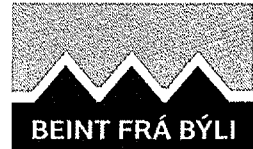


Alþingi
Erindi nr. P 140/874
komudagur 4.1.2012



Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Holtsseli, 4. janúar 2012.

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (takmörkun á gildissviði laganna, reglugerðarheimild, EES-reglur), 138. mál.

Í upphafi er við hæfi að biðjast afsökunar á hinni síðbúnu umsögn um breytingartillögu á lögum um matvæli. Það hlýtur þó að teljast til nokkurra tíðinda að félaginu **Beint frá býli** hafi ekki verið send sérstök umsagnarbeiðni frá atvinnuveganefnd vegna lagabreytinga sem snúa beint að starfsemi félagsmanna og annarra smáframleiðsluaðilja.

Eftirfarandi vill stjórn Beint frá býli koma á framfæri við nefndina.

Almennt um frumvarpið

Frumvarp þetta inniheldur tvær efnisreglur og eina skilgreiningu. Fyrsta efnisreglan er sú að þegar aðili selur matvæli án þess að ætla að hagnast sjálfur, fellur hann ekki undir matvælalöggjöfina og breytir þar engu hvort um góðgerðarstarfsemi er að ræða eða ekki. Önnur efnisreglan er sú að ráðherra ákveður hvaða reglur gilda um sölu beint frá býli og hjá annarri smáframleiðslu, auk þess að ákveða undanþágur á vinnslu matvæla sem hefð er fyrir hér á landi. Góðgerðarstarfsemi er svo skilgreind en ekki með tæmandi hætti.

Þessi tillaga til breytingar á lögum um matvæli er töluvert lituð af þeirri fjölmiðlaumfjöllun sem bann við tiltekinni góðgerðarsölu olli sumarið 2011. Þó slíkt sé góðra gjalda vert, verður að hafa í huga ákveðin grundvallaratriði er varða hina uppteknu evrópsku löggjöf og þau markmið sem henni er ætlað að tryggja. Þannig segir í undanþáguákvæði því sem frumvarp þetta byggir á:

2. Þessi reglugerð gildir ekki um:
 - a) frumframleiðslu til heimilisnota,
 - b) tilreiðslu, meðhöndlun eða geymslu matvæla til heimilisneyslu,
 - c) beina afhendingu framleiðanda á litlu magni frumframleiðsluvara til neytanda eða smásölu fyrirtekis á staðnum sem afhendir voru beint til neytenda,
 - d) [...].
3. Aðildarríkin skulu setja reglur, samkvæmt landslögum, um þá starfsemi sem um getur í c-lið 2. mgr. Landsbundnar reglur af þessu tagi skulu tryggja að markmiðum þessarar reglugerðar verði náð.¹

Meginreglur (markmið) evrópskrar matvælalöggjafar má skipta í sex þætti:

- Að farið sé að reglum frá hafi og haga til maga,
- Ábyrgð framleiðanda,
- Áhættugreining,
- Rekjanleiki,
- Gegnsæi og
- Varúðarregla.

2. og 3. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004, sbr. Reglugerð nr. 103/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæll.

Markmið matvælaöggjafar ESB

Á síðasta ári lét *Beint frá býli* gera lögfræðilega úttekt á nýjum matvælaeðlum ESB sem teknar voru upp skv. EES-samningnum. Úttektin varð að 70 blaðsíðna skýrslu sem unnin var af þremur lögfræðingum og sérfræðingi MATÍS. Niðurstaða þeirrar skýrslu var sú að sérhverju aðildarríki ESB, og þá EES, væri skylt að setja reglur varðandi minni matvælaframleiðslu, þ.e. framleiðslu á matvælum sem afhent eru neytanda beint af matvælaframleiðanda. Sérstaklega var þar greint að engar efnisreglur eru til um heimaframleiðslu hér á landi og breytist það ekki með þessu frumvarpi. Þar var markmiðum matvælaöggjafar ESB einnig gerð ítarleg skil og útskýrt af hvaða skilyrðum aðildarríki eru bundin við samningu reglna um milliliðalaus sölu matvæla.

