um samræmi við erlendar kröfur

„Hvað ábendingu í lið 8 er varðar mótun stefnu til þess með hvaða hætti íslenskar kröfur eigi að fylgja þróun erlendis, t.d. í evrópskum rétti eða nágrannaríkjum þá fer matvælaráðuneytið með forræði þeirra mála er snúa að velferð dýra sbr. d. liður 4. tölul. 8. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Birtist stefnumótun málaflokksins meðal annars í þeim lögum sem um málaflokkinn gilda, breytingum sem lagðar eru fram af ráðuneytinu, meðal annars í formi frumvarpa til breytinga á lögum sem lögð eru fyrir Alþingi eða í reglugerðum sem settar eru á grundvelli laganna auk stefnumótunar á málefnasviði ráðuneytisins.

Málefni er varða velferð dýra eru ekki hluti af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES samningnum fyrir utan regluverk um vernd dýra sem notuð eru í vísindaskyni en sú tilskipun var innleidd með reglugerð nr. 460/2017. Þrátt fyrir framangreint á ráðuneytið í reglubundnu samstarfi á alþjóðlegum grundvelli á hinum ýmsu sviðum auk þess sem það tekur virkan þátt í norrænu samstarfi og fylgist ráðuneytið m.a. með framþróun á málefnasviði dýravelferðar í gegnum samstarfið. Að öðru leyti er rétt að geta þess að opinber stefna stjórnvalda í utanríkis-málum er á forræði utanríkisráðuneytisins sem fer með utanríkismál samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og fer með samræmingu á stefnu íslenskra stjórnvalda gagnvart EES samstarfinu.“

### 2. Um ábendingar 8-13

„Hvað þær ábendingar sem fram koma í liðum 8 til 13 er kröfur um skipulag og framkvæmd eftirlits, kröfur um tilkynningarskyld dýrahald, ábyrgð á skipan stjórnenda, starfsemi og hlutverk fagráðs um velferð dýra og aðkomu að innri úttektum bendir ráðuneytið á að á þingmálaskrá 154. löggjafarþings má sjá að eitt af þeim málum sem matvælaráðherra hyggst leggja fyrir Alþingi er frumvarp til breytinga á lögum um velferð dýra nr. 55/2013 (eftirlit). Í umfjöllun um frumvarpið kemur fram að með frumvarpinu verði lagðar til breytingar er varða eftirlit með velferð dýra m.a. í kjölfar úttektar Ríkisendurskoðunar. Hvað varðar ábendingu um endurskoðun gjaldskrár Matvælastofnunar má geta þess að ráðuneytið hefur fjármál stofnunarinnar til sérstakrar skoðunar, þar á meðal nýtingu gjaldtökuheimilda.

Með vísan til framangreinds mun ráðuneytið rýna skýrslu Ríkisendurskoðunar og greina hvaða breytingar er nauðsynlegt að ráðast í til að tryggja skilvirkni stjórnsýslu á málefnasviði dýravelferðar. Í framhaldinu verður framangreint frumvarp lagt fram fyrir Alþingi en fyrirhugað er að það verði lagt fram í mars 2024.“

# 1 Lagaumgjörð

## 1.1 Lög um velferð dýra

Vitund um mikilvægi dýravelferðar hefur aukist á undanförunum áratugum. Samhliða því hefur löggjöf og reglusetning á Norðurlöndum og víðar í Evrópu þróast og er Ísland þar engin undantekning.

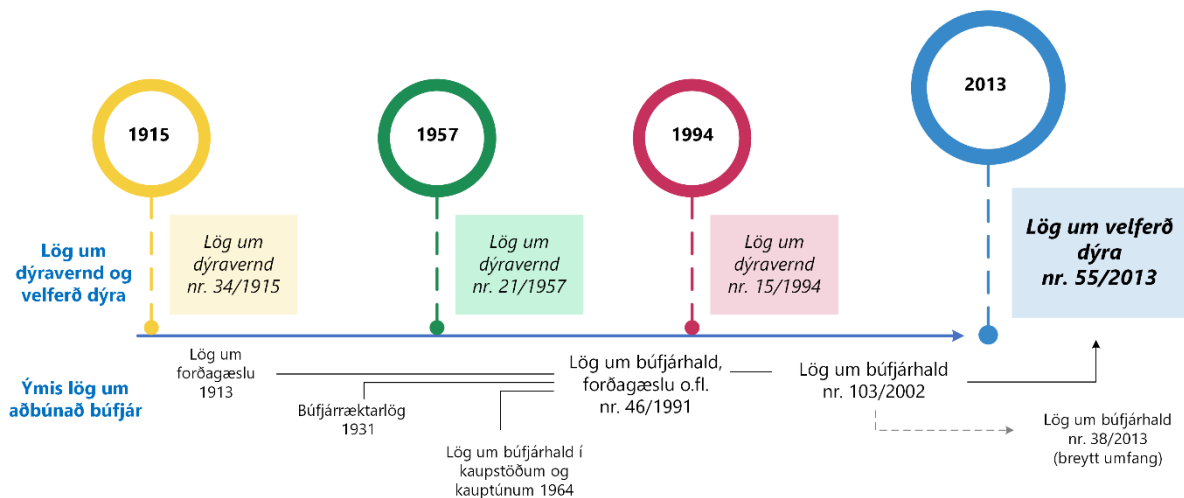
Fyrstu lög um dýravernd voru samþykkt á Alþingi í nóvember 1915 en ný lög litu dagsins ljós árið 1957 og aftur árið 1994 eftir heildarendurskoðun laga nr. 21/1957. Ýmis önnur lög fólu í sér ákvæði um meðferð dýra, s.s. lög um forðagæslu sem voru fyrst gefin út 1913. Með lögum nr. 46/1991 um búfjárhald, forðagæslu o.fl. voru sameinuð ýmis atriði sem fólust í eldri lögum en nýmæli voru réttur ráðherra til að gefa út reglugerðir um aðbúnað búfjártegunda. Lögin voru endurskoðuð með útgáfu laga nr. 103/2002 um búfjárhald og að nýju sem lög nr. 38/2013 um búfjárhald. Endurskoðun á lögum um búfé frá 2013 fól í sér breytingar, m.a. voru ákvæði um aðbúnað búfjár og ábyrgð sveitarfélaga með búfjárefirliti felld út með tilkomu nýrra laga um velferð dýra.

Með setningu laga [nr. 55/2013](#) um velferð dýra og reglugerða sem fylgdu í kjölfarið varð til heildstæð löggjöf í málaflokknum. Hún var víðtækari en áður og vísaði til velferðar dýra í stað dýraverndar einvörðungu. Þar með var greint á milli verndunar dýra í skilningi náttúruverndar og velferðar dýra hvað varðar umönnun, aðbúnað og líðan. Tilgangur nýrra laga var mun skýrari en þeirra laga sem áður var byggt á í flestum dýravelferðarmálum.

Markmið laga um velferð dýra er að stuðla að því að þau séu laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningu, sársauka, meiðsli og sjúkdóma. Jafnframt að þau geti sýnt sitt eðlilega atferli eins og frekast er unnt. Lögin leggja áherslu á að dýr séu skyni gæddar verur.

Meginábyrgð á velferð dýra, öðrum en villtum dýrum, liggur hjá umráðamönnum þeirra. Opinberu eftirliti er aftur á móti ætlað að styðja við reglusetningu og stuðla að umbótum í málaflokknum ásamt því að tryggja inn grip ef kröfur tengdar dýrahaldi eru ekki uppfylltar og aðstæður skapast þar sem velferð dýra er í hættu. Hérlandis hefur slíkt eftirlit verið á höndum Matvælastofnunar (hér eftir einnig MAST) síðan árið 2014.

## Mynd 1.1 Þróun laga um dýravernd og dýravelferð



Lög nr. 55/2013 um velferð dýra tóku gildi 1. janúar 2014. Þau byggðu á tillögum nefndar sem hafði verið að störfum frá árinu 2008 og var löggjöf Norðmanna höfð til hliðsjónar. Tildrög lagabreytinganna voru m.a. þau að ekki var talið að nægjanlega góður árangur hefði náðst í málaflokknum og ástæður þess m.a. raktar til lagaumhverfisins. Heildstæða löggjöf vantaði og dæmi voru um að valdmörk milli stofnana væru óskýr og að lagastoð fyrir ákvæðum reglugerða um velferð dýra væri veik.

Eldra fyrirkomulag málaflokksins fól í sér aðkomu tveggja ráðuneyta og tveggja stofnana, auk sveitarfélaga. Framkvæmd laga um dýravernd féll undir umhverfisráðuneyti og Umhverfisstofnun en lög um búfjárhald undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og Matvælastofnun. Með nýjum lögum færðist málaflokkurinn til eins ráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (nú matvælaráðherra), og var MAST falin stjórnslá og eftirlit. Setning nýrra laga um búfjárhald leiddi síðan til þess að störf búfjárefniritlitsmanna fluttust frá sveitarfélögum til Matvælastofnunar.

Með setningu nýrra laga um velferð dýra var lögð aukin áhersla á grunnkröfur um velferð dýra og samráð. Skerpt var á áherslum um ábyrgð og skilyrði til dýrahalds og kveðið á um að eftirlit skyldi byggt á áhættuflokkun (sjá yfirlit þar um í töflu 1.2).

**Tafla 1.2 Yfirlit um áherslur og breytingar með lögum nr. 55/2013 um velferð dýra**

<b>Samráð</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fagráð um velferð dýra sett á laggirnar. Aðsetur er hjá MAST og er hlutverk þess m.a. að veita MAST ráðgjöf um stefnumótun, veita umsagnir um umsóknir vegna dýratilrauna og fylgjast með þróun dýravelferðarmála.</li> </ul>
<b>Velferð og aðbúnaður</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auknar kröfur gerðar um aðbúnað dýra, t.d. til að koma í veg fyrir slyshættu og um flóttaleiðir í neyð. Nánari kröfum um aðbúnað tiltekinna dýrategunda, s.s. rými, umönnun, hvíld og útvíst er fylgt eftir með reglugerðum.</li> <li>- Nýjar kröfur um meðferð dýra koma fram í lögnum, t.d. að grasbítum sé tryggð beit og kveðið er á um rétt dýra til að fá lækni meðferð eða líkn.</li> </ul>
<b>Ábyrgð og kröfur um dýrahald</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skilgreint að umráðamaður beri ábyrgð á að umönnun dýra sé í samræmi við lög þar sem dýr eru oft í umsjá annarra en eigenda sinna.</li> <li>- Kröfur gerðar um að umráðamenn dýra búi yfir eða afli sér lágmarksþekkingar á þörfum og umönnun viðkomandi tegundar. Nánari fyrir mæli eru sett fram í reglugerðum.</li> <li>- Skylda til að tilkynna umfangsmikið og tæknivætt dýrahald og óheimilt að hefja slíka starfsemi nema MAST staðfesti að skilyrði um húsakost, búnað og þekkingu séu uppfyllt. Samkvæmt eldri lögum var dýrahald í atvinnuskyni leyfis skylt nema í landbúnaði.</li> </ul>
<b>Eftirlit og greining</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nýmæli að eftirlit með dýravelferð skuli byggt á áhættuflokkun. Við slíka flokkun þurfi að liggja fyrir áhættumat sem fjalli um greiningu á hættum eða veikleikum.</li> <li>- MAST heimilað aðgengi að starfsemi til að sinna eftirliti og afla gagna og umráðamönnum gert skylt að aðstoða við eftirlit. Heimilað að fylgja eftir hefðbundnu eftirliti með tímasettum skilyrðum vegna mögulegra frávik.</li> <li>- Skerpt á ákvæðum vegna tilkynninga um frávik. Bráðatilvik skal tilkynna til lögreglu ef umráðamaður er óþekktur og skylt að tilkynna MAST eða lögreglu sé grunur eða vitneskja um að illa meðferð dýra. Með breytingunum varð unnt að tilkynna nafnlaust.</li> </ul>
<b>Stjórnvaldsfyrirmæli og viðurlög</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- MAST veittar víðtækari heimildir til að beita þvingunarúrræðum þegar brotið er gegn lögnum, þ.m.t. að leggja á dagsektir, stjórnvaldssektir eða stöðva starfsemi þegar frestum um úrbætur er ekki sinnt innan tilgreindra tímamarka.</li> </ul>

Nýjum lögum fylgdu víðtækari heimildir til að framfylgja málum. MAST varð t.d. heimilt að grípa til vörslusviptingar, að leggja tímabundið bann við dýrahaldi eða fara fram á að eigandi verði með dómi sviptur heimild til að hafa dýr í sinni umsjá hafi hann gerst sekur um stórfellt eða ítrekað brot á lögnum. Þá getur MAST ráðstafað dýrum annað eða gripið til aflífunar þoli úrbætur enga bið og ástand dýranna það slæmt. Stjórnsýsluávarðanir um eftirlit með dýravelferð falla almennt undir gildissvið stjórnsýslulaga en þó er MAST heimilt að víkja frá kröfu um andmælarétt þegar úrbætur þola ekki bið.

## Helstu þvingunarúrræði Matvælastofnunar

<b>Dagsektir og úrbætur á kostnað umráðanda</b>	<b>Vörslusvipting og haldlagning</b>	<b>Úrbætur sem þola ekki bið</b>
Auk dagsekta er heimilt að láta vinna úrbætur á kostnað umráðanda ef ekki er brugðist við tilmælum. (36. gr.)	MAST er heimilt að svipta vörslu ef fyrirmælum er ekki sinnt innan frests. Einnig ráðstafa dýrum ef þörf krefur. (37. gr.)	Þoli úrbætur ekki bið getur MAST ráðstafað dýrum fyrirvaralaust án andmæla-réttar, í samráði við lögreglu. (38. gr.)
<b>Tímabundið bann við dýrahaldi</b>	<b>Stjórnvaldssektir</b>	<b>Heimildasvipting með dómi</b>
MAST getur fyrirvaralaust, til bráðabirgða, svipt heimild til dýrahalds uns úrbætur hafa verið gerðar eða dómur fallið. (39. gr.)	MAST getur lagt á stjórnvalds-sektir við tilteknum brotum hvort sem um ásetning eða gáleysi er að ræða. (42. gr.)	Við ítrekuð eða stórfelld brot má svipta aðila heimild til að hafa dýr í umsjá sinni tímabundið eða ævilangt. (44. gr.)

Þótt meginkröfur um velferð dýra komi fram í lögum nr. 55/2013 eru ákvæði sem snerta þau mál í ýmsum öðrum lögum. Lög [nr. 30/2018](#) um Matvælastofnun fela t.a.m. í sér fyrirmæli um eftirlit með dýravelferð, framsal eftirlits og lögbundinn samstarfsvettvang. Lög [nr. 38/2013](#) um búfjárhald setja reglur um vörslu og merkingu búfjár svo dæmi séu tekin og lög [nr. 25/1993](#) um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim eiga m.a. að stuðla að góðu heilsufari dýra og koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins. Lög [nr. 66/1998](#) um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr fjalla um skipulag slíkrar þjónustu og loks vísa Búnaðarlög [nr. 70/1998](#) til dýravelferðar og leiðbeiningarstarfsemi.

### 1.2 Reglugerðir

Nýjar eða endurskoðaðar reglugerðir hafa tekið gildi frá setningu laga um velferð dýra. Þær mynda kjarna þeirra krafna sem gilda um dýravelferð og eru grunnur í eftirliti MAST með velferð dýra. Reglugerðirnar eru séríslenskar, en samkvæmt upplýsingum frá MAST var horft til reglugerða á Norðurlöndunum við gerð þeirra. Lágmarkskröfur sem þar eru tilgreindar eiga að tryggja velferð dýra, m.a. með góðum aðbúnaði, rétttri meðferð og umhirðu, en nefna má að nógildandi reglugerðir um alifugla og svín fólu í sér miklar breytingar og stórauknar kröfur um m.a. gripahús, búr og bása. Ætla má að þær hafi ýtt undir aukna velferð þessara tegunda.

**Tafla 1.3 Ýmsar mikilvægar reglugerðir um velferð búfjár**

<a href="#">911/2012</a>	Reglugerð um vernd dýra við aflífun (sbr. reglugerð ráðsins (EB) nr. 1099/2009)
<a href="#">910/2014</a>	Reglugerð um velferð hrossa
<a href="#">1065/2014</a>	Reglugerð um velferð nautgripa
<a href="#">1066/2014</a>	Reglugerð um velferð sauðfjár og geitfjár
<a href="#">1276/2014</a>	Reglugerð um velferð svína
<a href="#">1277/2014</a>	Reglugerð um velferð minka
<a href="#">940/2015</a>	Reglugerð um beitingu og hámark dagsekta í opinberu eftirliti með velferð dýra
<a href="#">527/2017</a>	Reglugerð um velferð dýra í flutningi
<a href="#">460/2017</a>	Reglugerð um vernd dýra sem notuð eru í vísindaskyni (innleiðing á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/63/ESB)
<a href="#">940/2019</a>	Reglugerð um samstarfsráð Matvælastofnunar
<a href="#">234/2020</a>	Reglugerð um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/625 um opinbert eftirlit og aðra opinbera starfsemi með matvælum, fóðri o.fl.
<a href="#">88/2022</a>	Reglugerð um velferð alifugla

Reglugerðir um vernd dýra við aflífun og um vernd dýra sem notuð eru í vísindaskyni falla innan gildissviðs EES-samningsins og því ber að innleiða þær eða tilskipanir þeim tengdum héraðs. EES-gerðir um dýravelferð og dýraheilbrigði eru aftur á móti almennt ekki teknar inn í samninginn fyrir Ísland um Evrópska efnahagssvæðið (EES) vegna afstöðu íslenskra stjórnvalda til þess að nauðsynlegt sé að verja einstaka sjúkdómastöðu í búfénaði hér á landi. Evrópusambandið (ESB) hafi, samkvæmt upplýsingum MAST, viljað tengja saman gerðir sem varða dýraheilbrigði, verslun með dýr og búfjárrækt, sem gæti opnað á innflutning á lifandi dýrum nema samið sé um annað sérstaklega. Af þeim sökum er fyrirvari í EES-samningnum um að viðkomandi gerðir nái ekki til Íslands.

Í athugasemdum í frumvarpi sem síðar varð að lögum um velferð dýra kemur fram að aðrar Norðurlandþjóðir hafi innleitt evrópskt regluverk um dýravelferð að fullu. Ísland sé því eina Norðurlandþjóðin sem sker sig úr.

Sé litið til reglugerða um velferð einstakra dýrategunda hefur Evrópusambandið einkum horft til velferðar svína, alifugla og kálfa, auk almennrar tilskipunar um dýravelferð (Council Directive 98/58/EC). Þótt einungis tvær reglugerðir hafi verið teknar inn í EES-samninginn byggir íslenskt regluverk um velferð einstakra búfjárttegunda á sambærilegum sjónarmiðum og gilda innan Evrópusambandsins. Sérstækar reglugerðir, sem ekki eiga sér hliðstæðu í evrópskri löggjöf, hafa þó verið settar hér á landi og varða velferð hrossa, nautgripa og sauðfjár. Dæmi eru um að íslenskar kröfur gangi lengra en regluverk ESB og má þar nefna bann við tannröspun án læknisfræðilegrar ástæðu, bann við notkun á mælum sem meiða, bann við að hross séu haldin ein, bann við tilteknum tamningaaðferðum og kröfur um beitartíma.

Samkvæmt upplýsingum frá matvælaráðuneyti og MAST liggur ekki fyrir stefna um hvernig horft skuli til þróunar íslensks regluverks um dýravelferð með hliðsjón af þróun í nágrannaríkjum. Þá er hvorki til heildstæð greining á því hvernig íslensk lög og reglur í málaflokknum samræmast regluverki ESB og nágrannaríkjanna, né kerfisbundin vöktun á þróun lagaumhverfis og krafna í málaflokknum. Þetta á einkum við um kröfur sem varða framkvæmd eftirlits með velferð lifandi dýra sbr. áðurnefndan fyrirvara um gildissvið EES-samningsins, sem og aðra nýlega þróun.

Sem dæmi um þróun í dýravelferð má nefna nýlegar kröfur í Noregi og Danmörku um að færa eftirlitið nær umráðendum sjálfum með kröfu um sérstaka áætlun um dýravelferð á starfsstöð. Þannig er krafa um að sjálfstæðir dýralæknar ásamt bændum meti stöðu dýravelferðar vegna nautgripa og svína á hverju býli sem er af tilteknu umfangi. Í Noregi er auk þess krafa um að sérstök áætlun um dýravelferð fyrir alifugla sé samþykkt af systurstofnun MAST, Mattilsynet. Sambærilegar kröfur eru ekki til staðar hér á landi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að matvælaráðuneyti marki stefnu um þróun á kröfum um dýravelferð og hvaða áherslur skuli gilda með tilvísun í lagaumgjörð í nágrannaríkjum og ESB, einnig þeirrar sem Ísland er ekki skuldbundið að innleiða skv. EES-samningnum. Slík stefna er nauðsynleg við þróun stjórn-sýslu í málaflokknum og einnig til að þeir sem starfa í viðkomandi búgreinum geti gert viðeigandi ráðstafanir á hverjum tíma. Skýr stefna er nauðsynleg m.t.t. faglegra þátta og hagkvæmni. Ísland eitt og sér hefur takmörkuð úrræði til að þróa og viðhalda regluverki á vísindalegum grunni. Þó þurfi að horfa áfram til sérstakrar stöðu Íslands varðandi ákveðna þætti er varða t.d. sjúkdómavarnir, stærð býla og landhætti.



## 2 Hlutverk MAST í dýravelferð

### 2.1 Matvælastofnun

Lög nr. 30/2018 um Matvælastofnun kveða á um að stofnunin fari með stjórnslu matvæla- mála. Hlutverk hennar er tilgreint í 2. gr. laganna þar sem fram kemur að einn meginþáttur starfseminnar sé stjórnslu og eftirlit, m.a. með dýraheilbrigði og dýravelferð. Stofnuninni er falið að veita ráðherra ráðgjöf um þá málaflokka sem tilheyra henni, þ.m.t. aðstoð við stefnu- mótun, undirbúning laga og stjórnvaldsfyrirmæla og alþjóðlegt samstarf. Þá ber henni að veita öðrum stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um mál á starfssviði sínu, vinna að samræmingu og skilvirkni opinbers eftirlits og veita hagsmunaaðilum og almenningi fræðslu um málefni á starfssviði stofnunarinnar.

Matvælastofnun hefur eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, sláturhúsum, kjötvinnslum, mjólkurbúum og eggjaframleiðslu. Hún hefur jafnframt eftirlit með sjávarafurðum og öllum inn- og útflutningi á matvælum. Þá fer MAST með yfirumsjón matvælaeftirlits á vegum heil- brigðiseftirlits sveitarfélaga og eftirlit með störfum dýralækna.

