

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

1. gr.

Á eftir orðinu „dagsektum“ í 4. mgr. 11. gr. laganna kemur: skv. 2. mgr. 82. gr.

2. gr.

Á eftir 2. mgr. 29. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Það varðar rekstraraðila afurðastöðvar (mjólkursamlags) fjársekt að taka við mjólk frá framleiðanda sem ekki hefur greiðslumark og markaðsfæra hana á innanlandsmarkaði. Sama gildir ef rekstraraðili afurðastöðvar markaðsfærir innan lands afurðir úr mjólk sem er umfram greiðslumark framleiðanda án samþykkis framkvæmdanefndar búvörusamninga skv. 2. mgr., sbr. einnig 3. mgr. 52. gr. Sektin skal nema 110 kr. fyrir hvern lítra mjólkur sem markaðsfærð er innan lands samkvæmt grein þessari. Þetta gildir einnig um afurðir sem samsvara því magni. Fjárhæð sektarinnar skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2010. Um refsíabyrgð lögaðila fer eftir ákvæðum II. kafla A almennra hegningarlaga.

Framleiðandi sem markaðsfærir mjólkurafurðir á innanlandsmarkaði sem hann hefur sjálfur unnið úr mjólk frá eigin lögbýli (heimavinnsla) ber skyldur skv. 2. og 3. mgr, eftir því sem við á. Þó er honum heimilt, þrátt fyrir ákvæði 2. mgr., að markaðsfæra innan lands, á hverju verðlagsári, afurðir úr slíkri mjólk, sem samsvara allt að 10.000 lítrum mjólkur, án þess að það teljist til nýtingar á greiðslumarki lögbýlisins. Að öðru leyti fer um ábyrgð framleiðanda á allri framleiðslu umfram eða utan greiðslumarks lögbýlis eftir viðurlögum skv. 3. mgr. sem um rekstraraðila afurðastöðvar væri að ræða. Heimilt er að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd þessarar greinar, m.a. um skyldu framleiðanda til að veita upplýsingar um framleiðslu og sölu.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 52. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. másl. 1. mgr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Þá skal einnig byggt á upplýsingum um sölu einstakra framleiðenda á innanlandsmarkaði, að frátalinni framleiðslu innan heimildar 4. mgr. 29. gr.
- b. Við 4. másl. 1. mgr. bætist: og framleiðendum.

4. gr.

Í stað orðanna „úrskurðarnefndar sem starfar skv. 49. gr.“ í lok 2. mgr. 54. gr. laganna kemur: ráðherra.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 82. gr. laganna:

- a. Orðið „Matvælastofnun“ í 2. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „frá 100–5.000 kr.“, eftir því sem nánar er ákveðið í reglugerð“ í 2. mgr. kemur: sem mega nema 10.000–50.000 kr. fyrir hvern dag.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra skal taka ákvörðun um álagningu dagsekta skv. 2. mgr. að fenginni tillögu þess aðila sem heimilt er að safna upplýsingum samkvæmt lögum þessum. Dagsektir renna í ríkissjóð og má gera aðför til fullnustu þeirra án undangengins dóms eða sáttar.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2011 að undanskilinni 4. gr. sem öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu að höfðu samráði við Bændasamtök Íslands og Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Með frumvarpinu er lagt til að ákvæði um óheimila markaðssetningu mjólkur og álagningu dagsekta verði skýrð og einfölduð. Einnig eru lagðar til breytingar sem ákveða starfsskilyrði og liðka fyrir heimavinnslu afurða beint frá býli.

Starfsskilyrði búvöruframleiðslunnar eru ákveðin til nokkurra ára í senn í samningum milli ríkis og bænda skv. 30. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum (búvörulögum). Núgildandi samningur um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004 gildir til 31. desember 2014. Aðilar samningsins líta svo á að frumvarp þetta feli ekki í sér slíka röskun á skipulagi mjólkurframleiðslunnar að það raski samningsbundnum réttindum og skyldum aðila samningsins. Um sjónarmið aðila að þessu leyti vísast til athugasemda við 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar en vísa má þó til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Um 1. mgr.