Reglur ESB um matvæli eru til þess gerðar að koma í veg fyrir það að stórir matvælaframleiðendur dreifi skemmdum eða sýktum mat til neytenda. Kerfið, sem byggt er upp með þessum reglum, dreifir ábyrgð jafnt á stjórnvöld og matvælaframleiðendurnar sjálfa en verndar með sama hætti neytendur. Á markaði þar sem milljónir manna geta verið að neyta matar frá sama framleiðanda á einum degi, er beinlínis nauðsynlegt að hafa strangt eftirlitskerfi og nothæfar viðbragðsáætlanir.

Hinar evrópsku reglur gera ráð fyrir því að um minni matvælaframleiðendur sé unnt að setja sérstakar reglur án þess þó að stefna allsherjarmarkmiðum matvælaöggjafar ESB í hættu. Byggja undanþágur þessara reglna þá fyrst og fremst á því að um sé að ræða beina afhendingu framleiðanda til neytanda og er með því komið í veg fyrir það að annar en framleiðandinn sjálfur geti talist bótaskyldur ef hin seldu matvæli valda neytandanum tjóni. Þannig er haldið beinu og milliliðalaus réttarsambandi milli seljanda og kaupanda þar sem tiltölulega auðvelt er að skera úr um réttindi og skyldur aðila. Slíkt yrði afar erfitt í sambandi við stóra framleiðendur sem selja vörur sínar í stórmörkuðum í gegnum marga milliliði.

Helstu rökin fyrir því að leyfð sé sala beint á milli framleiðanda og neytanda á flestum tegundum matvæla (sem ekki falla undir reglur ESB) byggja þar af leiðandi á því að neytandinn gerir sér grein fyrir því að ekki var notast við vottað eldhús eða vottaða kjötvinnslustöð.²

Um einstök atriði frumvarpsins

1. gr. a.

Lögin taka ekki til einstaklinga eða félagasamtaka sem matreiða og bjóða matvæli til neyslu án endurgjalds eða annars ávinnings við einstök tilefni. Lögin taka ekki heldur til einstaklinga eða félagasamtaka sem matreiða og bjóða til sölu matvæli beint til neytenda í þágu góðgerðarstarfsemi og stunda slíka starfsemi ekki að jafnaði og ekki í eigin hagnaðarskyni.

Samkvæmt framangreindu, teljum við að sú ráðstöfun að heimila þeim sem ekki ætla að hagnast á sölu matvæla skýlaust brot á skuldbindingum Íslands skv. EES-samningnum, enda er þar með markmiðum löggjafarinnar stefnt í hættu. Í fyrsta lagi er engin trygging í því falin að sala matvæla í góðgerðarskyni verði í „litlu magni“, í öðru lagi tryggir „hagnaðarleysi“ ekki að matvælin séu heilnæm eða í samræmi við hollustuhætti, í þriðja lagi verður enginn ábyrgur ef seldur er skemmdur eða sýktur matur sem kemst í umferð með þessum hætti og í fjórða lagi eru líkur á því að rekjanleiki verði of hægur og viðbragðsáætlanir því ónýtar. Ábyrgð framleiðanda er hagsmunamál neytenda og hornsteinn löggjafarinnar sem ekki má víkja til hliðar.

Sé reynt að miða við tilgang og augljósa merkingu undanþáguákvæða evrópskra matvælaöggjafar, er ljóst að þrennt skiptir mestu varðandi skilyrði undanþægrar starfsemi. Í fyrsta lagi að um sé að ræða beina og milliliðalaus sölu milli matvælaframleiðanda og neytanda, í öðru lagi að um „litlu magn“ sé að ræða og í þriðja lagi að dreifing á þeim vörum sem um ræðir fari einungis fram innan íslenskrar lögsögu.

Við teljum því að ákvæðið ætti frekar að orða svo:

Lögin taka ekki til matvælaframleiðenda í staðbundinni starfsemi sem framleiða, fullvinna og afhenda neytanda matvæli beint og milliliðalaust í litlu magni.

Lagaumhverfi heimavinnslu landbúnaðarafurða á Íslandi, bls. 69. Skýrsla unnin fyrir Beint frá býli árið 2011. Sjá nánar: <http://beintfrabyli.is/is/fileman/upplýsingar/lagaumhverfi-heimavinnslu.pdf?fma=viewHere>

1. gr. b.

Ráðherra er heimilt að víkja frá einstökum ákvæðum laga þessara þegar um er að ræða framleiðendur sem:

- a. afhenda frumframleiðsluvörur í litlu magni beint til neytenda eða til staðbundins smásölu fyrirtækis sem afhendir matvæli beint til neytenda,
- b. framleiða matvæli með aðferðum sem hefð er fyrir hérlendis.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um þessa starfsemi, svo sem um hvaða starfsemi er að ræða, hvað telst staðbundin starfsemi, skilyrði fyrir slíkri starfsemi, opinbert eftirlit og hvaða reglur um framleiðslu, markaðssetningu, hollustuhætti, merkingar, umbúðir, rekjanleika, geymslu og flutning gilda um slík matvæli.

Með tillögunni er Alþingi ætlað að samþykkja lagaákvæði þar sem ráðherra er fengin víðtæk heimild til reglugerðarsetningar á borð við 2. mgr. 1. gr. b., eins og hún liggur fyrir. Miðað við þá upptalningu atriða sem finna má í ákvæðinu, verður að líta svo á að, með samþykkt þess, afsali Alþingi sér löggjafar- og stefnumótunarvaldi varðandi smáframleiðslu matvæla, framleiðslu og sölu á býlum og varðveislu hefðbundinna íslenskra fullvinnsluaðferða.

Engin sérstök efnisrök hníga í þá átt að ráðherra þurfi að hafa víðtæka heimild til reglugerðasetningar, né er eðlilegt að hann einn geti ákveðið hvað teljist *staðbundin starfsemi*, *lítið magn*, eða *hefðbundin íslensk fullvinnsluaðferð*, sbr. hin evrópsku lög. Raunar þykir sérstök ástæða til þess að Alþingi fjalli efnislega um það hvernig matvælamálum skuli háttað og semji frumvarp í samræmi við það. Er sú ástæða einkum fólgin í því að um er að ræða byggðasjónarmið, sjónarmið um fjölbreytni í matargerð og heilbrigðis- og neytendasjónarmið, sem taka þarf pólitíska afstöðu til. Rétt er þó að geta þess að álitamál er hvort orðsambandið „staðbundin starfsemi“ eigi við á Íslandi en við teljum íslenskan markað það lítinn að landið verði og eigi að vera eitt markaðssvæði skv. lögnum.

Að svo búnu er því ekkert til fyrirstöðu að ráðherra taki afstöðu til annarra atriða sem talin eru upp í ákvæðinu, enda væri þá búið að taka pólitíska afstöðu til efnisatriða og einungis formsatriði eftir sem ráðherra er jafnan fengin heimild til að ákveða. Því skal einnig bætt við að orðið „frumframleiðsluvörur“ þykja ekki eiga við í þessu samhengi, þó það sé orðalag hinna evrópsku reglugerða. Ástæða þess er sú að með því yrði einungis grænmetisbændum, veiðimönnum og sjómönnum heimilt að selja afurðir sínar beint til neytenda.

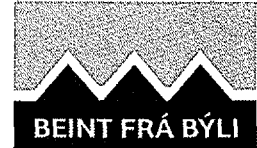
Í ljósi þess að smáframleiðsla, ferðamennska og sala beint frá býli eru nú orðin mikilvægur þáttur í hagkerfi landsins, er nauðsynlegt að bændur geti einnig selt afurðir sínar með framangreindum hætti. Er þá átt við að þeir geti t.d. kryddað, grafið og reykt eigið kjöt án þess að slík fullvinnsla teljist „hefðbundin“ í skilningi laganna. Verði ekki lítið til þessa eru líkur á því að sala beint frá býli eða frá annarri staðbundinni starfsemi muni verða einsleitari, hún muni minnka og öll hagvæmni hverfa sökum þeirra almennu krafna sem gerðar eru til matvælaframleiðenda.

Við teljum því að ákvæðið ætti frekar að orðast svo:

Ráðherra skal setja í reglugerð ákvæði um framleiðendur sem:

- a. afhenda matvæli beint til neytenda,
- b. framleiða matvæli með aðferðum sem hefð er fyrir hérlendis.

Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um þessa starfsemi, svo sem skilyrði fyrir slíkri starfsemi, opinbert eftirlit og hvaða reglur um framleiðslu, markaðssetningu, hollustuhætti, merkingar, umbúðir, rekjanleika, geymslu og flutning gilda um slík matvæli.



2. gr.

Góðgerðarstarfsemi er starfsemi sem hefur það einasta markmið að verja hagnaði sínum til almenningsheilla, svo sem líknarmála, íþróttamála, félagsmála og vísinda- eða hjálparstarfsemi.

Lagt er til að ofangreint ákvæði verði tekið af dagskrá en í staðinn bætast þrjár skilgreiningar við 4. gr. laganna í viðeigandi stafrófsröð, svohljóðandi:

Lítið magn telst 3.200 kg. af hvers kyns kjöti og 15.000 lítrar af hrámjólk á hverju ári.

Bein og milliliðalaus afhending er sala sem fram fer á starfsstöð matvælaframleiðanda eða á markaði þar sem matvælaframleiðandi, eða starfsmaður hans, afhentir neytanda matvælin.

Staðbundin starfsemi er framleiðsla á matvælum sem einungis er heimilt að selja beint og milliliðalaust á íslenskum markaði.

Í ljósi þess að þeir sem selja vörur sínar ýmist beint frá býli eða á starfsstöð sinni hafa töluvert lakari samkeppnisstöðu en þeir sem selja vörur sínar á stórmörkuðum, þykir ekki ástæða til þess að setja frekari magnhömlur en svo að tryggja sláturleyfishöfum, vottuðum kjötvinnslustöðvum og mjólkurvinnslum nægilegt hráefni. Þá tryggir ákvæðið enn fremur rétt bænda til þess að krefjast þess að taka út lögbundið hámarks magn af kjöti úr hverju sláturhúsi og mjólk úr mjólkurvinnslum. Þyrftu því búvörusamningar að taka mið af því. Þannig er einungis lagt til að sala á kjöti og mjólk verði bundin við ákveðið hámark á ársgrundvelli.

Aðrar vörur s.s. frumframleiðsluvörur, sultur, bakstur og safar eru einfaldlega þess lags að sala þeirra á lögbýlum, starfsstöðvum eða mörkuðum getur ekki verið óhófleg samkeppni við hinn almenna markað. Er því ekki lagt til að settar verði sérstakar og íþyngjandi magnhömlur á slíka framleiðslu. Rétt er að geta þess að samtökin Beint frá býli eru ekki með þessu að leggja til að slegið verði af hollustukröfum. Þvert á móti er lagt til að sömu sérreglur gildi um alla sem selja matvæli beint til neytenda á starfsstöð sinni eða á markaði.

Forsenda þess að sala á matvælum, sem ekki eru fullunnin, matreidd eða pökkuð í vottuðum matvælavinnslum, geti farið fram er sú að um beina afhendingu matvælaframleiðanda til neytanda. Til að taka af öll tvímæli þykir rétt að tiltaka að þetta gildir líka um starfsmenn viðkomandi framleiðanda, t.d. í sölubás á markaði eða á starfsstöð. Vart þarf að taka fram að í ofangreindum ákvæðum felst að matvælaframleiðendur, sem leyfi hafa til þess að selja beint af starfsstöð, mega ekki selja vörur sínar á stórmörkuðum eða með aðstoð annarra milliliða. Þriðja skilgreiningin hefur þegar verið útskýrð í umfjöllun um 1. gr. a.

Ofangreindar tillögur þykja líklegar til að auðvelda til muna innheimtu á opinberum gjöldum fyrir matvæli og til þess að koma í veg fyrir brask á svörtum markaði. Við teljum því framangreindar tillögur ekki einungis hafa lögmætan grundvöll, heldur eru þær hagnýtar fyrir framgang matvælaframleiðslu á Íslandi og hvetja smáframleiðendur frekar til að stunda löglega starfsemi.

Virðingarfyllst,

Guðmundur Jón Guðmundsson,
formaður Beint frá býli og

Húni Heiðar Halsson,
lögfræðingur