#### Mynd 2.1 Helstu verkefni Matvælastofnunar



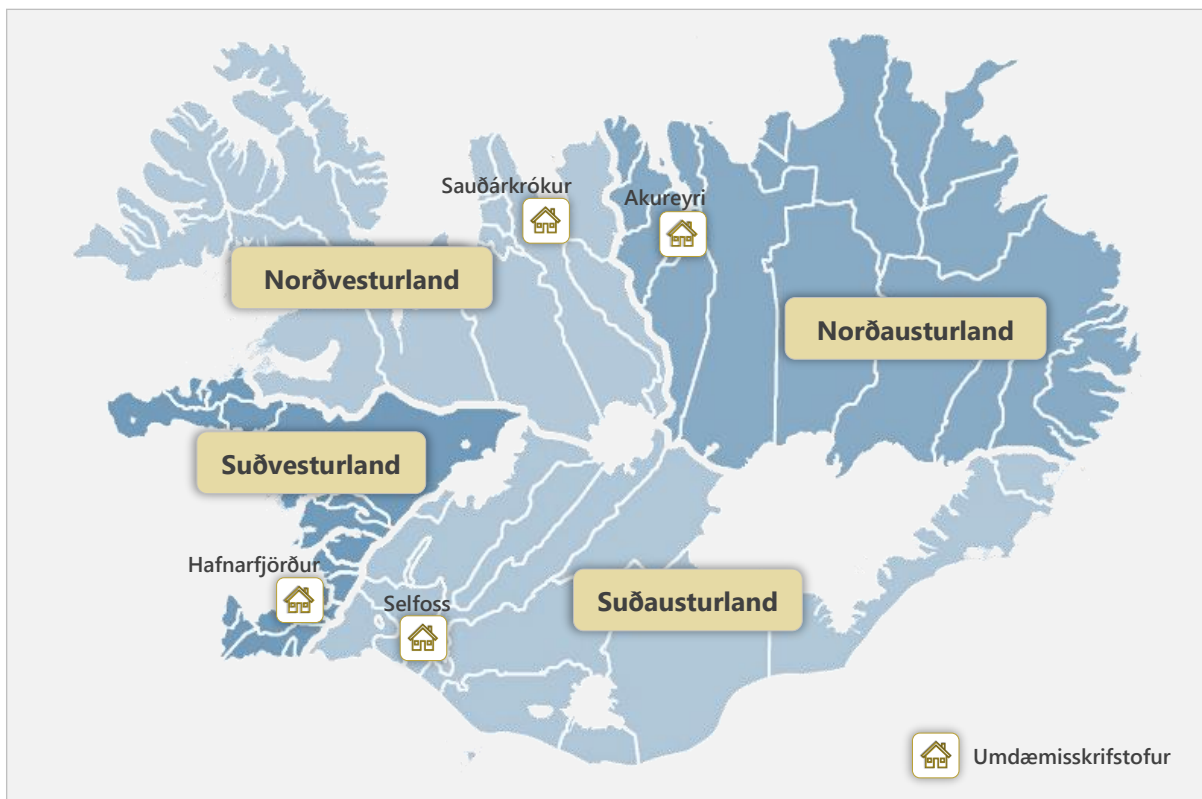
Forstjóri Matvælastofnunar ber ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnunarinnar og mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti. Yfirstjórn stofnunarinnar er skipuð forstjóra, yfirdýralækni og sviðsstjórum. Yfirdýralæknir, sem skipaður er af ráðherra, er staðgengill forstjóra og fer með faglega yfirstjórn málefna á tveimur starfssviðum, þ.e. sviðum samræmingar og vettvangseftirlits, en þau lúta m.a. að málefnum dýravelferðar, dýraheilbrigðis, lyfjanotkunar og slátrunar. Önnur svið stofnunarinnar eru stjórnslusvið, sem fer með ábyrgð á lögfræðilegum álitaeftirlitum er snúa að starfsemi stofnunarinnar, og upplýsingatækni- og rekstrarsvið.

Að skipa yfirdýralækni er hefðbundið fyrirkomulag þegar litið er til nágrannaríkja en þar er sú skipan jafnan innra málefni viðkomandi stofnunar. Það lagaákvæði að ráðherra skipi yfirdýralækni, sem jafnframt fer fyrir starfssviði sem mælt er um fyrir í lögum, er ekki í samræmi við almenna stjórnsýsluhætti. Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi þetta fyrirkomulag enda eigi ábyrgð á skipun stjórnenda að vera á hendi forstöðumanns.

Aðalskrifstofa Matvælastofnunar er á Selfossi en stofnunin starfrækir umdæmisstofur sem sinna eftirlitsstörfum víðsvegar um landið. Landinu er skipt í fjögur umdæmi, þ.e. Suðvesturland, Suðausturland, Norðvesturland og Norðausturland og eru umdæmisskrifstofur í Hafnarfirði, á Sauðárkróki, Akureyri og Selfossi (sjá mynd 2.2). Starfsmenn Matvælastofnunar eru einnig staðsettir á Hvanneyri, Ísafirði, Neskaupsstað og Egilsstöðum.

Héraðsdýralæknar veita hverri umdæmisstofu forstöðu ásamt því að sinna opinberu eftirliti með heilbrigði og velferð dýra auk eftirlitsframleiðslu búfjárafurða á svæðinu. Eftirlitsdýralæknar starfa á hverri umdæmisstofu undir stjórn héraðsdýralæknis og sinna þeir lögboðnum eftirlitsstörfum, s.s. kjötskoðun, eftirliti með mjólkurframleiðslu og eldi sláturdýra. Dýraeftirlitsmenn eru einnig í hverju umdæmi og hafa þeir eftirlit með dýrahaldi, s.s. fóðrun, merkingu og aðbúnaði. Þá taka þeir við tilkynningum um illa meðferð dýra og koma að úrvinnslu slíkra mála.

## Mynd 2.2 Umdæmi Matvælastofnunar og umdæmisskrifstofur



Starfsmenn Matvælastofnunar sem sinna eftirliti með velferð dýra eru einkum eftirlitsdýralæknar og sérhæfðir dýraeftirlitsmenn. Í svörum stofnunarinnar við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að erfitt sé að greina nákvæmlega hversu mörg stöðugildi tilheyri eftirliti með velferð dýra. Starfsmenn sem komi að þeim málum hafi flestir öðrum starfsskyldum að gegna líka. Eftirlits- og héraðsdýralæknar komi t.a.m. einnig að eftirliti með matvælaöryggi og heilbrigði og að sama skapi sé það hluti af starfsskyldum eftirlitsdýralækna í sláturhúsum að huga að velferð við meðferð sláturdýra og vernd við aflifun þótt starfsskylda þeirra snúi fyrst og fremst að matvælaöryggi. Sérgreinadýralæknar, sviðsstjórar, lögfræðingar og aðrir yfirmenn Matvælastofnunar koma jafnframt að dýravelferðarmálum, t.d. í tengslum við þvingunar- aðgerðir og samningu reglugerða.

**Tafla 2.3 Stöðugildi sem koma að dýravelferðarmálum – árslok 2022**

Stöðuheiti	Stöðugildi	Menntun
Eftirlitsdýralæknar	20,4	Dýralækningar
Héraðsdýralæknar	4	Dýralækningar
Dýraeftirlitsmenn	8	Búfræði
Sérgreinadýralæknar	13	Dýralækningar
Sviðsstjórar/yfirdýralæknir	4	Dýralæknir, lögfræðingur, efnafræðingur
Lögfræðingar	1	Lögfræði
<b>Samtals</b>	<b>50,4</b>	

*Heimild: Matvælastofnun*

Áður en lög um velferð dýra tóku gildi í ársbyrjun 2014 sinntu sveitarfélög búfjáreftliti og voru þá starfandi 42 búfjáreftlitsmenn í, að því er MAST telur, 11–12 stöðugildum. Við yfirfærslu verkefnisins fékk stofnunin fjárheimildir fyrir sex eftirlitsmenn en hefur síðan þá fjölgað þeim um tvo með fjármagni úr eigin rekstri vegna umfangsmikils eftirlits með gæludýrahaldi.

Umdæmum Matvælastofnunar hefur á síðustu árum verið fækkað úr sex í fjögur. Í því felast ákveðnir kostir að mati stofnunarinnar, s.s. aukin samræming, en einnig tiltekin vandkvæði. Álag á starfsfólk hefur verið mikið og það hefur reynst áskorun að manna stöður héraðs- og eftirlitsdýralækna. Vegna stærðar umdæmanna er oft um langan veg að fara og eru dæmi um að ekki hafi reynst unnt að sinna nauðsynlegu eftirliti. Einnig getur verið erfitt að hafa yfirsýn um stöðu mála og sinna ítarlegri eftirfylgni á starfsstöðvum þar sem aðstæður eru krefjandi.

Í 5. gr. laga um Matvælastofnun er stofnuninni veitt heimild til að semja um framsal eftirlits til aðila sem hefur viðeigandi faggildingu eða fullnægjandi menntun og starfsréttindi. Möguleiki á slíku veitir MAST tækifæri til að bregðast við mönnunarvanda, tímabundnu álagi eða þörf á tiltekinni sérfræðipækkingu. Á grundvelli þessa og reglugerðar [nr. 405/2020](#) um dýralæknaþjónustu í dreifðum byggðum hafa verið gerðir þjónustusamningar við dýralækna á níu þjónustusvæðum. Flest verk sem þeim hafa verið falin tengjast störfum í sláturhúsum eða dýrasjúkdómum. Verk sem tengjast eftirliti með velferð dýra eru tilfallandi og þá oftast þegar um miklar fjarlægðir er að ræða, s.s. að sannreyna ábendingar um illa meðferð eða að úrbætur hafi verið

gerðar í kjölfar eftirlits. Þá hefur þeim verið falið að veita aðstoð í viðbrögðum við alvarlegum dýravelferðarmálum eða -sjúkdómum, að meta ástand dýra og aflífa.

Matvælastofnun telur þörf á fleira eftirlitsfólki og undir það tóku flestir viðmælendur Ríkisendurskoðunar við gerð þessarar úttektar. Þó voru einhverjir sem töldu að stofnunin hefði nægt starfsfólk ef hún myndi nýta það betur og bæta skipulag eftirlits, m.a. með því að beina því í auknum mæli að þeim stöðum þar sem áhætta er meiri og draga úr eftirliti með framleiðendum sem hafa samfellda sögu um gott ástand dýravelferðar.

## 2.2 Samráð og samskipti

Matvælastofnun ber, samkvæmt 4. gr. laga nr. 30/2018 og reglugerð nr. 940/2019, að hafa samvinnu og samráð við þá aðila, félög, samtök og stofnanir sem tengjast starfsemi hennar. Við stofnunina skal starfa samstarfsráð þar sem reglubundið samráð og miðlun upplýsinga á sér stað og skal það koma saman eigi sjaldnar en tvisvar á ári samkvæmt fundarboði frá Matvælastofnun. Á fundum skal stofnunin kynna árlega áætlun um störf sín, skýrslur um starfsemi og önnur mikilvæg málefni sem tengjast starfi hennar. Fulltrúum samstarfsráðs er jafnframt heimilt að óska eftir umfjöllun um tiltekin málefni.

Í reglugerðinni segir að ráðherra skipi samstarfsráð til fimm ára í senn samkvæmt tilnefningum 16 aðila. Þar á meðal eru Bændasamtök Íslands, Dýraverndunarfélag Íslands, Samtök atvinnulífsins og Háskóli Íslands. Í greinargerð með frumvarpi að lögum um Matvælastofnun segir að samstarfsráðið skuli vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta milli Matvælastofnunar og þeirra sem starfi hennar tengist. Því sé þannig ætlað að auka gagnkvæman skilning. Í ljósi eðlis starfsemi MAST og þess hve margir ólíkir hagsmunahópar tengjast starfseminni er mikilvægt að samstarf og samtal milli þeirra sé virkt. Slíkt samráð er einnig til þess fallið að auka traust. Flestir sem Ríkisendurskoðun ræddi við í tengslum við úttektina kölluðu eftir meira samtali við MAST, bæði til að stuðla að aukinni velferð dýra, en einnig til að bæta árangur stofnunarinnar.

Samstarfsráðið hefur aðeins fundað tvisvar frá stofnun þess. Á fyrri fundinum (árið 2020) fór fram kynning á sviðum Matvælastofnunar. Stofnunin boðaði aftur til fundar í október 2022 og sóttist þá eftir að fá sýn ráðsins á það hvernig virkja mætti þátttakendur í stefnumótun, forgangsörðun verkefna o.s.frv. Samkvæmt Matvælastofnun kom m.a. fram að auka þyrfti samtal við samstarfsráð milli funda, veita þyrfti betri upplýsingar um afdrif ábendinga og útvíkka samskipti við hagaðila með meiri upplýsingagjöf, en einnig að birta þyrfti niðurstöður eftirlits. Fundargerðir samstarfsráðs hafa ekki verið haldnar.

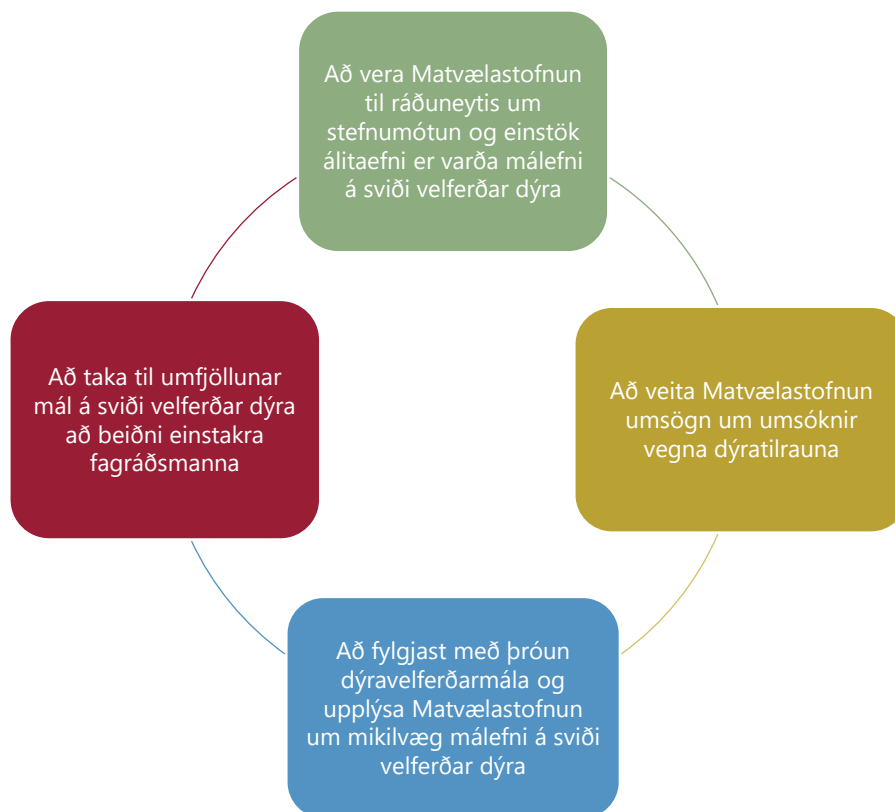
Samstarfsráð Matvælastofnunar hefur fram til þessa verið vannýtt og hvetur Ríkisendurskoðun stofnunina til að virkja það betur, boða til lögbundinna funda, skrá fundargerðir og birta þær. Í ljósi þess hversu fjölskipað ráðið er má reikna með að tækifæri til ítarlegrar umfjöllunar um einstök mál verði af skornum skammti og því mikilvægt að skipuleggja starfið vel. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að matvælaráðuneyti og Matvælastofnun skoði hvort skerpa þurfi á hlutverki ráðsins með það fyrir augum að samráðið nýtist sem best og að reglugerð um samstarfsráðið verði endurskoðuð í því ljósi sé þess þörf.

## Fagráð um velferð dýra

Auk samráðs á vettvangi samstarfsráðs er Matvælastofnun, samkvæmt 4. gr. laga nr. 55/2013 um velferð dýra, skylt að leita álitis fagráðs um velferð dýra á stefnumótandi ákvörðunum og umsóknum um leyfi til dýratilrauna. Matvælaráðherra skipar fimm manns í fagráðið og fimm til vara. Það hefur aðsetur hjá Matvælastofnun sem leggur því til starfsmann með sérfræðipækkingu á starfssviði ráðsins. Yfirdýralæknir er formaður fagráðs en í því skal sitja fagfólk á sem flestum eftirtalinna fagsviða: dýralækninga, dýrafræði, dýraatferlisfræði, dýravelferðar, dýratilrauna, búfjárfræða og siðfræði.

Í athugasemdum við frumvarp að lögum um velferð dýra segir að Bændasamtök Íslands, Dýralæknafélag Íslands, Dýraverndarsamband Íslands og Siðfræðistofnun Háskóla Íslands skuli tilnefna fulltrúa í ráðið. Því beri að kalla eftir sérfræðilíti þegar fjallað er um fræðileg álitamál og ráðið skorti sérþekkingu á viðkomandi sviði.

### Mynd 2.4 Fjórþætt hlutverk fagráðs um velferð dýra



Eins og kemur fram í athugasemdum við lagafrumvarpið er markmið þess að starfrækja fagráð að styrkja Matvælastofnun faglega en einnig er leitast við að stuðla að opinni og upplýstri umræðu og þekkingu um dýravelferðarmál. Samkvæmt vinnureglum fagráðsins á það að funda níu sinnum á ári, halda gerðabók um störf sín og gefa út ársskýrslu. Gerðabókin er haldin með því að birta fundargerðir á heimasíðu Matvælastofnunar en þar er þó aðeins birt ein ársskýrsla fyrir árið 2018. Algengustu fundarefni fagráðs um dýravelferð eru umsóknir um tilraunir á dýrum og umsagnir ráðsins um þær. Sérgreinadýralæknir Matvælastofnunar situr flesta fundi ráðsins og fjallar þar m.a. um dýratilraunir og umsóknir um þær.

Ríkisendurskoðun telur tilefni til að skoða hlutverk og skipan fagráðs um velferð dýra með hliðsjón af sjálfstæði þess og óhæði. Samskipti fagráðsins við þá stofnun sem því er ætlað að veita ráðgjöf eru mikil og í einhverjum tilvikum byggist ráðgjöfin á upplýsingum sem koma frá stofnuninni sjálfri. Formaður ráðsins og starfsmaður þess víkja af fundum þegar ráðið ályktar um umdeild mál á borð við blóðmerahald og vanrækslu, enda starfsmenn MAST.

### 2.2.1 Ytri samskipti

Undanfarin misseri hefur mikið borið á umfjöllun í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum um mál sem tengjast velferð dýra. Rauður þráður hefur verið vantraust á að Matvælastofnun sinni eftirlitshlutverki sínu sem skyldi. Fjöldi erinda sem Ríkisendurskoðun hefur borist frá fagfólki, almenningi og dýraverndunarsamtökum vegna þessa á sér ekki hliðstæðu. Nær öll hafa þau fjallað um vangetu stofnunarinnar til að sinna velferð dýra. Hún grípi seint eða ekki til aðgerða þegar dýr eru í neyð eða bjargarleysi, sinni ekki erindum og ábendingum og telji ekki ástæðu til að gera alvarlegar athugasemdir þegar aðrir vilja meina að dýr séu í neyð og þjáist lengi að óþörfu. Þá taki stofnunin misjafnlega á málum. Eins hefur Ríkisendurskoðun borist erindi frá þeim sem hafa sætt eftirliti af hálfu stofnunarinnar og telja hana hafa farið offari í aðgerðum sínum.

Í athugasemdum við drög að þessari skýrslu benti Matvælastofnun á að hún hafi ekki heimild til að veita þriðja aðila, hvort sem það eru einstaklingar eða félagasamtök, upplýsingar eða gögn um mál. Af þessum sökum skapist oft misskilningur og ágreiningur um aðgerðir stofnunarinnar. Ljóst sé þó að stofnunin þurfi að bæta ytri samskipti til að fagleg sjónarmið komist betur og hraðar til skila og draga þar með úr hættunni á að togstreita myndist um úrlausn mála.

Ríkisendurskoðun telur að lítil, ómarkviss og sein upplýsingagjöf kyndi undir vantraust í garð Matvælastofnunar. Stofnunin getur ekki upplýst hvern sem er um stöðu tiltekinna mála, þ.e. ef viðkomandi er ekki aðili máls, en engu að síður er rík ástæða til þess að hún að veiti betri og tímanlegri upplýsingar þegar umdeild mál koma upp og vanda betur samskipti sín við fjölmiðla og almenn- ing. Stofnunin er hvött til að setja sér skýra upplýsingastefnu og skoða hvort þörf sé á að ráða upplýsingafulltrúa eða fá faglega ráðgjöf í þessum málum.

Þegar Ríkisendurskoðun spurði fulltrúa Matvælastofnunar um samráð og samskipti við helstu hagsmunaaðila nefndu þeir fyrst og fremst góð samskipti við Bændasamtök Íslands. Minni hljómgrunnur var fyrir samskiptum við dýraverndunarsamtök. Fulltrúar Matvælastofnunar settu spurningamerki við tilgang samtakanna og hlutverk þeirra í mótmælum. Meiri áherslu ætti að leggja á fræðslu. Færri fletir væru á samstarfi við samtök dýraverndunarsinna en bændur en meiri möguleikar væru ef slíkt samstarf byggðist á málefnalegum grunni. Matvælaráð- neyti hefur einnig orðið vart við að Matvælastofnun kjósi frekar samstarf eða samráð við Bændasamtök Íslands en dýraverndarsamtök. Ekki sé jafn rík hefð og menning fyrir samtali við þá sem vinni fyrst og fremst í þágu velferðar dýra. Að sögn matvælaráðuneytis hefur það sjálft

átt í góðum og tíðum samskiptum við Matvælastofnun og m.a. unnið þétt með henni að breytingum á reglum og að breyttri gjaldskrá.

Að sögn fulltrúa Dýraverndarsambands Íslands hefur félagið upplifað skort á samstarfsvilja Matvælastofnunar á undanförunum árum. Í umsagnarferli þessarar skýrslu kom stofnunin því á framfæri að hún legði sig fram við að svara fyrirspurnum dýraverndunarsamtaka og hefði almennt átt góð og gagnleg samskipti við þau. Frá því úttekt þessi hófst hefur stofnunin fundað nokkrum sinnum með Dýraverndarsambandi Íslands um ýmis mál. Matvælastofnun telji öll þessi samskipti mikilvæg og tekur undir að þau megi auka og bæta. Ríkisendurskoðun telur þessa þróun jákvæða og til bóta að samtal MAST við ólíka hópa sem vinna að velferð dýra aukist.

Ríkisendurskoðun telur að Matvælastofnun hefði hag af því að auka og bæta samstarf, samskipti og upplýsingagjöf við mismunandi dýraverndunarahópa. Í grunninn hafa félög dýraverndunarsinna sömu markmið og Matvælastofnun, þ.e. að gæta þess að lögum og reglum um velferð dýra sé fylgt og stuðla að velferð dýra. Meðal dýraverndunarsinna býr mikil þekking og reynsla, víða jafnvel fagþekking og menntun, sem gagnast getur Matvælastofnun við sitt eftirlit og stefnumótunarhlutverk, jafnvel þótt aðilar séu ekki alltaf sammála um faglegt mat á aðstæðum dýra. Ríkisendurskoðun telur feng í því fyrir Matvælastofnun að fá fram mismunandi sjónarmið um velferð dýra.