Greiðslumark hvers lögbýlis veitir rétt til beingreiðslu. Það felur í sér hlutdeild lögbýlisins í heildargreiðslumarki mjólkur fyrir hvert verðlagsár sem ákveðið er með tilliti til neyslu innlendra mjólkurvara sem farið hafa um afurðastöðvar á næstliðnu 12 mánaða tímabili, spár um markaðshorfur fyrir komandi verðlagsár og birgðastöðu, sbr. 1. mgr. 52. gr. búvörulaga.

Framleiðsla og markaðsfærsla mjólkur á innanlandsmarkaði hefur bein áhrif á ákvörðun heildargreiðslumarks. Verði sala mjólkurafurða á verðlagsárinu minni en gert var ráð fyrir leiðir það til þess að birgðir aukast og að lækka verður heildargreiðslumark næsta verðlagsárs sem því nemur. Á sama hátt kemur aukin sala mjólkurafurða fram í ákvörðun um hækkun heildargreiðslumarks fyrir næsta verðlagsár og minni birgðastöðu.

Í 1. mgr. 52. gr. er kveðið á um að birgðir sem verða til vegna framleiðslu einstakra mjólkurframleiðenda umfram heildargreiðslumark beri að markaðsfæra erlendis á ábyrgð hvers framleiðanda og viðkomandi afurðastöðvar, sbr. 3. mgr. 52. gr. og 2. mgr. 29. gr. laganna, og teljist þær því ekki til birgða við ákvörðun heildargreiðslumarksins. Eina undantekningin frá þessu er að framkvæmdanefnd búvörusamninga er heimilt að leyfa sölu slíkrar vöru innan lands ef heildarframleiðsla er minni en sala og birgðastaða gefur tilefni til.

Yrði mjólk utan greiðslumarks markaðsfærð á innanlandsmarkaði fæli það í sér að markaðshlutdeild greiðslumarkshafa minnkaði og útflutningsskylda þeirra ykist sem því næmi, enda yrði að lækka heildargreiðslumark mjólkur. Við það öðlaðist slík framleiðsla aðgang að innanlandsmarkaði umfram framleiðslu innan greiðslumarks.

Ekki eru staðfest dæmi þess nú að afurðastöð taki við mjólk utan við, eða umfram, greiðslumark og markaðssetji á innanlandsmarkaði án þess að flytja samsvarandi magn mjólkurafurða úr landi. Engu síður þykir rétt með frumvarpsgrein þessari að taka af öll tvímæli um að óheimilt er að markaðsfæra innan lands mjólk sem framleidd er á býli sem ekki nýtur greiðslumarks en því hefur verið haldið fram að framleiðendur á slíkum býlum, og þá um leið afurðastöðvar sem taka við mjólk frá þeim, lúti ekki banni 2. mgr. 29. gr. og 3. mgr. 52. gr. búvörulaga við markaðsfærslu innan lands á mjólk umfram greiðslumark en standi þess í stað með einhverjum hætti utan við lögin. Þetta er í bága við 6. gr. búvörulaga þar sem segir að búvörusamningar sem Bændasamtök Íslands gera séu bindandi fyrir framleiðendur búvara hvort sem þeir eru félagar í samtökunum eða ekki og einnig 56. gr. laganna þar sem segir m.a. að allir þeir sem hafa með höndum framleiðslu mjólkur séu háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem lögin hafa í för með sér.

Heildargreiðslumark á næstliðnu verðlagsári var 119 milljónir lítra. Vegna neyslu og birgðastöðu í landinu varð að lækka það hlutfallslega á yfirstandandi verðlagsári. Þá hafa bændur nýlega gert samning við stjórnvöld um skerðingu beingreiðslna og að þær verði miðaðar við almanaksár í stað verðlagsárs. Í því felst að yfirstandandi verðlagsár er 16 mánuðir í stað 12 mánaða og nær frá 1. september 2009 til 31. desember 2010. Af þessum sökum er brýnt að engin vafi sé um heimildir til aðgangs að innanlandsmarkaði og ráðstöfun mjólkur samkvæmt lögum.

Til að skýra lögin að þessu leyti þykir rétt að ákveða sérstök refsiviðurlög við markaðssetningu mjólkur umfram greiðslumark á innanlandsmarkaði. Lagt er til að möguleg fjársekt nemi 110 kr. á hvern lítra mjólkur sem nemur u.þ.b. lágmarksverði mjólkur til bænda að viðbættum beingreiðslum.