### 2.2.2 Innri samskipti

Upplýsingar um óánægju með ytri samskipti gerðu það að verkum að Ríkisendurskoðun ákvað að skoða einnig innri samskipti og starfsánægju. Matvælastofnun hefur verið neðarlega í könnun Sameykis um Stofnun ársins undanfarin ár. Stofnunin var í 138. sæti af 143 ríkisstofnunum í könnuninni árið 2022. Heildareinkunnin var 3,58 en fyrir ímynd stofnunar var gefin einkunnin 2,19 og hefur sú einkunn ekki verið lægri. Einkunnir eru gefnar á skalanum 1–5. Árið 2021 var stofnunin í 144. sæti af 152 stofnunum og sjálfseignarstofnunum með sömu heildareinkunn.

**Tafla 2.5 Útkoma Matvælastofnunar í Stofnun ársins (vikmörk +/- 0,07–0,08)**

Ár	Sæti	Heildareinkunn	Stjórnun	Starfsandi	Launakjör	Ímynd stofnunar	Ánægja og stolt
2022	138/143	3,58	3,61	3,9	2,66	2,19	3,42
2021	144/152	3,58	3,52	3,78	2,65	2,5	3,39
2020	115/142	3,8	3,73	4,1	2,82	2,69	3,82

*Heimild: Stofnun ársins*

Matvælastofnun fékk Gallup til að gera kannanir meðal starfsmanna árin 2021, 2022 og 2023. Árið 2022 fékk stofnunin meðaleinkunnina 3,66 (á skalanum 1–5) og raðeinkunnina 21, sem þýðir að heildareinkunn MAST í könnuninni var hærrí en 21% þeirra aðila sem mynda gagnagrunn Gallup. Raðeinkunnir stofnunarinnar árið 2022 voru á bilinu 5–54, sem þýðir að 95–46%

annarra hafa fengið betri niðurstöðu. Heildareinkunn úr könnuninni 2023 hækkaði um 0,19 upp í 3,85 og var hærri en 31% þeirra sem mynda gagnagrunn Gallup.

Ríkisendurskoðun bárust ábendingar um að starfsfólk Matvælastofnunar hefði fengið litlar upplýsingar um dýraverndunarmál sem hafa verið í deiglunni þrátt fyrir að eftir því hafi verið óskað. Einnig að traust til stjórnenda til að takast á við erfið mál er varða dýravelferð væri laskað. Spurt var út í þessa þætti að hluta til í starfsmannakönnuninni árið 2022. Einkunnir fyrir þessa þætti voru heldur lakar eða á bilinu 2,43–2,99 (sjá töflu 2.6). Þessar niðurstöður renna stoðum undir að það vantraust sem ríkt hefur í garð stofnunarinnar til að takast á við áskoranir og erfið mál, endurspeglast að einhverju leyti í viðhorfum starfsmanna.

**Tafla 2.6 Spurningar úr starfsmannakönnun Gallup 2022**

	<b>Meðaleinkunn</b>	<b>Raðeinkunn*</b>
Ég er vel upplýst/ur um það sem er í gangi hjá stofnuninni	2,43	5
Samskiptaleiðir eru skýrar þegar áskoranir eða vandamál koma upp	2,51	Á ekki við
Ég hef traust á stjórnendum til að takast á við áskoranir á farsælan hátt	2,99	6
Matvælastofnun tekst á við áskoranir og vandamál á skilvirkan og skipulagðan hátt	2,81	Á ekki við

\* Raðeinkunn ber niðurstöðuna saman við alþjóðlegan gagnagrunn Gallup. Raðeinkunnin 10 þýðir að 90% fá betri niðurstöðu.

*Heimild: Matvælastofnun/Gallup*

Í athugasemdum við drög að þessari skýrslu benti MAST á að stofnunin hefði unnið markvisst að því, með aðkomu utanaðkomandi sérfræðinga, að efla starfsánægju. Upplýsingagjöf hefði verið bætt, m.a. með því að nýta innri vef stofnunarinnar og halda sérstaka fundi um mál sem væru á döfinni hverju sinni. Í starfsmannakönnun Gallup 2023 megi ráða að aðgerðirnar hefðu skilað árangri, þó enn sé nokkuð í land. Sem dæmi hækkaði meðaleinkunn spurningarinnar „Ég er vel upplýst/ur um það sem er í gangi í stofnuninni“ úr 2,43 í 3,64 og fór raðeinkunnin úr 5 í 42. Stofnunin muni halda áfram að vinna að bættri starfsánægju.

Niðurstöður úr könnunum um Stofnun ársins og könnunum Gallup benda til þess að stofnunin glími við margvíslegar áskoranir í mannauðsmálum. Niðurstöður í starfsmannakönnunum sem voru lagðar fyrir á árunum 2016 og 2017 voru á sama veg sem sýnir að vandinn er ekki nýr af nálinni. Þá ríma þær við ýmislegt sem komið hefur fram í samtölum Ríkisendurskoðunar við fyrrverandi og núverandi starfsfólk MAST meðan á úttektinni stóð. Ríkisendurskoðun brýnir fyrir MAST að vinna markvisst með þessar niðurstöður og gera umbótaáætlanir þar sem þeirra er þörf.



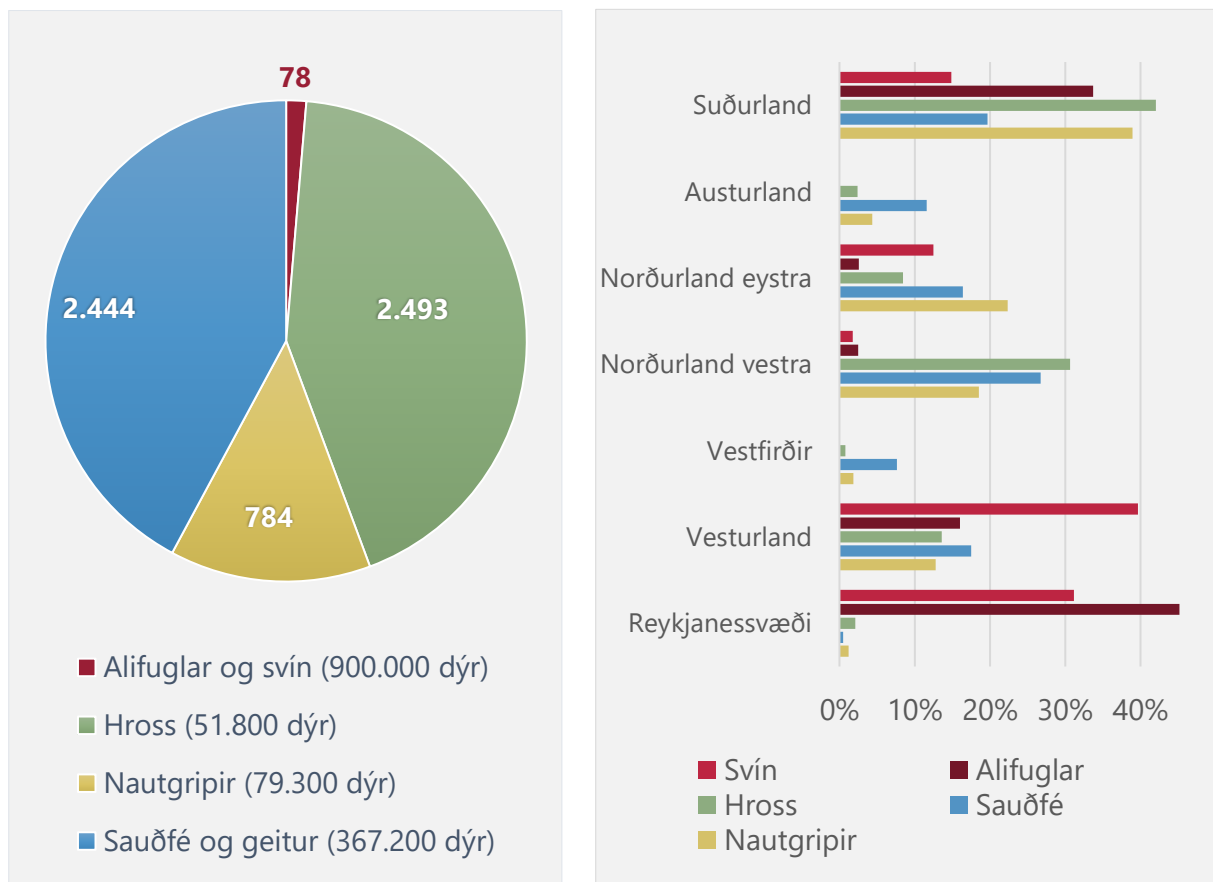
# 3 Eftirlit MAST með velferð dýra

## 3.1 Eftirlitskerfi

Eftirlit Matvælastofnunar með velferð dýra í hefðbundnu búfjárhaldi beinist að starfsstöðvum þar sem dýr eru haldin. Eftirlitsskyld starfsemi er öll starfsemi sem felur í sér dýrahald, óháð því hvort hún er tilkynninga- eða leyfisskyld. Dýrahald sem telst umfangsmikið og tæknivætt ber að tilkynna til MAST samkvæmt lögum um velferð dýra og er það háð úttekt áður en starfsemi hefst. Í því felst þó ekki leyfisskylda. Í tengslum við önnur lög getur verið um sértæka leyfisskyldu að ræða óháð dýravelferð. Má þar nefna leyfi til mjólkurframleiðslu sem varða öryggi mjólkur sem matvöru en ekki dýravelferð.

Umfang og eðli þeirrar starfsemi sem stofnunin hefur eftirlit með er afar misjafnt, allt frá gælu-dýrahaldi og áhugabúskap til umfangsmikils dýrahalds í atvinnuskyni. Eftirlitsskyldar starfsstöðvar í frumframleiðslu búfjár voru 5.798 talsins í ársbyrjun 2022 samkvæmt upplýsingum frá MAST en á sama tíma voru 6.760 lögbýli skráð í landinu. Þetta jafngildir því að MAST hafi eftirlit með um 85% allra lögbýla. Á mynd 3.1 má sjá skiptingu starfsstöðva eftir búgreinum annars vegar og yfirlit um dreifingu búfjár eftir landsvæðum hins vegar.

**Mynd 3.1 Fjöldi starfsstöðva eftir búgreinum í ársbyrjun 2022 og landfræðileg dreifing búfjár**



Heimild: Hagstofan og Mælaborð landbúnaðarins

Mynd 3.1 sýnir að flestar starfsstöðvar, eða rúmlega 80%, halda annað hvort hross eða sauðfé. Sauðfé er flest á Norðvesturlandi en nautgripir og hross á Suðurlandi. Fæstar starfsstöðvar halda svín og alifugla en þar er engu að síður langmestur fjöldi dýra. Svínarækt er algengust á Reykjanesi og Vesturlandi og er hlutdeild þessara svæða í heildarræktun um 71%. Hlutdeild Reykjanes og Suðurlands í alifuglarækt er samtals 79% af heildarræktun. Svína- og alifuglarækt er nánast engin á Vestfjörðum og Austfjörðum og dýrahald með nautgripi og sauðfé er nánast ekkert á Reykjanes svæðinu. Sá fyrirvari er gerður að upplýsingar um frá Hagstofunni byggjast á búfjárgagnagrunnum MAST og fela ekki í sér upplýsingar um hrossahald í þéttbýli sem hefur verið metið á bilinu 4.000–8.000 hross, flest á höfuðborgarsvæðinu.

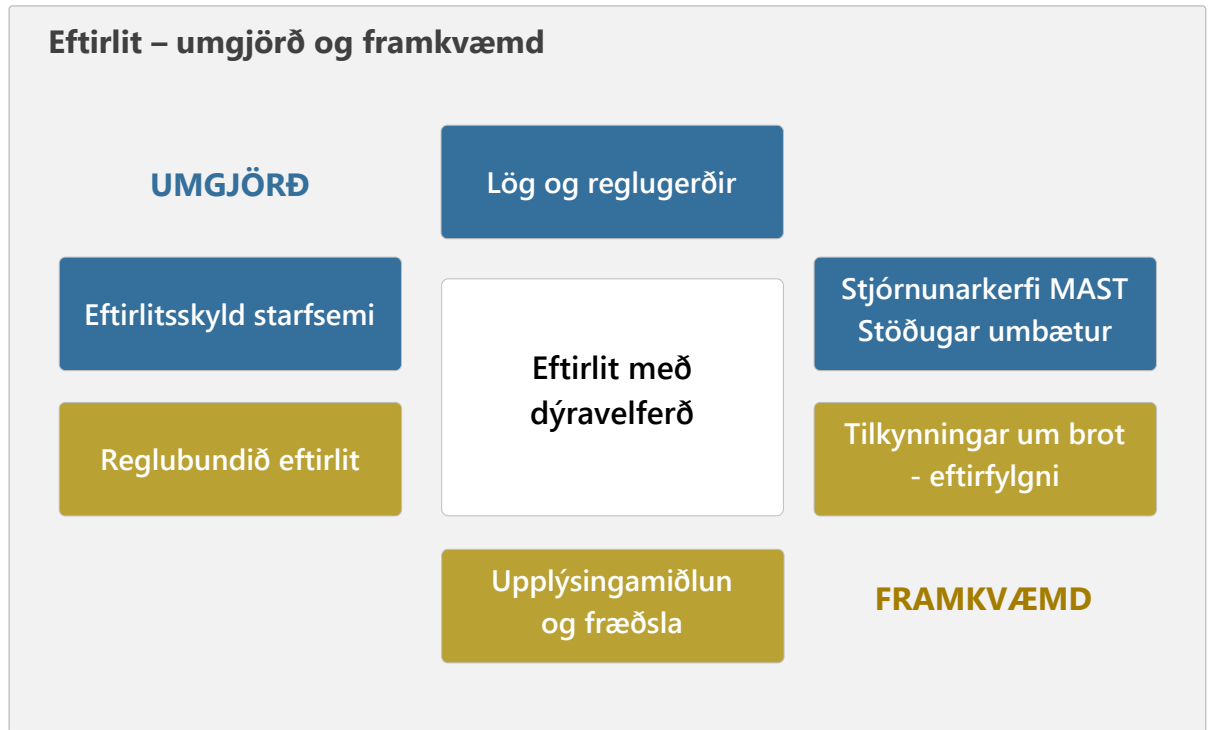


**Alifuglar og svín**

Árið 2022 stóð 1,5% starfsstöðva fyrir 52% af heildarkjötrframleiðslu.

Framangreind dreifing búgreina og búfjár gefur vísbendingar um hvert eftirlit með dýravelferð ætti að beinast með tilliti til tegundar dýrahalds, umfangs og staðsetningar. Einnig hvaða áherslur þarf að hafa í huga við skipulag eftirlits.

Eins og fram kom hér að framan felst eftirlit Matvælastofnunar með velferð dýra að miklu leyti í heimsóknum á starfsstöðvar. Árangur eftirlitsins ræðst þó ekki eingöngu af því heldur er um samspil ýmissa þátta að ræða. Saman mynda þeir eftirlitskerfi (sjá mynd).



### 3.2 Umgjörð eftirlits með velferð dýra

Í stuttu máli má segja að lög og reglugerðir myndi umgjörð um velferð dýra og eftirlit með henni. Stjórnunarkerfi MAST, einkum gæðastjórnunarkerfið, skilgreinir hefðbundið skipulag

eftirlitsstarfseminnar, m.a. með stefnuskjölum, verklagsreglum og skoðunarhandbókum. Innri úttektir, þar sem rýnt er í ferla og verklag, eru mikilvæg forsenda umbóta á eftirlitskerfinu.

Í lögum um velferð dýra er kveðið á um reglubundið opinbert eftirlit og að umfang og tíðni þess skuli byggja á áhættuflokkun. Að öðru leyti er ekki fjallað ítarlega um skipulag og framkvæmd eftirlits með lifandi búfé, ef frá er skilin umfjöllun um möguleg þvingunarúrræði. Í 13. gr. laga um velferð dýra segir að ráðherra skuli setja í reglugerð nánari fyrir mæli um eftirlit og framkvæmd þess en slík reglugerð hefur ekki verið sett um um lifandi búfé.

Reglugerð nr. 234/2020 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/625 um opinbert eftirlit og aðra opinbera starfsemi með matvælum, fóðri o.fl. innleiðir kröfur Evrópuþingsins í þessum málum. Þar sem EES-gerðir um dýravelferð og dýraheilbrigði eru almennt ekki teknar inn í samninginn fyrir Ísland um Evrópska efnahagssvæðið (EES) takmarkar það aftur á móti mjög gildissvið reglugerðarinnar. Sé litið til dýravelferðar þá eru undanskilin ákvæði sem fjalla um lifandi dýr, önnur en fisk- og lagareldisdýr.

Reglugerð (ESB) 2017/625 fjallar um skipulag og framkvæmd eftirlits með matvælakeðjunni, þ.m.t. á sviði dýravelferðar, og er þar m.a. rætt um verklag eða ráðstafanir til að tryggja óhæði, samræmi og gæði í eftirliti, nægjanlegan fjölda starfsmanna með viðeigandi reynslu og hæfni, innri úttektir, þjálfunaráætlanir, áhættumiðað eftirlit og framsal eftirlits. Kröfur um þessi atriði vantar í íslenska löggjöf hvað varðar lifandi búfé.

Ef opinberu eftirliti með velferð dýra er ætlað að vera með svipuðum hætti og annars staðar í nágrannaríkjum okkar þurfa stjórnvöld að kveða skýrar á um þessi atriði í íslenskri löggjöf. Þær kröfur sem nú eru gerðar um eftirlit með velferð dýra eru einungis almenn ákvæði um eftirlit og almennar kröfur um dýravelferð. Ríkisendurskoðun telur þetta ófullnægjandi. Matvælaráðuneyti þarf að skýra betur hvaða kröfur skuli gerðar um skipulag og framkvæmd eftirlits með lifandi búfé. Í ljósi umfangs eftirlitsins og tengsla við annað eftirlit í matvælakeðjunni verður lagaramminn að vera skýr.

### 3.2.1 Umgjörð eftirlits – gæðastjórnunarkerfi

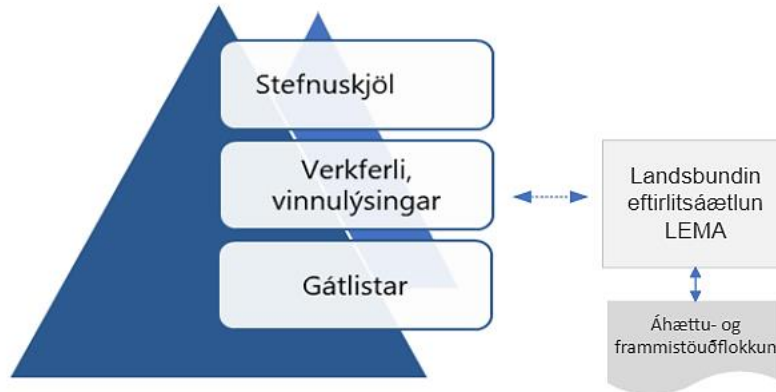
Í gæðastefnu Matvælastofnunar er kveðið á um að öll verkefni og þjónusta sem stofnunin annist sé í samræmi við staðfest innra verklag og lögbundið hlutverk hennar. Stofnunin starfrækir gæðastjórnunarkerfi sem lýst er í [gæðahandbók](#) og er öllum opin á vef stofnunarinnar. Í handbókinni er að finna stefnuskjöl, verkferla (verklagsreglur) auk vinnulýsinga og gátlista sem einkenna starfsemina, þ.m.t. skoðunarhandbækur.

Ríkisendurskoðun telur jákvætt að gæðahandbók MAST ásamt ítarefni sé aðgengileg öllum til aflestrar og til eftirbreytni varðandi gagnsæi og skýrleika.

Í gæðahandbók Matvælastofnunar er áhersla lögð á framkvæmd eftirlits á vettvangi. Þar er að finna ítarlegar skoðunarhandbækur og tengda gátlista, sem og leiðbeiningar um skráningu eftirlits, mat á andmælum vegna athugasemda o.s.frv. Minni áhersla er lögð á stefnu og skipu-

lag tengt framkvæmd eftirlitsins, en um það er fjallað í landsbundinni eftirlitsáætlun ([LEMA](#)) sem unnin er af Matvælastofnun.

### Mynd 3.2 Gæðastjórnunarkerfi Matvælastofnunar og stjórnun eftirlits



Að mati Ríkisendurskoðunar er vert að lýsa nánar nálgun eftirlits með velferð dýra í gæðahandbók MAST. Í því skyni væri m.a. ástæða til að fjalla ítarlegar um umfang þess og setja fram nánari tilvísanir í kröfur sem um stjórnvaldið gilda ásamt eigin kröfum MAST um uppfærslu á áhættu- og frammistöðuflokkun. Yfirlit um gild skjöl í gæðahandbók var að hluta til úrelt þegar athugun Ríkisendurskoðunar fór fram og minnir Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að uppfæra skjöl gæðastjórnunarkerfisins með reglubundnum hætti.

#### Umgjörð eftirlits – innri úttektir

Í gæðahandbók Matvælastofnunar er skipulagi og framkvæmd innri úttekta [lýst](#) og vísað til nokkurra leiðbeiningaskjala, m.a. handbókar úttektarmanna og leiðbeininga Alþjóðlegu staðla-samtakanna um úttektir á stjórnunarkerfum (ISO 19011). Þá er þar að finna sérstakt skjal sem lýsir innri úttektum á eftirliti MAST, þ.e. [Innra úttektakerfi á opinberu eftirliti með matvælum, fóðri, heilbrigði og velferð dýra](#). Kerfið var þróað með tilvísun í reglugerð (ESB) 2017/625 og staðfest af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (nú matvælaráðuneyti). Kerfið lýsir úttektum á eftirlitsferlum og gæðahandbók MAST en þar er:

- ✓ Kveðið á um úttektarstjórn sem ber ábyrgð á skipulagi kerfisins, veitir úttektaraðila umboð og endurskoðar og metur árangur innri úttekta. Úttektarstjórn ber ábyrgð á að úrbætur séu framkvæmdar og getur kallað til eftirfylgni úttekta o.fl.
- ✓ Einnig er skilgreind sérstök úttektarnefnd skipuð af matvælaráðherra með fjórum fulltrúum, þ.m.t. frá Neytendasamtökunum, Bændasamtökum Íslands (BÍ) og Samtökum atvinnulífsins (SA). Hlutverk úttektarnefndar er m.a. að samþykkja úttektaráætlanir, fylgjast með að úttektarstjórn sinni eftirfylgni, meta virkni úttektarkerfisins o.fl.

Víðtæk aðkoma ráðuneytis vekur athygli, t.d. staðfesting á kerfinu, formennska skrifstofustjóra í úttektarstjórn o.fl. Reglugerð (ESB) nr. 2017/625 og viðkomandi leiðbeiningar ([COM 2021/C](#)

[66/02](#)) fela í sér hefðbundin fyrirmæli um innri úttektir í stjórnunarkerfum en gera ekki kröfu um skipulag með aðkomu ráðuneytis eða hagaðila.

Án þess að fjallað sé hér í þaula um innihald framangreinds innra úttektarkerfis eða samhengis við það verklag sem lýst er í gæðastjórnunarkerfi MAST telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að vekja athygli á nokkrum atriðum.

- ✓ Skipulag innri úttekta MAST er óþarflega flókið. Innri úttektir eru almennt ein af meginstoðum gæðastjórnunarkerfa og ekki ljóst af hverju valið er að búa til sérstakt kerfi til að lýsa innri úttektum í stað þess að vísa til gæðastjórnunarkerfis MAST og þróa það eftir atvikum.
- ✓ Endurskoða þarf núverandi aðkomu ytri aðila í ferlinu. Ábyrgð á skipulagi og framkvæmd innri úttekta ætti einungis að vera á hendi stjórnenda MAST. Ekki er ástæða fyrir aðkomu fulltrúa hagaðila s.s. BÍ, SA eða Neytendasamtakanna. Eðlilegra væri að horfa til sjónarmiða hagaðila við skipulag áhættubundins eftirlits og í ýmsu lögbundnu samstarfi við stofnunina.
- ✓ Matvælaráðuneyti þarf að endurskoða aðkomu sína að innra úttektarkerfi MAST með hliðsjón af hlutverki ráðuneytisins sem stjórnvalds. Aðkoma ráðuneytisins er hvorki líkleg til að auka skilvirkni innri úttekta né æskileg miðað við tilgang þeirra. Sú staða gæti skapast að ráðuneyti fjalli um stjórnsýslukærur sem varða eftirlit MAST, á sama tíma og það hefur tekið að sér víðtæka ábyrgð á innri úttektum með sama eftirliti.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um tíðni og umfang innri úttekta á ferlum sem varða eftirlit með dýravelferð og helstu niðurstöður þeirra sl. fimm ár. Í svörum Matvælastofnunar kom fram að tveimur innri úttektum á sviði dýravelferðar hafi verið lokið á tímabilinu, þ.e. á aðbúnaði og aflífum sláturdýra og verklagi við dýraeftirlit. Ein umfangsmikil úttekt á eftirliti með velferð nautgripa var yfirstandandi þegar upplýsinganna var aflað. Nokkur frávik komu fram í umræddum úttektum og er úrbótaáðgerðum lokið samkvæmt upplýsingum Matvælastofnunar.

Ef litið er til reglugerðar (ESB) nr. 2017/625 og tilheyrandi leiðbeininga er gert ráð fyrir að innri úttektir taki að lágmarki til þeirrar starfsemi sem eftirlit MAST nær til á hverju fimm ára tímabili. Þær skuli jafnframt byggja á áhættumati. Talsvert vantar uppá að þetta hafi tekist og auka þarf tíðni innri úttekta varðandi eftirlit með dýravelferð.

Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum um niðurstöður af rýni stjórnenda á gæðastjórnunarkerfinu. Í þeim fólst takmörkuð umfjöllun um framgang eða niðurstöður innri úttekta á eftirliti með velferð dýra. Ríkisendurskoðun minnr á að mikilvægt er að stjórnendur fjalli um framgang innri úttekta í öllum helstu málaflokkum, þ.m.t. hvað varðar eftirlit með velferð dýra.

### 3.3 Framkvæmd eftirlits með velferð dýra

Þegar kemur að framkvæmd eftirlits felst reglubundið eftirlit Matvælastofnunar einkum í skoðunum á starfsstöðvum og mati á gögnum. Hefðbundin eftirfylgni er með frávikum og ef þörf krefur er gripið til þvingunarúrræða. Tilkynningar um meint brot á dýravelferð frá almenningi og þeim sem starfa við dýrahald er mikilvægur þáttur eftirlits en á grundvelli þeirra eru aðstæður kannaðar og brugðist við ef tilefni er til. Góð yfirsýn um stöðu frávika og framvindu úrbóta-aðgerða er nauðsynleg svo að hægt sé að fylgjast með frammistöðu þeirra sem halda dýr og skipuleggja eftirfylgni.

Virk upplýsingamiðlun milli MAST og hagaðila, s.s. eftirlitsþega og annarra stjórnvalda sem koma að málefnum dýravelferðar, er mikilvæg. Upplýsingamiðlun og fræðsla um kröfur tengdar dýravelferð, um aðferðafræði eftirlits og forsendur þess stuðla að gagnsæi og trausti sem ætti að leiða til betri árangurs og aukinnar sáttar um eftirlitið.

Út frá lögum og reglugerðum má ljóst vera að opinbert eftirlit með velferð dýra á fyrst og fremst að beinast þangað sem áhætta er mest og mest þörf er fyrir eftirlit Matvælastofnunar. Virkt eigið eftirlit þeirra sem halda dýr er einnig mikilvægt og skilar mestum árangri til lengri tíma, enda óraunhæft að ætla að opinber stofnun geti haft eftirlit með öllum dýrum, öllum stundum. Innviðir á borð við fjármagn, góðar starfsaðstæður, sem og vel þjálfað og hæft starfsfólk eru forsendur þess að allir þættir eftirlitskerfisins virki.

Landsbundin eftirlitsáætlun, [LEMA](#) lýsir eftirliti stofnunarinnar, m.a. með dýravelferð, dýraheilbrigði og eftirliti með matvælum, fóðri og aukaafurðum dýra. LEMA lýsir skipulagi og stjórnun á eftirliti MAST, og eftir atvikum annarra, með matvælakeðjunni, sem velferð dýra er hluti af. Gildandi áætlun er fyrir tímabilið 2023–2025.

Í LEMA er birt forgangsröðun við eftirlit með velferð dýra. Hún er sett fram með eftirfarandi hætti:

- 1 •Alvarlegar ábendingar um illa meðferð á dýrum
- 2 •Eftirfylgni alvarlegra frávika
- 3 •Eftirlit á bæjum þar sem forsaga er óþekkt
- 4 •Eftirfylgni frávika
- 5 •Reglubundið eftirlit samkvæmt áhættuflokkun

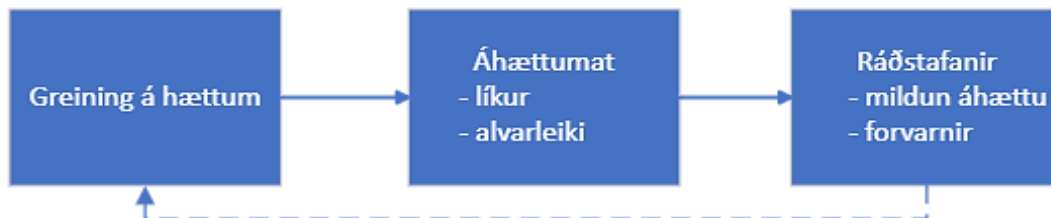
Lög um velferð dýra gera ekki ráð fyrir þeirri forgangsröðun sem MAST styðst við. Hún er ekki heldur í samræmi við reglugerð (ESB) 2017/625. Í báðum tilvikum er áhersla lögð á reglubundið eftirlit samkvæmt áhættuflokkun. Mikilvægt er að stofnunin endurmeti framangreinda forgangsröðun í því ljósi og gæti þess að jafnvægi sé milli reglubundins eftirlits og ábendinga sem stofnunin hefur sett í forgang. Um tvö aðskilin ferli er að ræða. Loks bendir Ríkisendurskoðun á að eftirfylgni frávíka er hluti af nær öllu opinberu eftirliti og rökrétt að skilgreina sem hluta af reglubundnu eftirliti en ekki sem sjálfstætt verkefni.

### 3.3.1 Áhættumat sem stjórnæki við eftirlit

Í umfjöllun LEMA um áhættuflokkun og eftirlit með dýravelferð kemur fram að stuðst sé við kerfi sem lýst er í skjalinu, [Áhættu- og frammistöðuflokkun – Frumframleiðsla og annað dýrahald](#) þegar eftirlitsþörf hjá frumframleiðendum og öðrum þeim sem halda dýr er metin. Þar segir að tilgangur áhættuflokkunar sé að leggja mat á þá áhættu sem fylgir hverri tegund starfsemi. Þá séu helstu hættur sem fylgja hverri starfsemi fyrir dýravelferð og matvælaöryggi metnar og líkur á að hættur raungerist.

Mynd 3.3 sýnir hefðbundinn feril við mat á áhættu. Áhættumat er lifandi ferli þar sem umhverfið er síbreytilegt og því þarf að endurmeta hættur og þær ráðstafanir sem gerðar eru reglulega.

Mynd 3.3 Hefðbundin þrjú megin skref í stýringu með áhættumati



Fyrsta skref áhættumats er að bera kennsl á og greina þætti sem fela í sér hættur (*e. hazards*) gagnvart velferð og öryggi. Skilgreining MAST felur í sér fimm flokka sem eru taldir mikilvægir í tengslum við velferð dýra og eru þeir sameiginlegir fyrir allar tegundir dýrahalds. Skilgreindar hættur í áhættumati MAST felast í aðstæðum þegar eftirtalin atriði eru ófullnægjandi:

1) **Eigið eftirlit**

Eftirlit umráðamanna með dýrum og aðbúnaði þeirra, þ.m.t. að byggingar og búnaður séu til staðar, í lagi og farið sé eftir verklagi við viðhald, þrif o.fl.

2) **Þéttleiki**

Með þéttleika er bæði litið til þess rýmis sem dýrin hafa sem og möguleika þeirra á hreyfingu.

3) **Eðlilegt atferli**

Horft er til möguleika dýra á að sýna eðlilegt atferli í viðkomandi dýrahaldi.

#### 4) Umhirða

Hversu mikilvægir eru ákveðnir umhirðuþættir fyrir velferð dýra og hversu alvarlegar afleiðingar það hefur ef þeim er ekki sinnt t.d. fóðrun, brynningu, undirburði, hreinlæti, loftræstingu og almennri umönnun.

#### 5) Sjúkdóma- og slyshætta








Hve mikil er sjúkdóma- og slyshætta í viðkomandi dýrahaldi og hversu viðvarandi vandamál finnast í greininni.

Til viðbótar við framangreinda flokka eru metnar hættur vegna matvælaöryggis og sýnileika dýranna.

Í öðru skrefi áhættumats eru skoðaðar mögulegar afleiðingar af hverri hættu fyrir sig fyrir hverja tegund dýrahalds. Gert er mat á umfangi dýrahalds sem tiltekin hætta getur varðað en til að meta heildaráhættu er horft á alvarleika áhrifa af hættu og líkinda þess að viðkomandi hættur raungerist.

Í þriðja skrefi áhættumats kemur að ráðstöfunum til að fyrirbyggja eða milda áhættu sem talin er vera umfram viðmiðunarmörk. [Aðferð](#) MAST við gerð áhættu- og frammistöðumats er að leggja saman áhættustig starfseminnar fyrir hverja dýrategund og ákvarða áhættuflokk og skoðunartíðni til samræmis við það (sjá töflu 3.4). Matið var síðast uppfært árið 2018.

**Tafla 3.4 Tíðni grunneftirlits byggt á áhættumati (hefðbundið búfé)**

Áhættuflokkur 1	Áhættuflokkur 2	Áhættuflokkur 3	Áhættuflokkur 4
Á hverju ári	Annað hvert ár	Þriðja hvert ár	Fjórdá hvert ár
<b>Svín</b> Gyltur á básum 	<b>Alifuglar</b> Varphænur inni lausaganga 	<b>Svín</b> Frístundarækt 	<b>Hross</b> Hross á húsi 
<b>Svín</b> Eldisgrísir 	<b>Alifuglar</b> Eldi alifugla 	<b>Nautgripir</b> Nautaeldi inni 	<b>Hross</b> Útígangshross 
<b>Svín</b> Gyltur í lausagöngu 	<b>Alifuglar</b> Varphænur hefðbundin búr 	<b>Nautgripir</b> Mjólkurkúr básar 	<b>Nautgripir</b> Nautaeldi úti 
	<b>Alifuglar</b> Varphænur innréttuð búr 	<b>Nautgripir</b> Mjólkurkúr lausaganga 	<b>Sauðfé</b> Sauðfé úti, við opið hús 
	<b>Svín</b> Útiaðgangur 	<b>Sauðfé</b> Sauðfé inni 	
	<b>Alifuglar</b> Stofnfuglar 	<b>Alifuglar</b> Útungunarstöðvar 	
		<b>Geitfé</b> 	

Heimild: Matvælastofnun



Áhættu- og frammistöðuflokkun MAST felur einkum í sér niðurstöður um tíðni eftirlits en lítið er fjallað um umfang skoðana eða áherslur. Auk framangreinds er tekið tillit til þess að starfsstöðvar séu misjafnar og t.d. gert ráð fyrir að eggjabú með yfir 25% framleiðslu í greininni fái eftirlit á hverju ári en ekki á tveggja ára fresti líkt og almennt gildir um alifugla. Einnig er kveðið á um að 2–5% skoðana skulu gerðar samkvæmt slembiúrtaki þvert á áhættuflokka. Þá er gert ráð fyrir eftirliti með dýrum sem haldin eru við aðstæður sem fela í sér áhættu vegna umhverfis- aðstæðna eða notkunar, t.d. hross.

Matvælastofnun gerir ráð fyrir að grunntíðni eftirlits breytist með hliðsjón af frammistöðu dýra- haldara yfir fimm ára tímabil. Frammistöðuflokkarnir eru þrír, þ.e. A, B og C. Í flokk C fellur starfsemi sem er áfátt í ýmsu og kallar á ítarlegra eftirlit. Gert er ráð fyrir að í flokki B sé ástand ásættanlegt og eru nýjar starfsstöðvar felldar þar undir til að byrja með. Til að komast í flokk A þarf starfstöð að sýna fram á góða starfshætti.

Frammistöðumat hefur ekki verið innleitt í skipulag eða framkvæmd eftirlits MAST og telur Ríkisendurskoðun þörf á að það verði gert hið fyrsta. Mikilvægt er að virkja slíkt mat þegar tíðni og umfang eftirlits er ákvarðað. Frammistöðu- saga er eitt grundvallaratriði áhættubundins eftirlits og til þess fallin að greina styrk- og veikleika þeirra sem halda dýr og leiða í ljós þörf fyrir aukna fræðslu og/eða eftirlit. Sé frammistöðumati beitt með árangursríkum hætti aukast líkur á að eftirlitsinnviðir MAST séu nýttir með skilvirkum og árangursríkum hætti.

Áhættumat og forgangsröðun eftirlits er lögum samkvæmt meginforsenda eftirlits Matvæla- stofnunar með velferð búfjár. Núverandi skipulag áhættubundins eftirlits MAST ber þess merki að vera í þróun og er mikilvægt að stofnunin taki ákveðin skref til að virkja í auknum mæli þá möguleika sem áhættubundið eftirlit felur í sér til að eftirlitið verði skilvirkara. Með hliðsjón af reglugerð (ESB) nr. 2017/625, lögum, verklagsreglum og tiltækum upplýsingum um stöðu dýravelferðar eru nokkur atriði sem Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að horfa til við þróun og umbætur eftirlits.

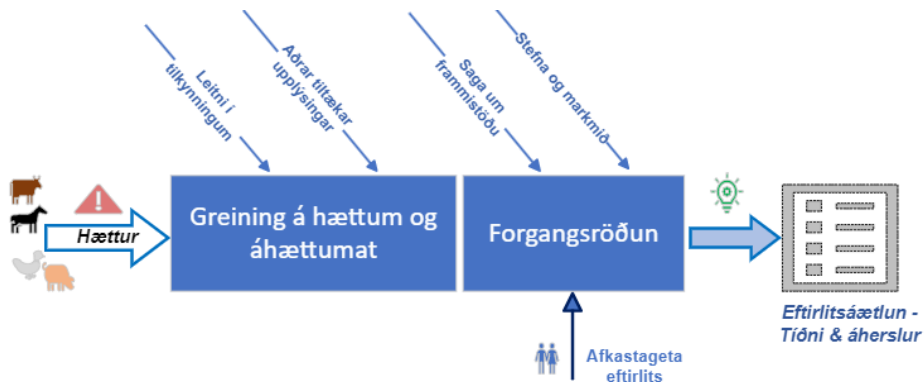
- ✓ Grunnur að skilgreiningu MAST á hættum við áhættu- og frammistöðuflokkun er sá sami milli dýrategunda. Það einfaldar nálgun og úrvinnslu en takmarkar sértækari að- komu og mögulegar niðurstöður. Tækifæri felast í því að kortleggja afmarkaðri hættur, sérstaklega í umfangsmeiri starfsemi. Má þar nefna mögulega þætti eins og þjálfun starfsmanna, loftræstingu í gripahúsum, eldvarnir, o.s.frv. Nánari greining á hættum út frá staðsetningu starfsstöðva og umfangi starfseminnar eykur einnig möguleika á sér- hæfðari nálgun og skilvirkari forgangsröðun við framkvæmd eftirlits.
- ✓ MAST þarf að tryggja að utanaðkomandi upplýsingar, t.d. í formi tilkynninga um meint brot eða opinberrar tölfræði um umfang framleiðslu, séu hluti af áhættugreiningu. Vönduð greining á hættum og nánari útfærsla áhættumats gefur möguleika á skilvirk- ari forgangsröðun og árangursríkara eftirliti.
- ✓ MAST þarf að greina ítarlega gögn og upplýsingar sem stofnunin hefur um frávik og niðurstöður eftirlits. Mat á þeim getur leitt í ljós ákveðna leitni eða viðvarandi frávik

sem þarf að bregðast við s.s. með fræðslu til dýrahaldara, nánara samstarfi við aðra sem að eftirliti koma eða breyttum áherslum við forgangsröðun og framkvæmd eftirlits.

- ✓ Stofnunin þarf að vinna að áframhaldandi þróun matsþátta og aðferðafræði við gerð áhættumats. Uppfæra þarf niðurstöður með reglubundnum hætti eða tíðari staðfestingum fyrri niðurstöðna. Niðurstöður áhættumats voru síðast uppfærðar 2018. Útfæra þarf betur þá aðferðafræði sem ákvarðar tíðni grunneftirlits. Hana þarf m.a. að ákvarða með tilliti til raunhæfrar afkastagetu. Afkastageta eftirlits MAST er óljós þar sem gögn um tíma- og mannaflapörf vegna eftirlitsverkefna liggja ekki fyrir. Mat á tíma- og mannaflapörf ætti að vera hluti af gerð eftirlitsáætlunar fyrir hvert ár.

Á mynd 3.5 má sjá yfirlit um það ferli sem Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að horfa til.

### Mynd 3.5 Ferli við gerð áhættu- og frammistöðumats



### 3.4 Framkvæmd og framvinda reglubundins eftirlits

Við framkvæmd reglubundins eftirlits Matvælastofnunar er ferlið sambærilegt öðru opinberu eftirliti. Byrjað er á gerð áætlunar, þá er eftirlit framkvæmt og í kjölfarið unnið að tilheyrandi skýrslugerð og eftirfylgni. Í skoðunarhandbókum eru sett fram viðmið um fresti til úrbóta-aðgerða vegna frávíka og skilyrði um framlengingu þeirra. Þeir frestir geta verið samkvæmt eðli máls hverju sinni eða fram að næstu skoðun. Þegar um alvarleg frávik er að ræða er tilgreindur frestur að hámarki einn mánuður og skemmri ef nauðsyn krefur.

## Meginskref í reglubundnu eftirliti með velferð dýra



### Áætlanir og undirbúningur

Byggt er á LEMA þar sem áhættumat er megin stoðin. Markmið í frumframleiðslu er að a.m.k. 75 % af eftirlitsheimsóknum séu óboðaðar.



### Framkvæmd á vettvangi og skýrslugerð

Við upphaf eftirlits kynnr skoðunarmaður sig og lýsir tilgangi og fyrirkomulagi skoðunar. Skoðunarhandbækur og gátlistar eru til viðmiðunar, skráð eru frávik og athugasemdir. Eftirlitsskýrslur eru tilbúnar ekki síðar en sjö virkum dögum eftir að skoðun fór fram. Við erfiðar aðstæður hafa tveir eða fleiri starfsmenn farið í eftirlit, annars fer einn.



### Eftirfylgni

Hluti af reglubundnu eftirliti felur í sér að eftirlitsþegi þarf að vinna að úrbótum á þeim frávikum sem kunna að hafa komið í ljós. Skilgreining MAST á frávikum er í meginatriðum eftirfarandi:

*F=Frávik, þýðir að ákvæði laga og/eða reglugerðar eru brotin, þó þannig að afleiðing brotsins hefur ekki haft eða mun ekki hafa alvarleg áhrif á dýrið.*

*LS=Lagfært á staðnum þýðir að kröfur er ekki uppfylltar en úrbætur voru gerðar í viðurvist skoðunarmanns eða svo smávægilegar athugasemdir.*

*A=Alvarlegt frávik, þýðir að kröfur eru brotnar þannig að afleiðing brotsins hefur haft eða mun hafa alvarleg áhrif á dýrið þó það geti náð bata. Ef ekki er bætt úr mun vörslusviptingu vera beitt og hámarksfrestur til úrbóta er einn mánuður.*

Ef úrbótum er ekki sinnt innan tímamarka er unnt að veita viðbótarfrest. Sé ítrekað ekki brugðist við frávikum með úrbótum eru þau flokkuð sem alvarleg og fara í umfjöllun teymis sem fjallar um beitingu þvingana eða refsinga.

Ríkisendurskoðun kannaði hvaða árangursmælikvarða Matvælastofnun hefur sett þegar kemur að eftirliti með dýravelferð. Skilgreiningar á slíkum mælikvörðum koma fram í LEMA, ársskýrslu stofnunarinnar og í gæðahandbók. Skipta má mælikvörðunum í þrennt:

- 1) Mælikvarða um tíðni eftirlits í mismunandi greinum. Markmið eru skilgreind í áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi MAST og þar kemur fram að miðað sé við að eftirlit sé 100% í samræmi við áætlun (sjá nánari umfjöllun síðar í kaflanum).

- 2) Mælikvarða um hlutfall óboðaðs eftirlits. Í frumframleiðslu er markmiðið að 75% reglubundins eftirlits sé óboðað. Markmiðið hefur verið uppfyllt í eftirliti með hrossum undanfarin ár en nokkuð hefur vantað uppá að hlutfallinu hafi verið náð fyrir aðrar dýrategundir þó breytilegt hafi verið milli ára.
- 3) Markmið um að 90% eftirlitsskýrsla sé lokað innan sjö daga til að stuðla að skjótum viðbrögðum eftirlitsþega við frávikum að lokinni eftirlitsheimsókn. Þessu markmiði hefur verið náð í vissum tilvikum, en sé tekið meðaltal af hlutfalli lokaðra skýrslna innan sjö daga er árangurinn á bilinu 73%-86%.

Einnig koma fram í LEMA tvenns konar eftirlitsáherslur sem varða dýravelferð og [markmið](#) fyrir árið 2023. Þær eru sambærilegar þeim sem settar voru fram í áherslum fyrir tímabilið 2021–2022, þ.e. að skoða allar starfsstöðvar sem eru í nautaeldi án mjólkurframleiðslu og allar starfsstöðvar sem eru með leyfisskylda eggjaframleiðslu.

Yfirlit um áætlun og framkvæmt eftirlit MAST með velferð búfjár má sjá í töflu 3.6. Þar er framvindu eftirlits miðað við áætlun lýst fyrir hverja tegund búfjár eftir árum. Að meðaltali var áætlað að eftirlit færi fram á 1.680 búum á ári en meðalframvinda eftirlits var um 1.107 bú á ári eða 66% af fyrirhuguðu eftirliti yfir tímabilið. Árangurinn er því í mörgum tilvikum fjarri þeim markmiðum sem Matvælastofnun hefur sjálf sett sér.

**Tafla 3.6 Áætlun og framvinda reglubundins eftirlits á árunum 2020–2022**

	<b>Fjöldi virkra búa 1. janúar ár hvert</b>	Áætlað eftirlit ársins	Bú þar sem reglu- bundið eftirlit fór fram	Óframkvæmt eftirlit skv. áætlun	Framvinda ársins	
2020	Alifuglar	65	33	28	5	85%
	Geitur	57	19	11	8	58%
	Hross	2.008	502	366	136	73%
	Nautgripir	776	259	147	112	57%
	Sauðfé	2.248	749	335	414	45%
	Svín	18	18	8	10	44%
	<b>Alls</b>	<b>5.172</b>	<b>1.580</b>	<b>895</b>	<b>685</b>	
2021	Alifuglar	61	31	13	18	42%
	Geitur	71	24	25	0	104%
	Hross	2.353	588	754	0	128%
	Nautgripir	793	264	240	24	91%
	Sauðfé	2.366	789	667	122	85%
	Svín	18	18	18	0	100%
	<b>Alls</b>	<b>5.662</b>	<b>1.714</b>	<b>1.717</b>	<b>164</b>	
2022	Alifuglar	59	30	27	3	90%
	Geitur	72	24	6	18	25%
	Hross	2.493	623	299	324	48%
	Nautgripir	784	261	123	138	47%
	Sauðfé	2.372	791	237	554	30%
	Svín	19	19	17	2	89%
	<b>Alls</b>	<b>5.799</b>	<b>1.748</b>	<b>709</b>	<b>1.039</b>	

Heimild: Matvælastofnun

Eins og kemur fram í töflu 3.6 eru veruleg frávik í framkvæmdu eftirliti miðað við þær áætlanir sem liggja til grundvallar. Árið 2022 og 2020 var markmiðum ekki náð í neinum flokki dýrahalds

en árið 2021 réðst Matvælastofnun í sérstakt átak í eftirliti með sauðfé, nautgripum og hrossum og keypti í því skyni þjónustu verktaka. Þrátt fyrir það var framvinda í eftirliti með sauðfé undir settu markmiði og frávik frá settri áætlun í flokki alifugla verulegt. Þegar Ríkisendurskoðun óskaði skýringa á þessu misræmi benti Matvælastofnun á manneklum sem meginorsök þess að framvinda hafi verið með framangreindum hætti.

Ríkisendurskoðun bendir á að í reglubundnu eftirliti MAST er um kerfisbundin frávik að ræða milli áætlunar og framkvæmdar. Áætlanir reynast ítrekað óraunhæfar. Ástæða er fyrir MAST að beita í auknum mæli þeim möguleikum sem felast í áhættubundnu eftirliti þegar gerðar eru eftirlitsáætlanir. Tiltækur mannaflí er þáttur sem setur eftirlitinu skorður og taka þarf tillit til við gerð eftirlitsáætlana. Mikilvægt er að þær byggi á raunhæfum forsendum.

### 3.5 Annað eftirlit Matvælastofnunar með dýravelferð

MAST skilgreinir eftirlit sitt þannig að litið er á eftirfylgni með frávikum sem sérstakan flokk eftirlits t.d. í umfjöllun um forgangsröðun þess og um fjölda eftirlitsaðgerða. Eftirlitsaðgerðir í kjölfar tilkynninga um meint brot á dýravelferð eru einnig fjölmargar. Samanlagður fjöldi eftirlitsaðgerða vegna eftirfylgni og tilkynninga var á bilinu 472–729 á árunum 2020–2022. Að mati MAST er hlutfall eftirlits sem hefur annan aðdraganda en reglubundinn, skv. framangreindri nálgun, tæplega helmingur alls eftirlits.

Auk framangreinds sinnir MAST einnig eftirliti með dýravelferð í tengslum við annað eftirlit, s.s. sýnatöku, en umráðamenn dýra eru heimsóttir vegna sýnatöku til vöktunar á dýrasjúkdómum og/eða súnnum (sjúkdómum sem berast á milli manna og dýra). Þá bregst stofnunin einnig við ábendingum frá eftirlitsdýralæknum í sláturhúsum, en þeir skoða dýr fyrir og eftir slátrun.

#### 3.5.1 Eftirlit vegna eftirfylgni með frávikum

Eðlilegt er að gera ráð fyrir að frávik komi í ljós við umfangsmikið eftirlit. Kröfur um velferð dýra eru víðtækar og frávik geta t.d. varðað aðbúnað, fóðrun o.fl. Í hefðbundinni umfjöllun um opinbert eftirlit er eftirfylgni vegna þeirra skilgreind sem hluti af reglubundnu eftirliti en ekki sem sérstakur flokkur líkt og hjá Matvælastofnun.

MAST heldur yfirlit um fjölda eftirlitsaðgerða sem hefur annan aðdraganda en reglubundinn, þ.e. vegna eftirfylgni og tilkynninga. Ástæða er fyrir MAST að huga að endurskoðun á skilgreiningu eftirlitsaðgerða. Eftirlit vegna eftirfylgni ætti að öllu jöfnu að vera skilgreint sem hluti af reglubundnu eftirliti eða sem bein afleiðing af því miðað við tilgang þess.

Í svörum MAST við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kom fram að upplýsingar um tímafresti frávíka eru ekki uppfærðar með þeim hætti að hægt sé að leggja mat á fjölda frávíka sem komin eru fram yfir tímamörk hverju sinni. Þá hefur stofnunin ekki aðgengileg gögn til að meta þróun þess hvernig brugðist hefur verið við með úrbótaaðgerðum miðað við tímafresti. Skortur á framangreindum upplýsingum getur leitt til veikleika í eftirfylgni með tímasettum úrbóta-

áætlunum. Óviðunandi aðbúnaður dýra á meðan hugsanlega er unnið að úrbótum er ekki ásættanlegt ástand.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að vakta stöðu frávika sem komin eru fram yfir sett tímamörk með virkari hætti en gert er til að styðja við eftirfylgni. Heildstætt yfirlit þarf að vera tiltækt á hverjum tíma með aðgengilegum hætti fyrir þá aðila sem koma að stjórn eftirlitsins. Upplýsingakerfi Matvælastofnunar gefa ekki kost á slíkri vöktun með aðgengilegum hætti.

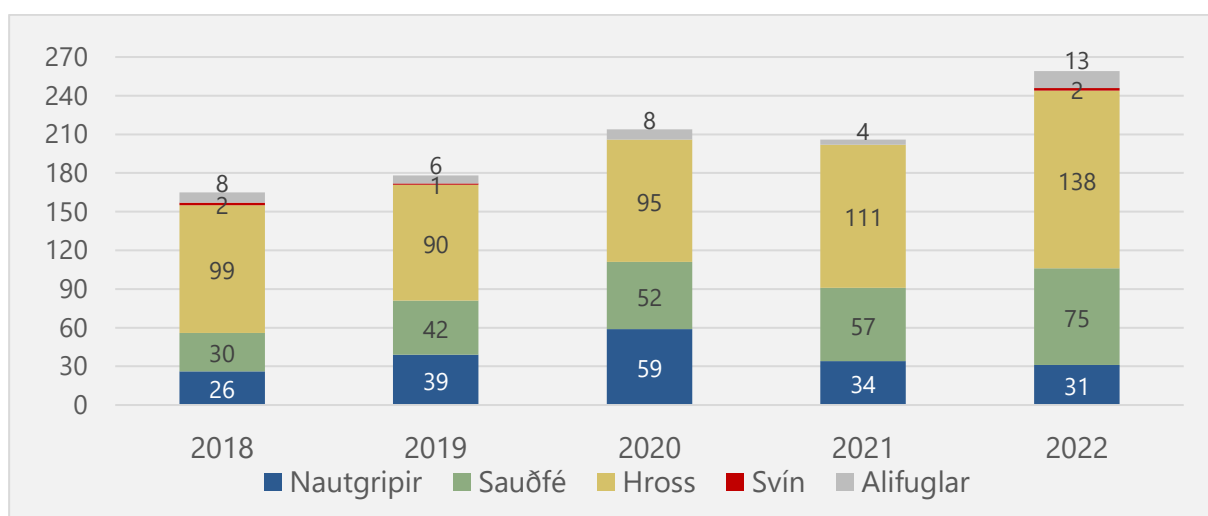
### 3.5.2 Tilkynningar um grun um brot á reglum um meðferð dýra

Þegar grunur leikur á að brotið hafi verið gegn lögum eða reglum um velferð dýra gilda ákvæði um tilkynningarskyldu. Skyldan nær til þeirra sem vinnu sinnar vegna hafa afskipti af dýrum og hins almenna borgara. Tilkynna skal MAST eða eftir atvikum lögreglu ef grunur eða vitneskja er um að dýr sæti illri meðferð, sbr. 8. og 9. gr. laga um velferð dýra.

Tilkynningarskylda er mikilvæg í ljósi þess að reglubundið eftirlit nær ekki til allra aðstæðna og tilvika. Tilkynningar um tiltekin mál, sem og greining á þróun þeirra, getur gefið mikilvægar vísbendingar um æskilegt viðbragð, s.s. í áherslum eftirlits, þróun á reglum, fræðslu eða öðrum viðeigandi aðgerðum. Ákvæði um nafnleynd er mikilvægt til að auka líkur á að tilkynningar berist þegar erfiðar aðstæður skapast, s.s. vegna tengsla við viðkomandi eða nábýlis.

Tilkynningar til MAST vegna gruns um brot á kröfum um dýravelferð tengdum búfé voru að meðaltali 208 á ári tímabilið 2018–2022 (sjá mynd 3.7). Vegna gæludýra voru tilkynningar að meðaltali 327 árlega. Hlutdeild gæludýra í tilkynningum var því rúm 60% á tímabilinu.

**Mynd 3.7 Fjöldi tilkynninga vegna gruns um brot á kröfum um dýravelferð - búfé**



Heimild: Matvælastofnun

Eins og kemur fram á mynd 3.7 voru tilkynningar vegna alifugla örfáar á ári og vegna svína einungis ein til tvær á ári. Sýnileiki dýranna er enda takmarkaður og starfsstöðvar fáar. Tilkynningar um sauðfé og nautgripi voru 30–70 á ári en flestar vörðuðu tilkynningarnar hross. Þeim fjölgaði á tímabilinu, úr 99 í 138 á ári.

### 3.5.3 Verklag vegna tilkynninga á brotum

Í gæðastjórnunarkerfi Matvælastofnunar er í vinnulýsingum fjallað um tilkynningar til stofnunarinnar og í hvaða ferli þær fara, þ.e. hver beri ábyrgð á úrlausn þeirra og með hvaða hætti unnt sé að loka málum. Þegar kemur að tilkynningum um illa meðferð dýra gilda eftirfarandi skref, skv. nógildandi [vinnulýsingu](#):



Ríkisendurskoðun sér ýmis tækifæri til að þróa verklag þessu tengdu með kerfisbundnari hætti en nú ert gert. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að fjalla nánar um:

- ✓ Meginskref í móttöku og greiningu. Verklag er almennt og vísar ekki til sérkrafna eða annara áherslna sem gilda varðandi tilkynningar um brot á velferð dýra. Í vinnulýsingum er ástæða til að tilgreina að slíkar tilkynningar lúta sérstökum kröfum skv. 8. og 9. gr. laga um velferð dýra, þ.m.t. um nafnleynd sem gilda ekki um önnur almenn erindi.
- ✓ Öflun frekari gagna þar sem það á við.
- ✓ Hvaða skilyrði þarf að uppfylla svo að tilkynning sé tekin til nánari skoðunar.
- ✓ Hvaða tilkynningar eru mikilvægastar. Hvenær forsendur eru til staðar um þörf á eftirliti á vettvangi?
- ✓ Greiningu gagna og/eða þróun sem felst í tilkynningum.

Bætt verklag felur í sér ýmsa möguleika á jákvæðri þróun í eftirliti stofnunarinnar, einkum með hagnýtingu þeirra upplýsinga sem felast í tilkynningum eða mynstri þeirra t.d. um áherslur í eftirliti, mögulega endurgjöf, fræðslu o.fl.

Við gerð þessarar úttektar bárust Ríkisendurskoðun ítrekaðar umkvartanir vegna meintra annmarka á því hvort MAST sinni tilkynningum um illa meðferð dýra og slæman aðbúnað. Ríkis-

endurskoðun sá þess ekki dæmi að stofnunin sinni ekki formlegum tilkynningum um að velferð dýra sé í hættu með eftirliti en getur ekki útilokað að slíkt hafi komið fyrir. Vert er að taka fram að fagfólk á sviði dýralækninga hefur kvartað undan því að tilkynningar frá þeim fari í sama farveg og ýmsar ábendingar og tilkynningar sem stofnuninni berast, þó þær byggist gjarnan á rökstuddum grun og fagþekkingu. Einnig hefur verið bent á að það skorti á leiðbeiningar um tilkynningar til fagfólks. Í þessu samhengi bendir MAST á að ábendingar sem berast frá opinberum aðilum eða aðilum sem hafa fagþekkingu séu flokkaðar í forgang þótt það kunni ekki að koma fram í verklagsreglum. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að endurskoða framan­greindar verklagsreglur og vinnulýsingar til að stuðla frekar að því að tilkynningar komi til greiningar og viðeigandi úrvinnslu tímanlega.

Í ljósi vantrausts sem getur skapast, upplifi fólk að stofnunin bregðist ekki við tilkynningum eða óformlegum ábendingum, ítrekar Ríkisendurskoðun mikilvægi þess að MAST hugi vel að því ferli sem tengist móttöku tilkynninga um illa meðferð dýra. Stofnunin ætti að þróa verklag sitt um móttöku og umfjöllun tilkynninga og endurskoða hvernig bregðast eigi markvissar við óformlegum ábendingum, sér í lagi þegar ítrekaðar ábendingar berast um sama mál.

### 3.5.4 Ytra eftirlit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fylgist með framkvæmd opinbers eftirlits með dýravelferð á Íslandi og í Noregi, sbr. reglugerð (ESB) nr. 2017/625 (gr. 116–119). ESA hefur gert tvær úttektir á Matvælastofnun í þessu skyni. Fyrri úttektin var gerð 2014 og sú síðari í október 2021.

Eftirlit ESA með Íslandi einskorðast við kröfur er varða aflífun dýra sbr. gildissvið EES samningsins. Ísland er eina ríki EES eða ESB sem sætir ekki ytra eftirliti ESA eða framkvæmdastjórnar ESB um framkvæmd eftirlits með lifandi búfé.

Í lokaskýrslu ESA vegna úttektarinnar 2021 kemur fram að eftirlit MAST með dýravelferð við aflífun hafi tekið framförum frá þeirri framkvæmd sem fjallað var um árið 2014. Engu að síður voru settar fram ábendingar í sjö liðum í skýrslunni um atriði þar sem úrbóta var þörf miðað við framkvæmd þegar úttektin fór fram. Þær eru í stuttu máli:

- 1) Þjálfunaráætlanir eftirlitsdýralækna voru ekki í fullu samræmi við kröfur.
- 2) Landsbundin eftirlitsáætlun (LEMA) var ekki með viðeigandi ráðstafanir varðandi eftirlit með vernd dýra við aflífun.
- 3) Eftirlit með dýravelferð sem byggðist á áhættumati var ekki virkt.
- 4) Hæfnimat þeirra sem vinna með lifandi dýr í sláturhúsum var ekki fullnægjandi.
- 5) Bæta þurfti eftirlit um samræmi við sértækar reglur þ.m.t. um eftirlit með búnaði og tilteknum ferlum.
- 6) Styrkja þurfti eftirfylgni MAST með úrbótum vegna frávika í starfsemi.



7) Styrkja þurfti eftirlit MAST með eigin eftirliti rekstraraðila sláturhúsa.

Lokaskýrslu ESA fylgdi áætlun MAST um úrbætur. Þær hafa gengið eftir samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun, að undanskildum ráðstöfunum til að koma á áhættubundnu eftirliti.

Þótt eftirlit með dýravelferð við aflifun sé ekki umfjöllunarefni þessarar skýrslu er skörun á milli verklags sem þar gildir og þess sem gildir um eftirlit með velferð lifandi búfjár. Fimm af sjö ábendingum ESA vísa í kröfur reglugerðar (ESB) 2017/625, þ.m.t. atriði um þjálfun eftirlitsmanna, kröfur um áætlanir vegna eftirlits og eftirfylgni með úrbótaáðgerðum. Niðurstöður ESA eru samhljóma því mati Ríkisendurskoðunar að ástæða sé til að vinna að úrbótum á aðferðafræði er varðar áhættubundið eftirlit vegna lifandi dýra og að efla þurfi innri úttektir MAST.

# 4 Dýravelferðarmál

## 4.1 Beiting þvingunarúrræða

Fyrsta og mildasta þvingun sem Matvælastofnun grípur til þegar velferð dýra er stofnað í hættu er að gera kröfu um úrbætur og gefa frest. Að sögn stofnunarinnar eru í flestum tilvikum orðið við kröfum um úrbætur. Ef ekki er orðið við þeim eiga mál að fara í ákveðinn farveg og hefur stofnunin ýmis lögbundin úrræði til að knýja á um úrbætur.

Stjórnvaldsákvörðanir um þvinganir og refsingar sem varða velferð dýra eru teknar í teymi sem er skipað um hvert mál (*Ad-hoc*). Þar sitja viðkomandi héraðsdýralæknir, sérgreinadýralæknir dýrategundar og lögfræðingur dýravelferðar. Heimilt er að kalla til fleiri starfsmenn eftir þörfum. Sé teymið ekki einróma í ákvörðun sinni taka yfirdýralæknir og sviðsstjórar vettvangseftirlits, samhæfingar og stjórnsýslu ákvörðun. Í umfangsmiklum málum tekur yfirstjórn einnig þátt í teyminu.

Tafla 4.1 sýnir yfirlit um fjölda stjórnvaldsákvörðana eftir tegundum frá miðju ári 2016 til og með mars 2023. Um er að ræða mál sem voru skráð á umræddar stjórnvaldsákvörðanir en í einhverjum tilvikum voru mál felld niður eða þeim lauk á annan veg.

**Tafla 4.1 Tegundir stjórnvaldsákvörðana tengdar dýrum og búfjárafurðum**

Stjórnvaldsaðgerð	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Samtals
Óflokkuð ákvörðun						1	4	10	15
Stjórnvaldssekt	4	9	2	11	4	8	11	1	50
Mál felld niður	1	4	3	9	21	3	5		46
Kæra til lögreglu	2		1	4	3	4	1		15
Viðvörðun		1	1	4	7	3	5	2	23
Dagsektir	8	16	11	32	14	18	14	5	118
Brot á smitv.lögum				5	51	2	17		75
Aðrar aðgerðir	1	5	1	4	7	2	9		29
Vörslusvipting		5	8	8	5	6	6	7	45
<b>Samtals</b>	<b>16*</b>	<b>40</b>	<b>27</b>	<b>77</b>	<b>112</b>	<b>47</b>	<b>72</b>	<b>25**</b>	<b>416</b>

\* Taflan nær frá miðju ári 2016

\*\* Janúar til mars 2023, nema vörslusviptingar miðast við júní 2023

Heimild: Matvælastofnun

## Stjórnvaldssektir

Af þeim 50 málum þar sem Matvælastofnun boðaði beitingu stjórnvaldssektar, frá miðju ári 2016 til mars 2023, voru sektir lagðar á og innheimtar í 28 málum. Fjögur mál voru óafgreidd við lok tímabilsins. Í öðrum tilvikum voru mál felld niður eða fallið frá stjórnvaldssekt.

Stjórnvaldssektir geta numið frá 10 þús. kr. til 1 m.kr. en stofnuninni er heimilt að ákveða

hærrí sektir hafi aðili hagnast á broti. Stjórnvaldssekt er refsing fyrir refsivert athæfi og því þarf stofnunin að taka mið af löggjöf sem fjallar um refsiverða háttsemi auk stjórnsýslulaga. MAST ákvarðar upphæð sektar út frá áhrifum á dýrið, tímalengd brots, fjölda dýra, hvort um ítrekað brot sé að ræða og hvort um gáleysi eða ásetning er að ræða.

## Kæur til lögreglu

Í 45. gr. laga um velferð dýra segir að ef meint brot varði bæði stjórnvaldssektum og refsingu meti MAST hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. MAST ber að vísa meiriháttar brotum til lögreglu. Brot teljast meiriháttar ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Samkvæmt upplýsingum frá MAST vísar hún málum einnig til lögreglu séu þau þess eðlis að stofnunin geti ekki rannsakað þau frekar. Af 15 málum sem stofnunin vann að á umræddu tímabili og lagt var upp með að vísa til lögreglu voru tvö mál felld niður án þess að til þess kæmi.

## Dagsektir

Algengast er að MAST beiti dagsektum þegar þvinga þarf fram úrbætur og eru þær um fjórðungur allra stjórnvaldsákvörðana sem snúa að dýravelferð og framleiðslu búfjárafurða. Samkvæmt reglugerð [nr. 940/2015](#) er stofnuninni heimilt að leggja á dagsektir að hámarki 100 þús. kr. á dag þar til úrbætur hafa verið gerðar.

Boðaðar dagsektir falla niður ef umráðamaður dýra hefur bætt á fullnægjandi hátt úr aðbúnaði innan fimm virkra daga frá ákvörðun stofnunarinnar. Stuðli dagsektirnar ekki að úrbótum tekur MAST nýja og þyngri stjórnvaldsákvörðun samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni. Af 118 málum þar sem lagt var upp með að beita dagsektum lauk 75 málanna þannig að

Stjórnvaldssekt var lögð á og innheimt í 28 málum eða í

**56% tilvika**



**13 málum vísað til lögreglu**



Úrbætur gerðar í 75 af 118 málum þar sem lagt var upp með að beita dagsektum, eða í

**64% tilvika**



úrbætur voru gerðar og dagsektir stöðvaðar eða fallið frá þeim, þ.e. í 64% tilvika. Úrræðið er því áhrifamikið til að þvinga fram úrbætur.

### Úrbætur á kostnað eiganda

Í 36. gr. laga um velferð dýra segir að Matvælastofnun geti látið vinna úrbætur á kostnað umráðamanns dýra láti hann ekki skipast við tilmæli stofnunarinnar. Í svari frá stofnuninni til Ríkisendurskoðunar kom fram að slíkt sé ætíð tengt öðrum stjórnvaldsaðgerðum og liður í málalýktum. Algengast var að óskað væri eftir dýralæknaþjónustu en einnig hefur MAST hlutast til um bústjórn, smölun og fóðrun svo dæmi séu tekin. Frá miðju ári 2016 hefur stofnunin 28 sinnum látið vinna verk á kostnað umráðamanns dýra.

MAST lætur vinna verk á kostnað umráðamanns dýra að meðaltali

**4 sinnum á ári**



### Bann við dýrahaldi

Í 39. gr. laga um velferð dýra kemur fram að Matvælastofnun geti, telji hún það nauðsynlegt til að stöðva eða koma í veg fyrir illa meðferð á dýrum, fyrirvaralaust og til bráðabirgða svipt umráðamann dýra heimild til þess að hafa eða sjá um dýr þar til úrbætur hafa verið gerðar eða dómur fallið. Stofnunin hefur fimm sinnum beitt ákvæðinu. Í tvígang hafa dómstólar svipt umráðamenn heimild til að halda dýr sbr. 44. gr. laganna. Þremur málum til viðbótar, þar sem farið var fram á slíkt í kæru til lögreglu, er ólokið. Heimildarsvipting getur lotið að dýrum almennt eða einstökum tegundum og staðið tiltekið tímabil eða ævilangt.

MAST hefur

**5 sinnum**



lagt á tímabundið bann við að hafa eða sjá um dýr

### Vörslusviptingar

Samkvæmt 37. gr. laga um velferð dýra er MAST heimilt að svipta umráðamann dýra vörslu þeirra hafi hann ekki sinnt fyrirmælum innan tilgreinds frests. MAST sér um vörslusviptinguna en er heimilt að leita aðstoðar lögreglu. Stofnunin ákveður hvort dýrin skuli flutt burt eða haldin þar sem þau eru. Stofnuninni er heimilt að láta aflífa dýr sem hún hefur umráð yfir vegna vörslusviptingar að tveimur sólarhringum liðnum, takist hvorki stofnuninni né eiganda að finna viðeigandi aðstæður eða aðbúnað.

MAST telst vera umráðamaður dýra á meðan vörslusvipting stendur yfir en eignast þau ekki. Stofnuninni er skylt að annast um þau og sjá um brottflutning auk þess að bera ábyrgð á fóðrun, umhirðu og aðbúnaði á kostnað eiganda. MAST tekur ákvörðun um hvort aflétta skuli vörslusviptingu eða ráðstafa dýrum með öðrum hætti að virtum andmælarétti umráðamanns. Stofnunin skal ráðstafa dýrunum og getur látið bjóða þau upp, selt þau til lífs eða slátrunar eða látið aflífa þau sé ekki hægt að ráðstafa þeim á annan hátt eins og kemur fram í greininni.

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 55/2013 um velferð dýra kemur fram að stofnuninni er ekki ætlað að sitja uppi með dýr nema í skamman tíma eftir að vörslusvipting

hefur farið fram. Því sé slátrun eða aflífun dýranna líkleg niðurstaða. Mismunandi aðstæður ráða því hvernig hægt er að ráðstafa dýrum, og því sé ekki hægt að kveða á um eina aðferð í lögum, heldur sé stofnuninni falið að meta hvort dýrum sé ráðstafað til lífs, þau aflífuð eða send til slátrunar. Þá segir í athugasemdunum að eðlilegt sé að horfa til fjárhagslegra hagsmuna eigenda dýranna, t.d. með því að koma þeim í slátrun eða selja þau öðrum.

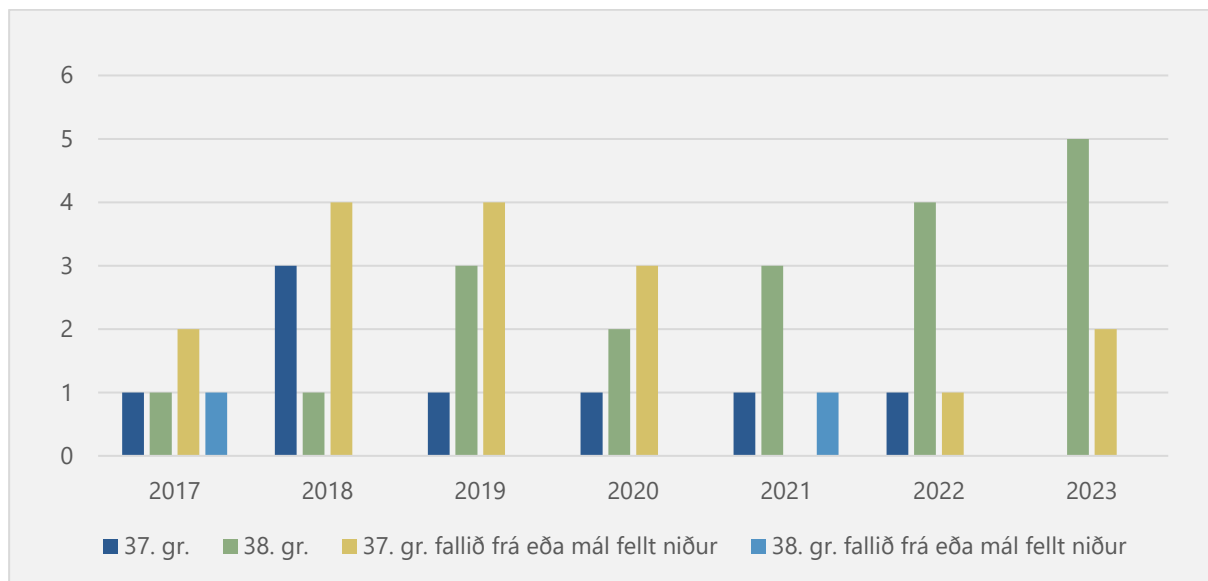
MAST hefur í þessu samhengi bent á hve erfitt getur reynst að framkvæma vörslusviptingar, og að mismunandi aðstæður kalli á mismunandi lausnir. Stofnuninni hefur gengið misvel að fá bústjóra meðan fundið er út úr varanlegri lausn. Margir veigra sér við að taka slíkt að sér, m.a. vegna mögulegra tengsla við viðkomandi eða vegna erfiðrar opinberrar umræðu. Þá á stofnunin erfitt með að fara í vörslusviptingar á stórum tæknivæddum búum, auk þess sem bændur sem fella sig illa við niðurstöður og aðgerðir stofnunarinnar geta valdið erfiðleikum ef ekki er hægt að flytja dýrin brott og huga að þeim annars staðar. Stofnunin hefur t.a.m. ekki húsnæði eða aðstæður til að hýsa dýr og því ekki um aðra staði að ræða en á bújörðum þeirra sem aðgerðir beinast að. Þá getur verið vandkvæðum bundið að finna dýrum ný heimili eða nýja umráðamenn, ekki sé alltaf um að ræða dýr sem sóst sé eftir að kaupa og erfitt og kostnaðarsamt getur verið að flytja þau langar vegalengdir. Einnig eru flutningar yfir varnarlínur og á ákveðnum landsvæðum milli bæja, takmörkunum háðir eða jafnvel bannaðir vegna smitsjúkdóma. Þá eru veruleg höft í reglugerðum á flutningi nautgripa og sauðfjár sem geta flækt mál. Þannig er raunveruleg framkvæmd oft erfiðari en ætla mætti af þeim möguleikum sem tiltækir eru samkvæmt lögnum.

Við vörslusviptingu er ráðherra heimilt að fella niður opinberar stuðningsgreiðslur, samkvæmt ákvæðum búvörulaga nr. 99/1993 og búnaðarlaga nr. 70/1998, vegna þeirra dýra sem vörslusvipting tekur til og meðan á henni stendur. Matvælaráðuneyti hefur borist ein tilkynning frá MAST um ítrekuð brot, með vísan til þessarar heimildar. Ráðuneytið telur að kveða þurfi nánar á um slíka niðurfellingu í reglugerð og því var heimildinni ekki beitt. Reglugerðir sem tengjast búvörusamningum verða teknar til skoðunar eftir þörfum þegar endurskoðun samninganna lýkur á haustmánuðum 2023.

Í 38. gr. laga um velferð dýra segir að telji MAST að úrbætur þoli enga bið geti stofnunin tekið dýr úr vörslu umráðamanns eða aflífað dýr sem hafa orðið fyrir varanlegum skaða sökum vanfóðrunar, harðýðgi, slysa eða slæms aðbúnaðar. Skal þetta gert í samráði við eða samkvæmt fyrirmælum lögreglu. Stofnuninni er ekki skylt að veita andmælarétt þegar vörslusvipt er á grundvelli þess að úrbætur þoli ekki bið.

Frá árinu 2017 hefur MAST skráð hjá sér 45 mál vegna vörslusviptingar, þar af 24 samkvæmt 37. gr. laga um velferð dýra og 21 samkvæmt 38. gr. sömu laga. Þessum málum lauk þó ekki öllum með vörslusviptingu heldur voru fjögur mál felld niður og í fjórtán tilfellum var fallið frá vörslusviptingu (sjá mynd 4.2). Í 27 tilfellum lauk málum með vörslusviptingu, 19 sinnum á grundvelli 38. gr. og átta sinnum á grundvelli 37. gr. Eins og sjá má á mynd 4.2 var 38. gr. laganna oftast beitt við vörslusviptingar síðari hluta tímabilsins.

## Mynd 4.2 Vörslusviptingarmál 2017– júní 2023



Fjöldi vörslusviptra  
dýra 2017–2023 (júní)

**1.605**



Þar af voru 35%  
aflífuð eða send í  
sláturhús

**559 dýr**

### 4.2 Nýlegar aðgerðir Matvælastofnunar

Ríkisendurskoðun kynnti sér málskjöl í nokkrum málum þar sem MAST greip til vörslusviptingar vegna illrar meðferðar á dýrum til að fá dæmi um hvernig stofnunin stendur að framkvæmd slíkra mála. Ástæða þótti til að skoða nánar í fyrsta lagi mál þar sem stofnunin lá undir ámæli fyrir að bregðast seint og illa við, í öðru lagi mál þar sem stofnunin var gagnrýnd fyrir að hafa farið fram af of mikilli hörku, og að lokum mál sem lauk án mikillar opinberrar umræðu eða gagnrýni.

#### 4.2.1 Aðgerðir á Vesturlandi

Sumarið 2022 vakti almenningur athygli á bágrri stöðu hrossa sem haldin voru í hesthúsi á Vesturlandi. Fjölmiðlaumfjöllun um þetta mál var umfangsmikil og var Matvælastofnun gagnrýnd fyrir að bregðast seint og illa við.

Að sögn MAST heyrði starfsfólk stofnunarinnar sögusagnir, eða óformlegar ábendingar, í júní og júlí um trippi í hesthúsi sem talið var að færu lítið út. Í reglugerð um velferð hrossa nr. 910/2014 segir að hross á húsi skulu fá hreyfingu eða aðra útivist að lágmarki í eina klukkustund á dag, nema sjúkdómur eða veður hamli. Eigendur sögðust sinna hrossunum seint á

kvöldin og að þá færu þau út. MAST kveðst hafa leitað upplýsinga hjá fleirum í hesthúsa-hverfinu sem töldu rétt að hrossunum væri helst sinnt seint á kvöldin.

Að sögn Matvælastofnunar er sönnunarbyrði í svona málum erfið því ekki er unnt að fylgjast með allan sólarhringinn til að staðfesta að hross fái næga útivist. Ekki höfðu borist ábendingar um að fóðrun væri ábótavant og því var ekki talin ástæða til aðgerða.

MAST barst formleg ábending 2. ágúst frá lögreglunni í Borgarnesi um að rýr trippi væru í hesthúsinu. Þau, og önnur hross í öðru húsi hjá sömu aðilum, hefðu ekki verið sett út á beit í samræmi við reglugerð um velferð hrossa. Þar segir að hross skulu hafa aðgang að beit í a.m.k. tvo mánuði á tímabilinu 1. júní til 1. október. Hrossin hefðu m.t.t. þess átt að vera farin út í síðasta lagi fyrir 1. ágúst. Stofnunin staðfesti við eftirlit, sama dag og ábendingin barst, að hrossin voru sannarlega á húsi. Þrjú þeirra voru metin full grönn en ekki í það slæmu ástandi að þeim þyrfti að lóga. Stofnunin krafðist þess að innan 12 daga væru öll hrossin farin út á beit.

## Fjöl margar

formlegar ábendingar  
um hrossin bárust MAST  
á næstu dögum og  
vikum

Staðan var óbreytt þegar stofnunin fór í eftirlit 15. ágúst og 18 hross þá enn á húsi. Að þessu sinni skráði stofnunin m.a. alvarleg frávík vegna skorts á daglegri útivist, hrossin væru ekki komin á beit og fóðrun væri knöpp. Sérstaklega var tiltekið að þrjú trippi væru rýr, eða í holdastigi 2,0. Enn fremur voru skráð alvarleg frávík vegna níu hrossa í umsjá sömu aðila sem voru úti á beit. Þeim var lýst sem mjóslegnum og svengdarlegum, beitarstykkið rýrt og ekkert vatn til staðar. Gefinn var frestur til

21. ágúst til að gera úrbætur á öllum atriðum.

Ekki náðist í umráðamenn og ekki er að sjá af eftirlitsskýrslu að starfsfólk Matvælastofnunar hafi brynnt hrossunum sem skorti vatn. Athygli vekur að ekki var gefinn styttri frestur til að bæta úr þessu atriði.

Ríkisendurskoðun telur að MAST hafi haft ástæðu til að kanna betur sannleiksgildi þeirra óformlegu ábendinga sem bárust um sumarið og mögulega grípa til aðgerða. Skráning stofnunarinnar á alvarlegu frávíki vegna skorts á daglegri útivist sýnir að sannarlega var ástæða til að kanna vísbendingar um útivist. Ríkisendurskoðun bendir einnig á mikilvægi þess að starfsfólk stofnunarinnar sem fær óformlegar ábendingar leiðbeini fólki um hvernig það geti tilkynnt formlega til MAST svo stofnunin geti brugðist við.

MAST fór að nýju í eftirlit þann 23. ágúst þar sem níu hross voru á beit. Hafði þá verið bætt úr beit og aðgangi að vatni. Einnig var farið í tvö hesthús. Í öðru þeirra var óbreytt staða þess utan að ummerki voru um einhverja útivist. Upplýsingar höfðu borist um rýr hross í hinu hesthúsinu. Þar voru sex hross, þar af ein rýr hryssa en önnur metin í ágætu lagi. Frekari frestur til

að koma hrossunum á beit var ekki gefinn og þann 29. ágúst boðaði Matvælastofnun vörslusviptingu með stuttum andmælafresti.

MAST staðfesti 1. september að trippi úr öðru hesthúsinu væru komin á beit. Daginn eftir staðfesti lögregla að fimm hross í hinu hesthúsinu væru enn inni. Síðar sama dag voru hrossin komin á beit þar sem starfsfólk MAST skoðaði þau. Þann 4. september skoðaði starfsfólk MAST öll hrossin og sannreynði holdastigun. Gerðar voru kröfur um aukna beit hjá folaldshryssum og aukafóður hjá þeim og trippum.

Hætt var við boðaða vörslusviptingu þann 5. september þar sem hrossin voru öll komin út á beit en gerð krafa um bættu fóðrun. MAST taldi við eftirlit 12. september að dýrin væru við ágætt atlæti og að aukin beit hafi verið tryggð. Aukafóður var hins vegar ekki til staðar. Við eftirlit 20. september var skráð að hrossin hafi verið í ágætri beit og steinefnastampur verið til staðar. Komið var með hey en gæði þess voru slök. Voru því gerðar kröfur um að komið yrði með úrvalshey til að gefa með beitinni.

Við eftirlit 13. október kom í ljós að 38 hross, fullorðin og trippi, höfðu blandast í eina girðingu. Beit var langt komin og ekkert hey til staðar. Sama dag funduðu sérfræðingar MAST um stöðu mála. Lægð hafði gengið yfir stuttu áður og kom fram á fundinum að sum hrossanna virtust hafa gengið úr hárum, væru ber og rýtleleg en ekki hættulega horuð. Ástand hluta þeirra var metið þannig að þau væru ekki í nægum holdum til að þola veturgöngu. Eitthvað hey hefði verið gefið vikurnar á undan en af lélegum gæðum og ekki til þess fallið að fita hrossin.

Á fundi Matvælastofnunar 13. október var ákveðið að ef skoðun myndi leiða í ljós að ekki yrði komist hjá vörslusviptingu, yrði hún framkvæmd á grundvelli 38. gr. laga um velferð dýra um aðgerðir sem þoli ekki bið, en ekki 37. gr.

Skoða þurfti hrossin í hesthúsi og voru þau svo flokkuð eftir ástandi. Stofnunin taldi ekki mögulegt að fá tímabundið húsaskjól fyrir þau og að ekki væri ásættanlegt að reka léleg hross fram og til baka á beit. Þau sem væru of grönn fyrir frekari útigang yrðu send í slátrun. Einnig var ákveðið að MAST myndi kaupa þrjár heyrúllur og láta gefa hrossunum.

Vörslusvipting fór fram 18. október. Hrossahópurinn samanstóð af 18 trippum og 18 eldri hrossum, þar af tveimur folaldshryssum og folöldunum sem undir þeim gengu. Niðurstaða skoðunar og holdastigunar var að 12 trippanna náðu ekki lágmarksholdum fyrir útigangshross á þessum árstíma. Fimm þeirra höfðu gengið úr vetrarhárum, eitt hafði verið bitið á síðu og annað sýndi óeðlilegar hreyfingar eða hreyfihömlun. MAST taldi ekki forsvaranlegt að þau væru tekin á hús eftir þá innilokun sem þau höfðu mátt þola yfir sumarið. Húsvist uppfylli ekki þörf trippa í vexti til hreyfingar og hindri þeirra náttúrulega atferli. Þessi tólf trippi fóru samdægurs í sláturhús. Ekki þótti forsvaranlegt að smátt folald færi lifandi í sláturbíl og var það aflífað á staðnum.

25 hross að meðtöldu einu folaldi voru rekin aftur á beit og skilað til umráðamanns. Gerð var krafa um að hrossin yrðu flokkuð í tvo hópa eftir fóðurþörfum og að tíu hross í hópnum yrðu fóðruð sérstaklega samhliða beit. Einnig voru gerðar kröfur um að hrossin hefðu saltsteina,



yrðu ormahreinsuð og hófar snyrtir. MAST fór í eftirlit þann 1. nóvember til að fylgja þessu eftir. Kom þá í ljós að hrossin höfðu ekki verið flokkuð eftir fóðurbörfum, ekki hafði sést til heyflutninga í meira en viku og allt hey var uppuríð. Hrossunum höfðu ekki verið færðir saltsteinar og ekkert benti til að þau hefðu verið ormahreinsuð eða hófar snyrtir.

Ákveðið var á fundi MAST þann 3. nóvember að leggja dagsektir á umráðamenn hrossanna. Einnig að stofnunin myndi kaupa hey ef skortur væri á því, sem umráðamenn yrðu rukkaðir fyrir síðar. MAST boðaði með bréfi þann 4. nóvember dagsektir á umráðamann hrossanna eftir að eftirlit 1. nóvember hafði leitt í ljós brot á dýravelferðarlögum og reglugerð um velferð hrossa. Andmælafrestur var veittur til 7. nóvember. Þann dag voru hrossin færð á annan bæ og skráður annar umráðamaður. Stofnunin boðaði dagsektir 8. nóvember vegna vanrækslu á 25 hrossum. Þann 28. nóvember taldi stofnunin að úrbætur hefðu verið gerðar og afturkallaði boðaðar dagsektir.

MAST boðaði 2. febrúar 2023 stjórnvaldssekt á hendur umráðamanns hrossanna vegna brots á lögum um velferð dýra og reglugerð um velferð hrossa. Brotið sneri að vanrækslu á að tryggja hrossunum beit á grónu landi þá tvo mánuði sem reglugerðin áskilur sumarið 2022. Yfirlit um tímalínu málsins má sjá hér að neðan.



## Faglegar forsendur og mismunandi sjónarmið

Matvælastofnun skilaði Ríkisendurskoðun skjali þar sem reifaðar voru faglegar forsendur fyrir þeim ákvörðunum sem teknar voru við vörslusviptingu hrossanna á Vesturlandi. Þar kom m.a. fram að þótt ljóst hafi verið síðsumars að hrossin næðu ekki lágmarks beitartíma hafi vonir staðið til að þau tækju við sér í þroska og holdum við að komast út á haustbeit. Sum hafi náð að undirbúa sig fyrir útigang á komandi vetri, önnur ekki. Ljóst hafi verið að aðgangur að viðbótar fóðri með góðu heyi gæti reynst nauðsynlegur til viðunandi holdasöfnunar. Það hafi þó ekki gengið eftir nema að litlu leyti og mögulega hafi heyið sem þeim var boðið ekki verið nógu gott. Í október hafi opnast á milli hólfa þannig að fullorðin hross blönduðust trippunum. Við það hafi gengið hraðar á beitina og m.a. eitt trippi verið bitið í síðu.

Að sögn MAST er ekki hægt að vænta þess að miklar breytingar verði á holdafari trippa á sex vikum en hægt er að meta hvort þau séu í bata eða hvort þau séu að horast, sem skipti miklu máli fyrir velferð þeirra til framtíðar. Við skoðun þann 18. október hafi holdafar trippanna verið svipað og í byrjun september, en þau voru ýmist í bata eða aflögn. Trippin tólf sem náðu ekki 2,5 í holdastigun hafi ekki gert sér neitt gagn af haustbeitinni og útlit þeirra hafi bent til þess að þau hefðu orðið fyrir varanlegu tjóni. Ekki liggi fyrir orsök þess að fimm þeirra hafi gengið úr vetrarhárum. Þau hafi öll verið sérlega föst á síðu sem bendir til að þau hafi verið í bráðri aflögn (of grönn). Komið hafi í ljós að fallþungi trippanna hafi verið á pari við það sem vænta mætti hjá þokkalega þroskuðum folöldum, sem staðfesti að þau hafi verið vanþroskuð.

Að minnsta kosti einn starfsmaður Matvælastofnunar (sem ekki hafði aðkomu að málinu) gerði athugasemdir við afgreiðslu þessa máls. Sneru þær m.a. að því að stofnunin hefði ekki fylgt eðlilegu verkferli, ekki hafi verið boðaðar dagsektir til að knýja á um viðunandi fóðrun og umönnun, og vörslusvipting hafi ekki verið undirbúin með þeim hætti að finna dýrunum aðra umráðamenn. Þá voru gerðar athugasemdir við beitingu 38. gr. laga um velferð dýra sem lýtur að því að aðgerðir hafi ekki mátt þola bið, þótt stofnunin hafi haft eftirlit með dýrunum um mánaða skeið, og að erfitt hafi verið að rökstyðja að trippin hafi hlotið þannig skaða að þau hafi þurft að aflífa.

Í samskiptum innan stofnunarinnar vegna þessara athugasemda kemur fram það sjónarmið að hefði 37. gr. verið beitt hefði þurft að fylgja ítarlegra ferli og boða vörslusviptingu með andmælafresti sem hefði tekið nokkra daga. Við vörslusviptingu hefði aftur þurft að bíða tvo daga meðan reynt væri að fá nýja umráðamenn fyrir hrossin. Að þeim tíma liðnum hefði þurft að senda hrossin í sláturhús því svo rýr hross í vetrarbyrjun væru tæplega eftirsótt.

Vandinn við beitingu 38. gr. væri að þá þyrfti að sýna fram á varanlegan skaða sökum vanfóðrunar, harðýðgi, slysa eða slæms aðbúnaðar. Í þessu tilfelli hafi verið hæpið að stofnunin gæti sýnt fram á það. Í ljósi þess að ferillinn við beitingu 38. gr. væri einfaldari hafi verið ákveðið að fara þá leið. Sá ferill væri í færri skrefum, andmælaréttur ekki til staðar og ekki þyrfti að reyna í tvo sólarhringa að ráðstafa dýrunum annað. Erfitt hefði verið í framkvæmd að halda hrossin í nokkra daga. Að auki kom fram í samskiptunum það sjónarmið að hross séu búpen-

ingur en ekki gæludýr og að árlega sé fjölda hrossa slátrað, ekkert ami að þeim flestum og enginn fetti fingur út í það.

Ríkisendurskoðun telur ljóst af þessum samskiptum að því starfsfólki sem kom að vörslusviptingunni hafi þótt sú leið sem farin var, þ.e. að beita 38. gr., vera einfaldari en að beita 37. gr., m.a. vegna andófs umráðamanna hrossanna. Þá telur Ríkisendurskoðun einnig vert að staldra við það orðalag að stofnuninni hafi þótt hæpið að hægt væri að sýna fram á að hrossin hefði orðið fyrir varanlegum skaða. Á fundi Ríkisendurskoðunar með stjórnendum stofnunarinnar var fullyrt að hrossin sem aflífuð voru hefðu alls ekki getað þolað meiri inniveru og hefðu verið í of slæmu ástandi til að mannúðlegt hefði verið að hafa þau úti. Ástæðan hefði þó ekki verið eingöngu vanfóðrun heldur hefði inniveran hamlað þroska þeirra.

Í athugasemdum Matvælastofnunar við drög að þessari skýrslu kom fram að það væri mat sérgreinadýralæknis hrossasjúkdóma að ekki hafi verið erfitt að rökstyðja þá ákvörðun að aflífa trippin. Sú ákvörðun hafi byggt á faglegri skoðun á dýrunum, sem hefðu orðið fyrir varanlegum skaða.

Vegna þessara mismunandi sjónarmiða, og þeirrar staðreyndar að stofnunin hafði virkt eftirlit með hrossunum í þrjá mánuði áður en ákveðið var að ekki mætti bíða með að slátra hluta hrossahópsins, taldi Ríkisendurskoðun rétt að fá álit óháðs dýralæknis á aðgerðum MAST. Hann skoðaði myndir sem stofnunin tók á vettvangi og gat ekki dregið þá ályktun út frá þeim að hrossin hefðu verið illa vanfóðruð, en benti jafnframt á að nær útilokað er að meta holdafar hrossa út frá myndum. Hann taldi ekki ástæðu til að draga niðurstöður sérfræðinga MAST í efa.

Dýralæknirinn telur að Matvælastofnun hefði átt að fylgja betur eftir fyrstu aðgerðum, t.d. kanna hvort gefin hafi verið ormalyf, hvort beit hafi verið nægjanleg o.þ.h. Gefa hefði mátt hrossunum meira og betra fóður eða meðhöndla þau þannig að þau næðu þroska. Gögn um málið benda ekki til að það hafi verið gert. Eins og kemur fram í 36. gr. laga um velferð dýra getur stofnunin látið vinna úrbætur á kostnað umráðamanns láti hann ekki skipast við tilmæli. Spyrja megji hver ábyrgð MAST sé eftir fyrstu afskipti af málinu, en stofnunin lét ekki vinna verk á kostnað umráðamanns fyrr en á seinni stigum. Í þessu tilfelli virðist sem ferlið samkvæmt handbók og kerfi stofnunarinnar hafi skipt meira máli en velferð hrossanna. Dýralæknirinn telur að meiri sveigjanleiki í aðgerðum MAST í þessu máli hefði getað stuðlað að skjótara viðbragði við aðstæðum sem komu upp og jafnvel leitt til betri niðurstöðu.

Hann telur að deila megji um hvort rétt hafi verið að hætta við vörslusviptingu í byrjun september 2022 og gerir athugasemdir við eftirlit Matvælastofnunar eftir þá ákvörðun. Telur hann að eftirlitið hefði þurft að vera stífara, jafnvel daglegt í ljósi þess hve langt var liðið á sumar og í ljósi forsögu málsins og tregðu umráðamanna til að fara að tilmælum stofnunarinnar. Þá séu ekki miklar upplýsingar í gögnum stofnunarinnar um gæði og magn fóðurs, eða ormalyfjagjöf, en rétt hefði verið að hafa nánara eftirlit með þeim þáttum.

Dýralæknirinn dregur í efa hvort rétt hafi verið af MAST að beita 38. gr. laga um velferð dýra í þessu tilfelli og telur að hægt hefði verið að nota 37. gr., sérstaklega ef gripið hefði verið fyrr

til aðgerða. Að hans mati hafi beiting 38. gr. verið skiljanleg sé gert ráð fyrir því að ekki hafi verið hægt að setja hrossin í hendur nýrra umráðamanna, en hafi þó ekki verið nauðsynleg. Hann dregur ekki í efa faglegt mat Matvælastofnunar á holdafari, fóðrun og flutningi, heldur geti þær ákvarðanir sem teknar voru á grundvelli þess mats orkað tvímælis. Ekki sé víst að áframhaldandi útigangur hafi verið eini möguleikinn fyrir dýrin.

Almennt um starfsemi Matvælastofnunar segir hann að ákvarðanir hennar séu ekki til þess fallnar að auka vinsældir, slíkt sé eðli starfseminnar. Stofnunin þurfi því að þola skoðun og gagnrýni, bæði fjölmiðla og annarra. Stofnunin þurfi að geta tekið gagnrýni á uppbyggilegan hátt. Hún eigi heldur ekki að hika við að fara fyrir dóm í málum sem þessum til að fá trygga niðurstöðu og túlkun dómstóla á lagaákvæðum.

Ríkisendurskoðun telur að í þessu máli hafi Matvælastofnun ekki nýtt heimildir sem til staðar eru í lögum um velferð dýra með réttum hætti. Samantekið má segja að afskipti stofnunarinnar hafi hafist 2. ágúst 2022 en vísbendingar um að vandamál hefði verið til staðar, sem ekki voru kannaðar til hlítar, höfðu borist einum til tveimur mánuðum fyrr. Um það bil mánuður leið frá því að stjórnarsýslulegur ferill málsins hófst þar til hrossin voru komin á beit. Þeir frestir sem Matvælastofnun veitti til úrbóta hefðu mátt vera styttri, sér í lagi hvað viðkemur útivist, fóður- og vatnsgjöf, og stofnunin beitti seint 36. gr. laga um velferð dýra, þar sem fram kemur heimild til að láta vinna verk á kostnað umráðamanns. Þá hefur Ríkisendurskoðun rætt við sérfræðinga á sviði dýralækninga og hrossaræktar og hafði enginn þeirra heyrt fyrr þau rök fyrir slátrun hesta að of mikil innivera hefði haft í för með sér svo mikinn vanþroska að ekki mætti leyfa þeim að lifa inni yfir vetur með tilheyrandi umönnun og daglegri útivist.

## Bókun fagraðs

Samtök um dýravelferð á Íslandi sendu Matvælastofnun yfirlýsingu hinn 13. október 2022 um meinta vanrækslu á hrossum í Borgarbyggð. Samtökin kölluðu eftir tafarlausum aðgerðum af hálfu stofnunarinnar og töldu hana halda verndarhendi yfir eigendum dýra.

Fagráð um velferð dýra fjallaði um málið á fundi sínum 25. janúar 2023. Í bókun þess kom fram að allar tafir á úrræðum fyrir skepnur í sárri neyð séu óásættanlegar og að ráðið telji að öllum málum sem varði dýravelferð þurfi að fylgja góðir og skýrir verkferlar og þeir séu gagnsæir og aðgengilegir á vef stofnunarinnar. Of djúpt væri á þessum upplýsingum á vef stofnunarinnar. Þá þurfi MAST að skerpa á því hvernig tilkynningum sé sinnt, m.a. með því að svara tilkynnanda eins fljótt og auðið er og benda á þá verkferla sem unnið sé eftir. Ráðið taldi mikilvægt að veita fresti til úrbóta út frá meðalhófsreglu stjórnarsýslu-laga en í málum þar sem dýr sæti sannanlega illri meðferð efast ráðið hins vegar um réttmæti þess að veita ítrekaða fresti til úrbóta. Í tilvikum er varða alvarleg frávik í dýra-haldi verði Matvælastofnun að vinna af meiri festu og skoða öll möguleg úrræði til lið-veislu umráðamanna dýra með hagsmuni dýra að leiðarljósi. Að auki var rætt um þörf fyrir að stofnunin hafi á sínum snærum fólk sem geti séð um dýr eða búrekstur í dýravel-ferðarmálum og um þörf á sjálfstæðri innri endurskoðun hjá stofnuninni.

#### 4.2.2 Aðgerðir á Suðurlandi

Matvælastofnun barst ábending 21. desember 2022 um að umráðamaður búfjár á bæ á Suðurlandi væri á heilbrigðisstofnun og enginn væri á bænum til að sjá um búféð. Tvær skoðunarskýrslur voru gerðar í eftirliti þann 22. desember. Í annarri þeirra voru engin alvarleg frávík skráð en þrjú almenn frávik voru skráð um sjúkdóma- og lyfjaskráningu, merkingu gripa og ófullnægjandi skráningu í hjarðbók. Í hinni skýrslunni voru gerðar kröfur um úrbætur í 11 skoðunaratríðum. Þrjú frávik voru skráð vegna innréttinga, brynningartækja og hreinleika dýra á legusvæði. Tvö alvarleg frávik voru skráð og sneru bæði að því að ábúandi væri á sjúkrahúsi og að tímabundinn umsjónarmaður hefði verið fenginn af hálfu sveitarfélagsins til að sjá um búskapinn. Sá hafði ekki tök á að vera lengur en til 2. janúar 2023. Eigandi dýranna þurfti að tilnefna annan aðila í tæka tíð til að tryggja umhirðu dýranna.

Þann 2. janúar 2023 var farið í eftirfylgni á bæinn. Gerðar voru kröfur um úrbætur í fimm skoðunaratríðum, þar af voru tvö alvarleg frávik og þrjú frávik, þau sömu og áður. Sá sem hafði séð um búskap á bænum var þá farinn. Eigandi dýranna hafði nefnt aðila sem gætu séð um búskapinn en þegar MAST hafði samband við þá reyndust þeir ekki tilbúnir til að gangast við þeirri ábyrgð. Enginn var því á bænum til að annast dýrin.

MAST tilkynnti eiganda dýranna um vörslusviptingu á öllu sauðfé, nautgripum og hrossum á bænum 4. janúar 2023. Ástandið á bænum væri óviðunandi með tilliti til dýravelferðar án umráðamanns. Auk þess að hafa samband við þá sem eigandinn hafði tilnefnt til að annast dýrin hafði stofnunin reynt árangurslaust að ráða bústjóra á launum. Vörslusviptingin fór fram samdægurs á grundvelli 38. gr. laga um velferð dýra þar sem úrbætur voru ekki taldar þola við.

Í bréfi MAST um vörslusviptinguna kom fram að reynt yrði að finna aðila til að sjá um hrossin, sauðfénu yrði fargað því sláturhús tækju ekki við sauðfé á þeim árstíma en nautgripunum yrði slátrað og eigandinn fengi innleggið. Stofnunin annaðist umhirðu dýranna meðan málið var til meðferðar. Að sögn MAST var árangurslaust reynt að finna umsjónaraðila fyrir hross og hænsni. Hæurnar voru því aflífaðar og hrossin send í slátrun. Ríkisendurskoðun spurði MAST hvort eiganda dýranna hefði gefist kostur á að ráðstafa dýrunum eftir vörslusviptinguna. Í svari MAST kom fram að þar sem eigandinn hefði áður vísað á aðila sem gætu annast dýrin en þeir ekki fengist til þess, hafi stofnunin gripið til þess að aflífa dýrin eða senda í slátrun.

Ríkisendurskoðun telur að betur hefði farið á því að eiganda dýranna hefði gefist tækifæri til að ráðstafa dýrunum eftir vörslusviptinguna. Ólíklegt er að það hefði tafið mjög framkvæmdina, hins vegar getur það skipt fólk í þessari stöðu miklu máli að fá færi á að hafa áhrif á örlög dýra sinna.

#### 4.2.3 Aðgerðir á Austurlandi

Matvælastofnun barst ábending um dauða nautgripi á bæ á Austurlandi 18. nóvember 2022. Dýralæknir á vegum stofnunarinnar fór á staðinn samdægurs ásamt lögreglu. Þar fundust sjö nautgripir sem drepist höfðu úr svelt, líklega ári áður. MAST leit á þetta sem meiriháttar brot og kærði það til lögreglu í stað þess að leggja á stjórnvaldssekt. Umráðamaður viðurkenndi fyrir lögreglu að dýrin hefðu drepist vegna lélegrar umhirðu. Stofnunin fór fram á að hann yrði

sviptur heimild til að hafa dýr í sinni umsjá og lagði á hann tímabundið bann við dýrahaldi þar til dómur hefði fallið. Að auki tók stofnunin úr vörslu umráðamanns nautanna hrossastóð sem var í hans umsjá en ekki allt í hans eigu. Voru 55 hross send í slátrun. Velferð þeirra var ekki ábótavant en úr því að umráðamaðurinn hafði ekki heimild til að sjá um dýr lengur fór vörslusvipting fram á grundvelli 38. gr. laga um velferð dýra. Í bréfi til umráðamanns kom fram að strax yrði gengið í að koma hrossunum í vörslu annarra í samráði við hann. Sum hross voru sótt af eigendum sínum en öðrum var slátrað nokkrum dögum seinna að ósk eigenda. Ólíkt dæminu frá Suðurlandi sem fjallað var um hér á undan var hér haft samráð við umsjónarmann dýranna um ráðstöfun þeirra eftir vörslusviptinguna.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum um velferð dýra kemur fram að vörslusvipting dýra geti verið mikið inngríp í atvinnu- og eignaréttindi umráðamanns. Því beri að horfa til fjárhagslegra hagsmuna aðila máls, t.d. með því að koma dýrum í slátruhús eða selja þau öðrum ef mögulegt er. Matvælastofnun sé ekki ætlað að annast dýrin eða tryggja umsjá þeirra nema í skamman tíma og því sé slátrun eða aflífun dýranna líkleg niðurstaða. Vörslusvipting teljist ekki til eignarnáms og því á umráðamaður ekki bótarétt vegna vörslusviptingar.

## 5 Umræður og álitamál

Ríkisendurskoðun skoðaði málsskjöl í fleiri málum en fjallað er um í 4. kafla, bæði þar sem vörslusvipting eða aðrar stjórnvaldsaðgerðir höfðu þegar farið fram og mál sem voru í vinnslu. Þótt ekki sé hægt að draga almennar ályktanir um eftirlit stofnunarinnar út frá þeirri skoðun telur Ríkisendurskoðun að í einhverjum tilvikum megi finna ýmsa vankanta í framkvæmd eftirlits stofnunarinnar.

### Hagsmunir dýra og umráðamanna

Dæmi eru um að búrekstur sé undir þéttu eftirliti Matvælastofnunar og annarra yfirvalda árum og jafnvel áratugum saman. Tíðar eftirlitsferðir og skráningar á frávikum, almennum og alvarlegum, jafnvel með inngripum á borð við dagsektir og að stofnunin láti vinna verk á kostnað umráðamanna dýra, leiða ekki endilega til þeirrar niðurstöðu að aðstæður og umhirða batni nema að takmörkuðu leyti.

Í samskiptum Ríkisendurskoðunar við MAST kom í ljós að stofnuninni þykir í einhverjum tilvikum ekki óeðlilegt að telja í árum þann tíma sem hún hefur eftirlit og inngrip með endurteknum vandamálum í sama búrekstri áður en viðunandi árangri við að tryggja velferð dýra til lengri tíma litið er náð. Ríkisendurskoðun telur að málsmeðferð MAST hafi tilhneigingu til að dragast um of þegar frávik eru síendurtekin eða MAST telji dýr ekki vera í neyð. Í þessu samhengi verður að benda á markmið laga um velferð dýra.

Í 1. gr. laga um velferð dýra segir að markmið þeirra sé að stuðla að velferð dýra þannig að þau séu laus við vanlíðan, hungur og þorsta, ótta og þjáningar, sársauka, meiðsli og sjúkdóma, í ljósi þess að þau eru skyni gæddar verur. Einnig er það markmið laganna að dýr geti sýnt sitt eðlilega atferli eins og frekast er unnt. Í greinargerð með frumvarpi að framangreindum lögum kemur fram að hafa beri markmiðin í huga við framkvæmd og skýringu laganna sem og við setningu reglugerða á grundvelli laganna. Jafnframt kemur fram að í markmiðinu felist viðurkenning á því að dýr séu skyni gæddar verur sem hafi sjálfstæðan tilverurétt óháð því hvernig þau nýtist mannum eða efnahagslegum ávinningi hans af þeim. Þetta sé mikilvægt leiðarljós við túlkun einstakra ákvæða frumvarpsins og að taka beri tillit til þess að dýr geti fundið til sársauka og vanlíðunar við alla ráðstöfun þeirra, umönnun og meðhöndlun. Matvælastofnun, sem hefur lögin til grundvallar í störfum sínum, þarf að skoða hvernig störf hennar og ákvarðanir samræmast þessum markmiðum. Í ljósi markmiðanna séu ítrekaðar kröfur um úrbætur í langan tíma, mögulega lengstan hluta af æviskeiði dýrs, óásættanlegar.

Þá vekur mismunandi málshraði upp spurningar um hvernig á honum standi. Ríkisendurskoðun hefur skoðað nokkur mál þar sem til vörslusviptingar hefur komið sem hafa ekki verið umdeild. Í flestum tilfellum hreyfðu umráðamenn ekki við mótbárum vegna vörslusviptingarinnar og voru að hluta til eða í heild samvinnufúsir. Svo virðist sem mótstaða eða samstarfsvilji

viðkomandi umráðamanns geti haft áhrif á til hvaða aðgerða MAST grípur og hve skjótt. Ríkisendurskoðun telur að til bóta yrði fyrir Matvælastofnun að skerpa á viðmiðum um tímastrestir til úrbóta vegna frávikanna þannig að með þeim sé tryggt að frestir til að leysa úr frávikum, s.s. fóður- og/eða vatnsskortri, séu innan tiltekins tímaramma, með einhverju svigrúmi vegna aðstæðna eða ástands. Skýrari skorður um tímastrestir eru til þess fallnar að koma í veg fyrir að of langir frestir séu veittir og að þeir verði síður matskenndir. Slíkt ætti að vera til hagsbóta fyrir bæði eftirlitsfólk og umráðamenn og myndi stuðla að auknu samræmi og þar með jafnræði í anda stjórnáskilgættanna.

Í málum þar sem dýravelferð er ógnað stangast gjarnan hagsmunir dýra og umráðamanna þeirra á. MAST ber að stuðla að velferð dýra ef umráðamenn þeirra bregðast skyldum sínum, en að sama skapi þarf stofnunin að fara að stjórnáskilgættum og leggja m.a. áherslu á rannsóknarreglu, jafnræðisreglu, meðalhófsreglu og andmælarétt við ákvarðanatöku. Í tilviki búfjár er oftast ekki um að ræða eigur og lífsviðurværi fólks. Togstreita getur myndast milli þessara sjónarmiða, enda lengist afgreiðsla mála og þar með getur sá tími þar sem velferð dýra er ógnað lengst. Hagsmunir umráðamanna vega því í reynd gjarnan þyngra en velferð dýra þó stofnunin reyni að fara bil beggja. MAST hefur lagt ríka áherslu á að ákvarðanatöku í dýravelferðarmálum standist stjórnáskilgættum og telur stofnunin að úrræði í lögum um velferð dýra hafi reynst nægjanleg og tengsl við stjórnáskilgættum ekki orsakað óþarfa tafir í málsmeðferð.

Í athugasemdum MAST sem bárust í umsagnarferli þessarar skýrslu vildi stofnunin koma því á framfæri að hún hafi á síðustu árum farið að beita ákvæðum 10. gr. laga um velferð dýra, þ.e. taka stjórnvaldsákvarðanir sem byggja á því að sá sem hafi dýr í umsjá sinni skuli búa yfir eða afla sér grunnþekkingar á þörfum og umönnun viðkomandi dýrategundar, og skuli búa yfir nægilegri getu til að annast dýrið í samræmi við lögin. Slíku úrræði hafi verið beitt þegar stjórnvaldsákvarðanir til að knýja fram úrbætur leiði einungis til tímabundinna úrbóta og endurtekin frávik komi upp. Fyrir liggja úrskurður Matvælaráðuneytis í einu slíku máli en því hafi verið stefnt fyrir héraðsdóm. Ríkisendurskoðun telur jákvætt að MAST nýti betur heimildir sínar til að grípa af meiri festu inn í mál þar sem úrbætur reynast tímabundnar. Hins vegar má benda á að stofnunin hefur haft þetta úrræði frá því lögin tóku gildi árið 2014, en nýtti það ekki til grundvallar vörslusviptingu fyrr en árið 2022.



Það er mat Ríkisendurskoðunar að MAST hafi sýnt of mikið langlundargeð í einstaka málum. Slíkt sé ekki í samræmi við markmið laga um velferð dýra. Jákvætt er að stofnunin leggi áherslu á verkferla sína, meðalhóf, andmælafresti og að tekið sé tillit til mismunandi aðstæðna fólks í búrekstri. Stjórnsýsluleg framkvæmd má þó ekki vera á kostnað velferðar dýra. Ríkisendurskoðun telur brýnt að Matvælastofnun skoði hvernig á því stendur að sumt búfé búi við slakar og stundum óviðunandi aðstæður árum saman með vitund stofnunarinnar. MAST þurfi í framhaldinu að gera viðeigandi úrbætur á starfsemi sinni. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að gæta að því að krafa um vandaða málsmeðferð sé ekki skálkaskjól fyrir tafir á úrvinnslu mála. Þótt ekki verði dregið í efa að vanda þurfi málsmeðferð við beitingu íþyngjandi úrræða þarf engu að síður að stíga fast niður fæti þegar um er að ræða ítrekuð frávik, enda eitt af grundvallarhlutverkum stofnunarinnar að gæta að velferð dýra.

### **Ólík sjónarmið**

Í einhverjum tilvikum hefur Ríkisendurskoðun orðið þess áskynja að skilgreining Matvælastofnunar og dýravina, eða þeirra sem látið hafa í ljós áhyggjur af stöðu tiltekinna dýra, á „dýri í neyð“ sé ekki endilega sú sama. Í þeim tilfellum kemur skýrt fram hve mikið vantraust ríkir í garð stofnunarinnar. Þróun í dýravernd og velferð dýra hefur verið mikil undanfarin ár, auk aukinnar vitundar og krafna almennings um aðstæður búfánaðar og dýra almennt, og ekki óeðlilegt að ólíkir aðilar hafi í einhverjum tilvikum ólíkan skilning á aðstæðum og hugtökum. Lykilatriði við þessar aðstæður er að upplýsingaflæði, samstarf, samráð og samtal sé gott. Eins og komið hefur fram áður í þessari skýrslu þarf að bæta þessi atriði í starfsemi MAST.

### **Ósamræmi í málsmeðferð**

Ríkisendurskoðun varð þess ítrekað áskynja í samtölum við ýmsa aðila í tengslum við þessa úttekt að talið sé bera á því að samskonar mál fái mismunandi meðferð innan stofnunarinnar. Slík upplifun hefur tvímælalaust leitt til vantrausts á stofnuninni og tortryggni í garð starfsmanna hennar. Meðal þeirra sem hafa tekið undir að skorti upp á samræmi eru Bændasamtök Íslands, Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins og Samtök um dýravelferð á Íslandi.

### **Álitamál varðandi aflífun og slátrun**

MAST telur að ákvæði 37. gr. laga um velferð dýra um vörslusviptingu, og þá skyldu sem lögð er á stofnunina að bíða í tvo sólarhringa áður en heimilt er að aflífa vörslusvipt dýr, eða ráðstafa þeim með öðrum hætti, skapi ákveðin vandræði í framkvæmd. Á stórum og tæknivæddum búum fari það t.d. eftir aðkomu umráðamanns hvernig hægt sé að sinna dýrum, því stofnunin þurfi aðstoð við umönnun og notkun á sérhæfðum tæknibúnaði. Ákvæði um heimild til að setja viðhlítandi tryggingu fyrir greiðslu á kostnaði við geymslu, fóður og umhirðu uns dómur fellur sé gagnslaust í framkvæmd og almennt séu ekki nein úrræði önnur en að ráðstafa búfé til lífs til annars umráðamanns, eða aflífa það. Þá telur MAST að háttsemi fyrrum umráðamanna geti valdið erfiðleikum, s.s. afskipti og mótþrói við umhirðu dýra, þegar stofnunin hefur ákveðið að halda dýrin á staðnum.

Bændasamtök Íslands telja lykilatriði varðandi velferð búfjár að MAST geti gert nokkurs konar bakvaktasamninga við tilsjónarmenn auk þess sem stofnunin þurfi að hafa yfir að ráða gripa-húsum til þess að hægt sé að grípa fyrr inn í alvarleg mál með nýtingu þeirra úrræða sem til staðar séu í löggjöfinni. Þá hafa Bændasamtökin frétt af dæmum um að MAST sé lítt til viðræðu um að nágrennar bænda sem hafa misst umsjá yfir dýrum sínum taki við þeim, og vilji frekar skera niður. Að mati samtakanna samræmist það ekki dýravelferðarlögunum að helsta úrræðið sé niðurskurður á búfé, og almennt hugnist bændum ekki sú leið ef aðrar eru færar. Finna þurfi hagnýtar lausnir á kostnaði við flutning og fóðrun og gæta betur að dýravelferðarhugsjón í vörslusviptingarmálum. Telja samtökin að stofnunina skorti líklega fjármuni, en einnig vilja til að finna önnur úrræði en slátrun og aflífun. Í sumum tilfellum sé sannarlega erfitt að finna umsjónarmann með skepnum, en setja megi spurningamerki við hvort MAST leiti ávallt allra lausna.

Matvælastofnun vildi koma því á framfæri í umsagnarferli skýrslunnar að sé möguleiki að selja fé á fæti sé sú leið að öllu jöfnu farin. Stofnunin hafni því alfarið að hún sé ekki til viðræðna um sölu til nágrenna ef ástand dýranna leyfi. Stofnunin geti tekið undir að hana skorti fjármuni, en hafnar því að vilja vanti til að finna önnur úrræði en slátrun eða aflífun.

Þær upplýsingar fengust hjá Bændasamtökunum að farið var í átak meðan á Covid-19 faraldrinum stóð til að tryggja afleysingu fyrir bændur og hafa samtökin samið við tryggingafélag um afleysingu í langtímaveikindum félagsmanna sinna. Auk þess séu búnaðarsamböndin með lista yfir fólk sem gæti tekið slík verkefni að sér, fyrir utan að oft megi leita liðsinnis nágrenna og ættingja þeirra sem lenda í vanda með búfjárhald sitt. Þá eiga samtökin í viðræðum við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og matvælaráðuneyti um tilraunaverkefni sem snýr að afleysinga-þjónustu á Suðurlandi í samstarfi við Landbúnaðarháskóla Íslands og Búnaðarsamband Suðurlands.

Ríkisendurskoðun telur að Matvælastofnun geti gert betur í að stuðla að því að önnur úrræði en aflífun eða slátrun séu í boði þegar kemur til vörslusviptingar. Stofnunin hefur um langt skeið vitað að þessi mál séu erfið í framkvæmd en hefur ekki brugðist við. Ríkisendurskoðun leggur til að stofnunin komi sér upp formlegu ferli sem grípa má til í vörslusviptingarmálum. Það gæti t.d. falist í því að tryggja að til staðar séu samningar við aðila sem gæti tekið að sér bústjórn eða aðra aðstoð í vörslusviptingarmálum, samningar við flutningsaðila og hugsanlega samningar um húsnæði og hagagöngu. Einnig ætti að vera til staðar viðbragðsáætlun ef til slíks kemur í stórum þauleldisbúum, m.a. um starfsfólk og yfirtöku á rekstri. Svör Matvælastofnunar vegna þeirra tilfella sem Ríkisendurskoðun spurðist fyrir um benda ekki til þess að stofnunin leiti í öllum tilfellum allra leiða til að ráðstafa dýrum til lífs við vörslusviptingu.

Ríkisendurskoðun hvetur stjórnvöld og Matvælastofnun til að leita leiða, t.d. með samvinnu við Bændasamtök Íslands, búnaðarsambönd o.fl. til að finna lausnir sem grípa megi til við vörslusviptingu ef ástand dýra kallar ekki á aflífun eða slátrun. Þetta er ekki síst mikilvægt svo fólk veigri sér ekki við að tilkynna dýranið eða slæman aðbúnað dýra því það óttist að dýrin verði aflífud í stað þess að aðstæður þeirra batni.

## Hagsmunir starfsmanna

Á fundum Ríkisendurskoðunar með ýmsum hag- og fagaðilum sem koma að dýravelferð komu fram áhyggjur af hættu á hagsmunaárekstrum meðal starfsmanna MAST. Þeir séu margir með sjálfstæða starfsemi eða verkefni í búfjárhaldi eða öðru sem tengist starfsemi stofnunarinnar. Þá veki aukið vægi verktöku dýralækna fyrir MAST upp spurningar um stöðu þeirra gagnvart eftirlitsþegum sem einnig geta verið viðskiptavinir þeirra í sjálfstæðum rekstri. Að sögn MAST er reynt að koma í veg fyrir að starfsfólk komi að málum þar sem tengsl eða hagsmunir séu til staðar. Það sé hins vegar erfitt í mörgum tilvikum því margt fagfólk stofnunarinnar haldi dýr eða komi að starfsemi tengdri dýrum eða matvælum með einhverjum hætti. Erfitt sé að koma í veg fyrir slíkt og ekki endilega æskilegt enda haldist þannig við góð tengsl og reynsla af margvíslegum verkefnum sem tengjast starfseminni. Matvælaráðuneyti hafa ekki borist formlegar kvartanir vegna hagsmunaárekstra í eftirliti MAST.

Í ljósi þess hve margir nefna hættu á hagsmunatengslum starfsmanna og vangaveltur þar um sem eina af áskorunum stofnunarinnar telur Ríkisendurskoðun ástæðu til að brýna MAST til að vera vakandi fyrir þessu.

## Upplýsingagjöf og viðbrögð MAST við gagnrýni

Athyglisvert er að skoða viðbrögð Matvælastofnunar við gagnrýni á störf sín. Þegar málefni hrossanna á Vesturlandi voru mikið í fjölmiðlum leið nokkur tími þar til stofnunin tjáði sig opinberlega. Þegar MAST tjáði sig við fjölmiðla var áberandi að stofnunin vísaði ásökunum um aðgerðaleysi á bug og gekkst aldrei við því að neitt hefði verið athugavert við framkvæmdina.

Eins og fjallað var um í kafla 4.2.1 fjallaði fagrað Matvælastofnunar um hrossamálið á Vesturlandi í ályktun sinni. MAST birti [frétt](#) á heimasíðu sinni þann 8. febrúar 2023 þar sem greint var lauslega frá ályktunum fagraðsins en fjallað um sjónarmið Matvælastofnunar í lengra máli. Þessi framsetning lagðist illa í meðlimi ráðsins og á fundi þess 21. febrúar 2023 létu þeir allir, utan formanns, bóka í fundargerð kröfu um að MAST birti ályktanir fagraðsins í heild sinni á heimasíðu stofnunarinnar sem frétt, án þess að þær væru hlutaðar niður með skýringum MAST. Beðið var um að eldri frétt um fundargerð fagraðsins frá 8. febrúar 2023 yrði tekin af síðunni og ályktanir ráðsins birtar einar og sér. Fréttin var enn óbreytt í byrjun nóvember 2023.

Matvælastofnun þarf vegna eðlis starfsemi sinnar oft að taka misvinsælar ákvarðanir. Ekki er óeðlilegt að rýnt sé í starfsemina frá ýmsum hliðum og að í framhaldi af því sé sett fram gagnrýni. Ríkisendurskoðun telur að MAST ætti að fagna því hve margir láti sig málefni dýravelferðar varða og að vel sé fylgst með málaflokknum úr ýmsum áttum. Betur færi á því að stofnunin legði rækt við meiri auðmýkt í viðbrögðum sínum, meiri áherslu á hvað og hvernig stofnunin geti bætt samskipti sín og starfsemi, og minni áherslu á að vera í vörn í opinberum samskiptum.

## Gjaldskrá og gjaldtaka

Matvælaráðuneyti fékk KPMG ehf. til að gera úttekt og veita ráðgjöf varðandi gjaldskrá og fjárhagsbókhald MAST í maí 2022. Meðal niðurstaðna var að gjaldskráin væri flókin, veitti takmarkaða yfirsýn og endurspeglaði ekki kostnað við eftirlit. Lagt var til að fram færi ítarleg kostnaðargreining, gjaldskrá yrði einfölduð og byggði á tímagjaldi til að tryggja samræmi við raunkostnað o.fl.

Um margra ára skeið hafa gjaldskrárlíðir um þjónustu og eftirlit stofnunarinnar almennt verið of lágir miðað þann kostnað sem af þeim hlýst. Stofnunin hefur við gerð fjárhagsáætlana verið í samskiptum við ráðuneyti um að gjaldskrá fylgi verðlags- og launahækkunum án þess að það hafi gengið eftir. Þá hefur þróun á gjaldskránni þurft að lúta skorðum, t.a.m. varð ekki unnt að hækka gjaldskrá í samhengi við lífskjarasamninga til samræmis við yfirlýsingu stjórnvalda um að hámarki 2,5% hækkun árið 2020 m.a. vegna aðgerða stjórnvalda til að mæta áhrifum heimsfaraldursins Covid-19 á landbúnað og sjávarútveg. Árið 2021 var kynnt sérstök aðgerðaráætlun til eflingu íslensks landbúnaðar sem kvað m.a. á um að gjaldskrá til bænda yrði ekki hækkuð árið 2021. Árið 2022 fékk stofnunin heimild til að hækka gjaldskrá um 5% uns lokið væri gerð nýrrar gjaldskrár.

Í núverandi [gjaldskrá nr. 392/2022](#) er tímagjald sem varðar eftirlit með velferð dýra með tvennum hætti. Reglubundið áhættuflokkað eftirlit hjá umráðamönnum dýra er skv. 2. gr. gjaldskrár og er tímagjaldið 25.544 kr. auk akstursgjalds. Um eftirfylgni og eftirlit gildir 9. gr. gjaldskrár og er tímagjald þar umtalsvert lægra eða 9.818 kr. ef eftirlit er innan hefðbundins vinnutíma. Í framangreindri greiningu KPMG kom m.a. fram að tímagjald skv. 9. gr. þyrfti að hækka umtalsvert til að standa undir kostnaði. Í kjölfar greiningar KPMG fór fram ítarlegri greining af hálfu KPMG og MAST á forsendum kostnaðargrunns.

Við ákvörðun á kostnaðargrunni þarf að taka ýmsar ákvarðanir um forsendur og marka stefnu um hvernig gjaldtöku er háttað. Þegar um áhættubundið eftirlit er að ræða er t.d. ekki sjálfgefið að einungis þeir sem eru valdir sem viðfangsefni í úrtakseftirliti hverju sinni eigi einir að bera kostnað nema ef eftirfylgni reynist nauðsynleg vegna frávíka. Þá þarf að ákvarða hvort sami kostnaðargrunnur gildi um ólíka starfsemi og móta stefnu þar um. Til dæmis getur eftirlit með flókinni og umfangsmikilli starfsemi, s.s. þauleldi falið í sér meiri kostnað varðandi undirbúning, greiningu á gögnum o.fl. samanborið við starfsstöð með tiltölulega einfalt búfjárhald. Gjaldskrá MAST gerir í dag ekki greinarmun á hvort gjöld beinist að umfangsmikilli starfsemi í atvinnuskyni eða einyrkjum með takmarkaðan rekstur. Innheimt er fyrir eftirlit sem fer fram á eftirlitsstað óháð umfangi starfsemi og á samræmdu tímagjaldi. Ríkisendurskoðun telur að möguleikar felist í ólíkum aðferðum við gjaldtöku eftir umfangi og eðli starfsemi, t.a.m. gæti verið ástæða til að ígrunda kosti og galla árgjalda fyrir reglubundið eftirlit með umfangsmeiri starfsemi.

Athygli vekur að tímagjald sem stuðst er við fyrir eftirfylgni er umtalsvert lægra en tímagjald sem fer í reglubundið eftirlit sem er áhættuflokkað. Þau sjónarmið gætu aftur á móti átt við að rökréttara væri að tímagjald fyrir reglubundið eftirlit væri lægra en tímagjald fyrir eftirfylgni og fæli þannig í sér hvata um frammistöðu. Slík niðurstaða er háð stefnumótun um gjaldskrá. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að gjaldskrá feli í sér hvata um góða frammistöðu í

dýravelferð eftir því sem unnt er. Í þessu samhengi er bent á að með því að þróa áhættubundið eftirlit MAST nánar, beina eftirliti í minna mæli að starfsstöðvum þar sem aðstæður eru jafnan í samræmi við lög og reglur, og beina eftirliti í auknum mæli þar sem þörf er á, verður til ákveðinn hvati fyrir eigendur og umráðamenn búfjár til að spara sér eftirlitskostnað og hafa aðstæður til fyrirmyndar.

Árið 2022 var tekið upp verkþókhald hjá stofnuninni sem er liður í að fram geti farið kostnaðargreining niður á einstök verk. Þann 10. febrúar 2023 kynnti matvælaráðuneyti nýtt frumvarp til laga sem matvælaráðherra hafði lagt fram á Alþingi um breytingu á ýmsum lögum sem varða opinbert eftirlit MAST. Markmið frumvarpsins væri að tryggja að gjaldskráin endurspegli raunkostnað ásamt því að stuðla að einfaldari og gagnsærri uppsetningu gjaldskrár. Frumvarpið var samþykkt sem lög á Alþingi 8. júní 2023 og tóku þau þegar gildi. Ný gjaldskrá fyrir Matvælastofnun sem tekur mið af kostnaðargreiningunni og breyttum lögum er varða gjaldtökuheimildir var enn í vinnslu þegar unnið var að lokadrögum þessarar skýrslu.

Í umsagnarferli þessarar úttektar benti matvælaráðuneyti á að fjármál MAST væru til sérstakrar skoðunar innan ráðuneytisins, þar á meðal nýting gjaldtökuheimilda.

Matvælaráðuneyti þarf að gæta þess að gjaldskrá stofnunarinnar verði framvegis uppfærð með reglulegum hætti til samræmis við þróun í kostnaði stofnunarinnar af eftirliti. Stofnunin ætti ekki að greiða með eftirlitinu nema slíkt hafi verið ákveðið á þar til bærum vettvangi. Við þróun gjaldskrár er æskilegt að horfa til þess að hún feli í sér hvata um góða frammistöðu í dýravelferð. Einnig að gjaldskrá taki mið af umfangi og eðli starfsemi sem eftirlit er haft með.

### **Reynsla af lögum um dýravelferð**

Lög nr. 55/2013 um velferð dýra hafa ekki sætt mikilli gagnrýni frá því þau voru sett og í viðtölum Ríkisendurskoðunar við ýmsa hagaðila komu fram almenn sjónarmið um að með lögum hafi verið stigin jákvæð skref. Það hafi t.a.m. verið framför að koma á einni heildarlöggjöf og færa ábyrgð, sem áður var dreifð, á eitt ráðuneyti og eina stofnun. Samhliða því að skilgreina betur kröfur um velferð dýra, var tilgangur laganna að breyta viðhorfi fólks til dýra og réttinda þeirra. Almenn er talið að þar hafi tekist vel til og bæði almenningur og umráðendur dýra séu meðvitaðri en áður. Margir sem vinna í málaflokknum telja þó tímabært að endurskoða lög. Gagnrýni hefur einkum beinst að framkvæmd laganna í tilteknum málum.

Ríkisendurskoðun hefur orðið vör við tiltekin merki um að löggjöfin skapi óraunhæfar væntingar um framkvæmd mála sem varða velferð dýra. Má þar nefna mögulegt viðbragð eftirlitsins við tiltekna aðstæður. Þetta getur m.a. varðað ofmat á möguleikum Matvælastofnunar varðandi ráðstöfun dýra þegar grípa þarf til vörslusviptingar sem krefst bæði sérhæfðrar aðstöðu og vinnuafls. Þá rímar það almennt illa við tilfinningu fólks að dýravelferð sé höfð að leiðarljósi þegar gripið er til aflífunar sem velferðarúrræðis ef ekki er verið að lina þjáningar.

Einnig má nefna þann tíma sem stjórnarsýslan tekur og getur virst óhóflegur við tiltekna aðstæður. Lög um velferð dýra innihalda ýmis úrræði sem MAST getur gripið til og langur

málsmeðferðartími í einhverjum tilfellum markast af rekstri stjórnsýslumála hjá MAST frekar en lögum um velferð dýra. Eins og áður segir gæti orðið til bóta ef fram kæmi í vinnureglum Matvælastofnunar hverjir væru lágmarks og hámarks frestir í ákveðnum tegundum af dýravelferðarmálum.

### **Sjónarmið um leyfisskyldu**

Við upplýsingaöflun Ríkisendurskoðunar komu fram ýmis sjónarmið um leyfisskyldu til dýrahalds, allt frá því að slíkt nálgun sé mikilvæg til að styrkja kerfisbundna vinnu við dýravelferð til sjónarmiða um að slíkt ferli væri með öllu óþarft. Í [frumvarpi](#) til laga um velferð dýra voru áform um leyfisskyldu sem fólu m.a. í sér að óheimilt yrði að hefja tiltekna starfsemi uns staðfest væri að kröfur væru uppfylltar og að ráðherra setti í reglugerð nánari fyrir mæli um leyfisveitingar sem binda mætti skilyrðum um velferð og aðbúnað ásamt innra eftirliti. Jafnframt að leyfishafar skyldu tilkynna um meiriháttar breytingar sem vörðuðu kröfur, m.a. um aðbúnað.

Í umsögnum um frumvarpið kom fram stuðningur frá Landssambandi kúabænda og Svínaræktarfélaginu sem gerðu engar athugasemdir varðandi áform um leyfisveitingar. Félögin lögðu áherslu á að slíkt leyfiskerfi þyrfti að vera einfalt, skilvirkt og að gæta þyrfti að kostnaði sem af því hlytist. Í umsögn Dýralæknafélags Íslands kom fram að skoðanir væru skiptar en ef kæmi til leyfisskyldu yrði slíkt aðeins gert í starfsemi alifugla-, svína- og loðdýrabúa, auk stærri búa í öðrum greinum og stærri nautgripa-, sauðfjár-, hrossa- og gæludýrabúa að ógleymdum þjálfunar- og endurhæfingastöðvum. Bændasamtök Íslands lögðust almennt gegn leyfisskyldu. Athugasemdir MAST voru afdráttarlausar. Krafa um leyfisveitingu væri í engu líkleg til að skila árangri. Hún fæli í sér kostnaðarsamt og óþarft ferli, bæði fyrir ríki og dýraeigendur og gaf stofnunin til kynna að um allt að 5.000 leyfi gæti verið að ræða.

Ef litið er til framangreindra sjónarmiða þá bera umsagnirnar með sér að álitnið hafi verið að leyfisskylda ætti að verða meginregla. Ef horft er til umfangsmeiri starfsstöðva í því samhengi þá er fjöldi þeirra sem fást við alifugla- og svínarækt aðeins tæplega 80 samtals eða rúm 1% starfsstöðva. Hvorki í umsögn MAST né í nefndarálitni var litið til möguleika sem felast í leyfisskyldu sem væri afmörkuð við umfangsmikið dýrahald. Fallið var frá áformum um leyfisskyldu starfsstöðva í meðförum frumvarpsins fyrir þingi.

Kostir leyfisskyldu geta m.a. falið í sér nánari skilyrði um að ábyrgðarmenn dýrahalds tryggji að kröfur um velferð sé uppfylltar á hverjum tíma. Það á bæði við þegar starfsemi hefst og með kerfisbundnum hætti eftir það. Eftirlit MAST myndi í auknum mæli beinast að þáttum sem varða innra eftirlit með verklagi og betri forsendur myndast til að fylgjast með breytingum og þróun á starfsemi. Einnig gæti myndast grundvöllur fyrir sanngjarnari gjalddöku vegna þeirrar þjónustu sem MAST veitir og felst í eftirliti með umfangsmiklu dýrahaldi. Leyfisskylda leysir hins vegar engin vandamál ein og sér. Hún þyrfti að vera hluti af lausn við þeim áskorunum sem við er að eiga, þ.m.t. um skipulag eftirlits og þróun dýravelferðarmála.

Ríkisendurskoðun telur að skoða þurfi vandlega kosti þess að setja ítarlegri kröfur um dýrahald í umfangsmiklu búfjárhaldi og endurmeta kostnað og ábata þess að koma á leyfisskyldu fyrir umfangsmestu starfsstöðvarnar, einkum stórum þauleldisbúum í ljósi áhættu og stærðar. Önnur möguleg leið er að setja auknar kröfur um eigið eftirlit í umfangsmiklu búfjárhaldi, líkt og gert hefur verið bæði í Noregi og Danmörku. Báðar leiðir eru líklegar til að skila aukinni áherslu á dýravelferð.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri

Sími 448-8800 | [postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) | [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)