Gert er ráð fyrir því að um ákvörðun sektarinnar fari samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Um 2. mgr.

Á síðustu árum hefur nokkur fjöldi mjólkurbænda hafið eigin framleiðslu mjólkurafurða, einkum á mjólkurís og ostum, heima á búum sínum. Afurðirnar hafa bæði verið seldar heima á framleiðslubúi og í smásölu. Mikilvægt er að hlúa að þessari framleiðslu sem er einn af vaxtarsprotum landbúnaðarins um þessar mundir og getur aukið fjölbreytni í atvinnuháttum sveitanna. Þessa stefnumiðs sér merki í samstarfsyfirlýsingu starfandi ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs þar sem kveðið er á um að svigrúm bænda til heimaframleiðslu, vöruþróunar og heimasölu með upprunamerkingum verði aukið og nýtt til sóknar í ferðaþjónustu.

Árið 2009 skoruðu samtökin Beint frá býli á landbúnaðarráðherra að breyta reglum þannig að gefið yrði nokkurt svigrúm til að sú mjólk sem nýtt er í heimavinnslu afurða verði, með

nokkrum takmörkunum, ekki talin til framleiðslu innan greiðslumarks og rýri þannig ekki venjulegan innleggsrétt framleiðenda í afurðastöð. Með frumvarpsgreininni er brugðist við þeirri áskorun.

Í gildandi lögum er ekki gert ráð fyrir beinni markaðssetningu frá býli heldur einungis að framleiðsla fari um afurðastöðvar, sbr. t.d. 29. og 52. gr. laganna. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir breytingu að þessu leyti. Hún er mikilvæg til að skýra rétt til beingreiðslna fyrir framleiðslu heima á búi, en um nánari skilyrði þess réttar má ákveða í reglugerð, t.d. að við upphaf hvers verðlagsárs skuli framleiðandi láta í té áætlun um skiptingu greiðslumarks lögbýlis milli framleiðslu beint frá eigin lögbýli, framleiðslu til innlagnar í afurðastöð (mjólkursamlag) og eftir atvikum framleiðslu á erlendan markað. Þetta á sér nokkra hliðstæðu í reglugerð ráðsins (EB) nr. 1788/2003. Slík tilkynning kann að vera nauðsynleg svo að til beingreiðslna getið komið fyrir framleiðslu heima á búi, samkvæmt nánari fyrirmælum í reglugerð.

Verði frumvarpið að lögum getur framleiðandi markaðsfært á innanlandsmarkaði heimaunnar vörur sem samsvara 10.000 lítrum mjólkur án þess að það teljist til nýtingar á greiðslumarki lögbýlisins. Helstu sjónarmið að baki þessari ívilnun eru að heimavinnsla afurða, innan þessa ramma, getur aldrei orðið nema lítið brot af mjólkurframleiðslunni í landinu jafnframt því sem aukið framboð og afurðaval er líklegt til að auka neyslu mjólkurvara, þ.e. framleiðslan getur „stækkað markaðinn“. Þessi sjónarmið liggja til grundvallar þeim skilningi ríkis og bænda að frumvarpsgreinin raski ekki réttindum og skyldum samkvæmt samningi um starfskilyrði mjólkurframleiðslu. Ekki verður hins vegar gengið lengra við að veita ívilnun án þess að raska samningnum.

Í framkvæmd felst í þessari ívilnun að framleiðandi getur, þrátt fyrir heimavinnslu allt að 10.000 lítra mjólkur, nýtt allt greiðslumark sitt með venjulegum hætti með innlögn í afurðastöð. Þetta er mikilsverður stuðningur. Verð á greiðslumarki mun vera um 300 kr., en samkvæmt því má segja fyrirgreiðslan geti verið hverjum framleiðanda allt að 3 milljóna króna virði.

Mikilvægt er að athuga að framleiðendur geta ekki framselt rétt sinn til heimavinnslu umfram greiðslumark lögbýlis til annarra framleiðenda eða nýtt hann með samningi við afurðastöð enda er ekki kveðið á um heimild til framsals auk þess að rétturinn er undanþága sem er bundin við að framleiðandi vinni afurðirnar sjálfur úr eigin framleiðslu. Þar kemur aðeins til greina að um einn og sama lögaðila sé að ræða.

Verði frumvarpið að lögum leiðir það til þess að hugtökin afurðastöð og framleiðandi verða mörkuð með skýrari hætti en áður. Nú hníga rök til þess að skýra lögin þannig að framleiðandi sem markaðssetur eigin afurðir sé afurðastöð í skilningi laganna enda er ekki gert ráð fyrir því að framleiðandi annist markaðssetningu eigin afurða. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir því að framleiðandi markaðsfæri eigin framleiðslu án milligöngu afurðastöðvar. Við það er t.d. ljóst að framleiðandi fellur ekki undir ákvæði V. kafla laganna um verðmiðlun sem einungis tekur til afurðastöðva.

Um 3. gr.

Með greininni er mælt fyrir um eðlilega upplýsingaöflun að virtum þeim breytingum sem eru samfara 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins þar sem gerð er tillaga um að heimiluð verði framleiðsla allt að 10.000 lítra mjólkur frá hverju lögbýli, án þess að það teljist nýting á greiðslumarki lögbýlisins.

Fari framleiðslan fram yfir það mark skal gera grein fyrir henni svo að til beingreiðslna geti komið. Slík framleiðsla verður eðlilegur þáttur í árlegri ákvörðun um heildargreiðslu-mark, og er 3. gr. frumvarpsins ætlað að tryggja það.

Um 4. gr.

Með greininni er leiðrétt misfella í gildandi lögum enda var úrskurðarnefnd um greiðslu-mark o.fl., skv. 49. gr. búvörulaga, lögð niður með lögum nr. 58/2007, um breytingu á bú-vörulögum. Rétt þykir að taka fram í greininni að heimilt er að leggja ágreining um þær ákvarðanir sem þar greinir undir úrskurð ráðherra.

Um 5. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á ákvæðum búvörulaga um heimild til álagningar dagsekta á þá aðila sem skylt er að gefa upplýsingar samkvæmt lögum. Lagt er til að heimild til álagningar dagsekta verði ekki takmörkuð við upplýsingagjöf til Matvælastofnunar eins og nú er skv. 2. mgr. 82. gr. laganna heldur taki heimildin til allra þeirra aðila sem safna upplýsingum á grundvelli laganna. Áskilið er jafnframt að fram komi tillaga um beitingu dagsekta frá þeim sem safnar skýrslum eða upplýsingum samkvæmt lögum. Þetta á eðli máls samkvæmt ekki við þegar ráðuneytið sjálft aflar upplýsinga.

Ákvæði búvörulaga um heimildir til álagningar dagsekta eru ófullkomin. Benda má t.d. á ósamræmi í 26. gr. laganna þar sem gert er ráð fyrir því að það geti varðað dagsektum skv. 82. gr. laganna að neita að láta Bændasamtökum Íslands í té upplýsingar. Hafa ber í huga að viðamikil upplýsingaöflun fer fram á vegum Matvælastofnunar, Bændasamtaka Íslands og verðlagsnefndar búvöru við framkvæmd búvörulaga, sbr. t.d. 11., 26., 52. og 77. gr. laganna.

Rétt þykir að hækka hámarksfjárhæð dagsekta sem hefur verið óbreytt frá gildistöku búvörulaga, nr. 46/1985. Þær fjárhæðir sem gerð er tillaga um eru þær sömu og finna má í 15. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, og heimilt er að leggja á við synjun um að veita Hagstofunni upplýsingar til hagskýrslugerðar.

Um 6. gr.

Rétt þykir að ákveða að lögín öðlist ekki gildi fyrir en við upphaf nýs verðlagsárs 1. janúar 2011. Þó þykir sjálfsagt að ákvæði 4. gr. öðlist þegar gildi.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 99/1993,
um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum.**

Með frumvarpi þessu er í fyrsta lagi lagt til að sett verði inn sérstakt ákvæði um viðurlög vegna brota á ákvæðum laga um markaðssetningu mjólkur auk þess sem ákvæði um álagningu dagsekta eru einfölduð og gerð skýrari. Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á lögnum til að styðja við og gera skýrari starfsumhverfi heimavinnslu mjólkurafurða. Í þriðja lagi er lagt til að bera megi ákvarðanir um aðilaskipti að greiðslumarki í mjólkurframleiðslu undir úrskurð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð.