

Frumvarp til laga

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

Flm.: Jón Bjarnason, Atli Gíslason, Ásmundur Einar Daðason, Lilja Rafney Magnúsdóttir, Lilja Mósesdóttir.

1. gr.

Á eftir XI. kafla laganna kemur nýr kafli, XII. kafli, **Um framleiðslu á afurðum svína**, með sjö nýjum greinum, svohljóðandi, og breytist töluröð annarra kafla samkvæmt því:

a. (61. gr. A.)

Markmið með ákvæðum þessa kafla um framleiðslu á svínabúum eru:

- a. að auka sjálfbærni í svínabúskap héraendis, m.a. með takmörkun á stærð bóa og dreifingu þeirra, jafnframt er markmiðið að treysta fæðuöryggi þjóðarinnar og sjá til þess að framleiðsla á innlendu svínakjöti til almennar neyslu og matvælavinnslu verði í sem nánustu samræmi við eftirspurn og þarfir þjóðarinnar á hverjum tíma,
- b. að draga úr hættu á sjúkdómsfaröldrum í svínastofninum með takmörkun á bústærð og draga með því úr líkum á framleiðslu- og markaðstjóni af þeirra völdum,
- c. að hindra fákeppni í svínakjötsframleiðslu og hættulegar sveiflur í framboði og vöruverði en stuðla þess í stað að fjölskyldubúskap og treysta stoðir greinarinnar með því að gefa fleiri bændum möguleika á að byggja afkomu sína á svínabúskap,
- d. að stuðla að aukinni velferð dýranna, heilnæmri framleiðslu og að tryggja sjálfbærni og stöðugleika í greininni,
- e. að sérstaklega sé horft til stærðar og staðsetningar svínabúa og aðbúnaðar dýra út frá umhverfis- og mengunarsjónarmiðum, og kannað hvernig megi efla og styðja við svínabúskap á forsendum lífrænnar ræktunar.

b. (61. gr. B.)

Framleiðsla á afurðum svína, sem getur hlotið starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli, skal fara fram á lögbýlum. Á hverju lögbýli skal aðeins vera einn framleiðandi. Ráðherra er þó heimilt að veita leyfi til að framleiðendur séu fleiri á einstökum lögbýlum ef sérstakar ástæður mæla með því.

Einstökum framleiðanda er ekki heimilt að vera með meira en 15% af heildarframleiðslu svínakjöts á síðustu 36 mánuðum miðað við 1. september næst á undan viðkomandi framleiðsluári samkvæmt opinberum skýrslum. Honum er enn fremur óheimilt að eiga hlutdeild í öðrum svínabúum eða reka önnur svínabú þannig að hlutdeild hans í þeim búum að viðlögðu eigin búi fari umfram 15% af framleiðslumagni viðkomandi framleiðsluárs. Með framleiðanda samkvæmt þessum kafla er átt við þá skilgreiningu sem kemur fram í 2. gr. Þá eru öll persónuleg og fjárhagsleg tengsl óheimil, þ.m.t. rekstrar- og eignatengsl á milli framleiðenda umfram áður nefnd stærðarmörk.

Tengdir aðilar samkvæmt lögum þessum teljast m.a.:

1. Aðilar þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, á beint eða óbeint meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár í hinum aðilanum eða fer með meiri hluta atkvæðisréttar. Fyrirnefndi aðilinn telst móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
2. Aðilar þar sem annar aðilinn, einstaklingur eða lögaðili, hefur raunveruleg yfirráð yfir hinum. Ef um lögaðila er að ræða telst fyrirnefndi aðilinn móðurfyrirtæki en hinn síðarnefndi dótturfyrirtæki.
3. Lögaðilar þar sem svo háttar til að sami aðili eða sömu aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1.–2. tölul. eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutfé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef aðili eða aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eða tengdir aðilar skv. 1. tölul., sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila. Til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum samkvæmt þessum tölulíð telst eignarhlutur og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg.
4. Aðilar sem tengdir eru með öðrum hætti á þann veg að annar aðilinn hefur bein eða óbein yfirráð yfir hinum eða ef tveir eða fleiri lögaðilar eru beint eða óbeint undir yfirráðum sama aðila. Einnig aðilar sem hafa gert samkomulag um að einn eða fleiri aðilar nái stærrri eignarhlut í félagi en tilgreindur er í 2. mgr. Framangreind ákvæði gilda án tillits til þess hvort samkomulag um bein eða óbein yfirráð er formlegt eða óformlegt.

c. (61. gr. C.)

Matvælastofnun skal hafa eftirlit með því að framleiðendur svínakjöts haldi sig innan þeirra marka sem kveðið er á um í 61. gr. B. Eftirlitið skal framkvæmt í sláturhúsum og á svínabúum.

d. (61. gr. D.)

Matvælastofnun getur krafist framleiðendur og sláturleyfishafa um þær upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg vegna eftirlits með framleiðslunni.

e. (61. gr. E.)

Framleiðandi svínakjöts sem fer umfram þau mörk sem fram koma í 2. mgr. 61. gr. B skal sæta sektum. Áður en sekt er ákveðin skal framleiðanda gefinn kostur á að flytja framleiðslu sem er án heimildar til næsta árs, er nemur allt að $\frac{1}{10}$ hluta af reiknuðum 15% hlut við framleiðsluviðmiðun.

Magn sem þannig er flutt milli ára skal þá koma til frádráttar framleiðsluviðmiðun framleiðandans á næsta almanaksári sem er ákveðin skv. 61. gr. B. Sektirnar skulu nema 230 kr. fyrir hvert kg af svínakjöti sem lagt er inn í afurðastöð umfram þau mörk sem ákveðin eru samkvæmt þessari grein. Fjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2012.

Matvælastofnun leggur á sektir skv. 1. og 2. mgr. en ákvarðanir stofnunarinnar um álagningu sekta eru kærarlegar til ráðuneytisins innan þriggja mánaða frá því að kæranda varð kunnugt um ákvörðun. Álagning og innheimta sekta skal fara fram við lok hvers tímabils samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð.

Sektir samkvæmt grein þessari renna í ríkissjóð og má innheimta þær með fjárnámi án dóms eða sáttar.

f. (61. gr. F.)

Matvælastofnun er heimilt að svipta einstaka framleiðendur svínakjöts og svínaafurða sem brjóta gegn ákvæðum þessa kafla starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli.

g. (61. gr. G.)

Ráðherra setur með reglugerðum og öðrum stjórnvaldsreglum nánari ákvæði um framkvæmd þessa kafla er skulu m.a. ná til skyldu umsækjenda til að veita upplýsingar um afurðir og um frágang viðskiptaskjala, framkvæmdar á eftirliti Matvælastofnunar og fyrirkomulags á samskiptum við framleiðendur, þ.m.t. sviptingar starfsleyfis sem talin er nauðsynleg. Þá skulu þar vera ákvæði um form álagningar og innheimtu sekta.

2. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Framleiðendum svínakjöts skal gefinn kostur á að aðlaga sig takmörkunum á framleiðslu skv. 61. gr. B en á árunum 2014–2024 skal framleiðsla einstakra framleiðenda ekki vera meiri en eftirfarandi:

Ár:	Framleiðsla:
2014	35%
2015	32%
2016	30%
2017	28%
2018	26%
2019	24%
2020	22%
2021	20%
2022	18%
2023	16%
2024	15%

Um framleiðslumagn einstakra framleiðenda sem er umfram áðurnefnd mörk gilda ákvæði 61. gr. E, þó með því fráviki að hverjum framleiðanda verður heimilt að flytja $\frac{1}{10}$ hluta þess magns sem honum er heimilt að framleiða til næsta árs eða ára í þeim tilvikum þegar tímabil nær yfir tvö samliggjandi ár, enda lækkar þá framleiðsluheimild þess árs eða ára um sama magn. Fyrir það magn sem eftir verður umfram heimild skal lögð á sekt samkvæmt ákvæðum greinarinnar.

Ákvæði 1. mgr. um aðlögun að hámarksframleiðslu veita ekki heimild fyrir einstaka framleiðendur til að auka framleiðsluhlutdeild umfram 15% af heild, sbr. ákvæði 61. gr. B.

Þeir framleiðendur sem eru með yfir 15% af markaðshlutdeild innan lands við gildistöku laga þessara skulu eigi síðar en 1. febrúar 2013 leggja fyrir Matvælastofnun áætlun um hvernig þeir muni aðlaga framleiðslu sína að ákvæðum 61. gr. B. Ef einstakir framleiðendur svínakjöts skila ekki áætlun til Matvælastofnunar innan þeirra tímamarka sem fram koma í 1. mgr. skal Matvælastofnun eigi síðar en 1. mars 2013 gera slíka áætlun fyrir þá framleið-

endur og skal hún þá gilda um framkvæmd ákvæðisins. Sama gildir ef áætlun sem framleiðandi hefur lagt fyrir Matvælastofnun stenst ekki fyrrnefnd viðmið.

Matvælastofnun skal hverju sinni gæta þess að áður nefndar takmarkanir á framleiðslu-magni hjá framleiðendum, sem kunna að þurfa að draga saman framleiðslu vegna þeirra, leiði ekki til þess að skortur verði á framboði svínakjöts á markað. Skal það gert með a.m.k. hálf-árslegri talningu á gyltum og áætlunum um framleiðslu á svínakjöti út frá þeim á grundvelli og samanburði við áætlanir. Í því skyni er ráðherra heimilt að rýmka mörk hámarksframleiðslu að fengnum tillögum Matvælastofnunar.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er stefnt að því að tryggja að framleiðsla á svínakjöti verði miðuð við stærð markaðar á hverjum tíma, að framboð svínakjöts haldist stöðugt og að dregið verði úr áhættu vegna ófyrirséðra sjúkdómsfaraldra. Frumvarpinu er ætlað að bregðast við nýlegum upplýsingum um að mikill vandi sé í svínakjötsframleiðslu vegna of hás fjárfestingarkostnaðar og of lágs afurðaverðs vegna misvægis milli framleiðslu og eftirspurnar, auk fleiri atriða. Frumvarpið felur í sér að nýjum kafla, XII. kafla, verði bætt við lög nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem er með nokkuð öðrum ákvæðum en gilda samkvæmt sömu lögum um aðra búvöruframleiðslu, þ.e. mjólkur-, sauðfjár- og garðyrkjuframleiðslu. Lagt til að með kaflanum verði lögfestar tiltekna takmarkanir á svínakjötsframleiðslu miðað við þarfir og eftirspurn innanlandsmarkaðar.

Ekki er um að ræða tímabundin ákvæði samkvæmt frumvarpinu heldur varanleg ákvæði sem miða að því að takmarka framleiðslu og stærð einstakra svínabúa svo að þau verði aldrei stærri en með 15% af landsframleiðslu. Framleiðendum er gefinn ákveðinn frestur til aðlögunar að ákvæðum laganna sem komi til framkvæmda í áföngum til ársins 2019.

II. Markmið.

Meginmarkmið ákvæða frumvarpsins eru að tryggja að framleiðsla á svínakjöti taki mið af þörfum innanlandsmarkaðar hverju sinni og að tryggja að stöðugt og öruggt framboð sé á svínakjöti svo hægt sé að fullnægja þörfum innanlandsmarkaðar. Sú fækkun svínabænda sem orðið hefur síðastliðin ár og þær aðstæður sem skapast hafa á markaði varðandi eru áhyggjuefni út frá sjónarmiðum um fæðuöryggi og vega þau sjónarmið þungt við gerð þessa frumvarps. Ákvæðunum er ætlað að hvetja til þess að fleiri aðilar komi að framleiðslu á svínakjöti á Íslandi og þannig megi einnig draga úr líkum á að upp komi sjúkdómsfaraldrar sem og að minnka líkur á stórtjóni ef þeir koma upp. Ákvæðunum er ætlað að ýta undir að svínarækt verði í auknum mæli stunduð sem fjölskyldubúskapur og stuðli þannig að aukinni sjálfbærni og atvinnusköpun.

Það er álit margra að þróun í landbúnaði í átt til stærri búa og verksmiðjuvæddari búskaparháttar sé ekki æskileg. Krafa um ódýra matvöru hefur verið drifkrafturinn í þessari þróun undanfarin ár og hefur allt kapp verið lagt á að ná sem stærstum og afkastamestum einingum og þá iðulega á kostnað umhverfisþátta, hollustu vörunnar og dýravelferðar. Hér á landi sjáum við þessa þróun helst í svínakjötsframleiðslu, eggjaframleiðslu og kjúklingarækt, en þessar framleiðslugreinar eiga það sameiginlegt að framleiðendum hefur fækkað mjög á síðastliðnum árum. Einnig er ljóst að stórum framleiðslueiningum fylgja mörg vanda-

mál sem ekki sjást hjá þeim minni. Umhverfisáhrif stórra búa eru hlutfallslega meiri og því meiri þegar um mjög stórar einingar er að ræða. Mikill úrgangur fellur til sem erfitt getur verið að nýta samkvæmt ströngustu kröfum um umhverfisvernd, nýtingu áburðarefna og mengunarvarnir. Það eykur enn fremur á vandann að stærstu framleiðslueiningar í svínarækt á Íslandi eru staðsettar á eða í grennd við þéttbýlasta svæði landsins þar sem landrými er hvað minnst.

Aukið sjúkdómaálag sem fylgir meiri þéttleika dýra leiðir til aukinnar lyfjanotkunar, vandasamara er að hafa eftirlit með stærri hópum en smærri og minni líkur á að hægt sé að búa dýrunum aðstæður sem taka tillit til náttúrulegra þarfa þeirra.

Neytendur víða um heim eru að verða meðvitaðri um það hvaðan maturinn þeirra kemur. Krafa um lágt matvælaverð án tillits til hvaða áhrif það hefur á velferð, hollustu og umhverfi vikur í vaxandi mæli fyrir kröfum um að framleiðsludýrunum sé tryggður góður aðbúnaður í lifanda lífi, að þau séu fôðruð á heilnæmu fôðri sem tryggir gæði framleiðsluvörunnar og að framleiðslan hafi ekki skaðleg áhrif á umhverfið. Í kjölfarið fylgir krafa samfélagsins í heild sinni um að eldisdýr búi við góðan aðbúnað og að lögmál markaðarins sé ekki eini áhrifaþátturinn í því hversu vel er búið að eldisdýrum. Krafa er því að stjórnvöld tryggi góðan aðbúnað þrátt fyrir að líklegt sé að einhver hluti markaðarins muni áfram setja fram kröfur um sem lægst matvælaverð á kostnað m.a. dýravelferðar. Ísland er engin undantekning hvað þetta varðar og nú starfa hér öflug samtök neytenda, framleiðenda og annarra sem eru tilbúin að fylgja kröfum eftir um bætta hætti þetta varðandi.

Með samþykkt þessa lagafrumvarps, ef af verður, er lögð rík áhersla á að sporna við þeirri þróun að fjölskyldubúskapur, sem hefur verið grundvöllur íslensks landbúnaðar, hverfi og að framleiðslan safnist á örfáar hendur eins og er að gerast í svínabúskapnum. Mjög stórar rekstrareiningar í landbúnaði eru vandamálasæknari en þær minni. Tíðni smitsjúkdóma sem kallar á aukna lyfjanotkun með sífellt breiðvirkari sýklalyfjum er meiri hjá stórum rekstrareiningum en þeim minni. Aukin lyfjanotkun getur valdið myndun fjölonæmra sýkla sem berast í fólk og lyf vinna ekki á.

Ýmsir smitsjúkdómar eru þess eðlis að ef þeir koma upp í dýrahjörð breiðast þeir út eins og eldur í sinu. Má sem dæmi um þetta nefna svínainflúensu sem kom upp í fyrsta skiptið hérlandis í október 2009. Svínahirðar báru smit inn á tvö bú. Innan örfárra daga voru öll svín á búunum orðin veik.

Svínainflúensa er frekar vægur sjúkdómur og flokkast undir svokallaðan B-sjúkdóm. Þeir sjúkdómar eru tilkynningarskyldir og ber dýraeigandi í flestum tilvikum sjálfur tapið sem af þeim hlýst.

Sé um alvarlegri sjúkdóma að ræða sem flokkaðir eru sem A-sjúkdómar, svo sem svínapest og gin- og klaufaveiki, ber hinu opinbera að láta einangra sýktar hjarðir og fyrirskipa niðurskurð á þeim. Tjónið sem hlýst af er tvenns konar, annars vegar fjárhagstjón vegna niðurskurðar bústofnsins og hins vegar tjón sem hlýst af tímabundnum skorti þeirra afurða sem um ræðir á markaði.

Þrátt fyrir sífellt vaxandi þekkingu á sjúkdómum í dýrum og viðleitni landa til að hindra að sjúkdómar berist yfir landamæri eru þeir sífellt að koma upp og valda tjóni. Skýringa má leita til aukins frelsis í verslun með afurðir búfjár og ólöglegs flutnings á afurðum milli landa sem berast m.a. með ferðamönnum og innflytjendum sem koma með afurðir frá þeim löndum sem þeir eru upprunnir í.

Til að ná fyrrnefndum markmiðum eru lagðar til breytingar með frumvarpinu þess efnis að svínabú sem hafa starfsleyfi til framleiðslu svínaafurða skuli rekin á lögbýlum og að einungis einn framleiðandi skuli vera á hverju lögbýli. Ráðherra getur þó veitt undanþágur

frá síðastgreindri reglu og heimilað að fleiri en einn framleiðandi megi vera á einstökum lögbýlum ef sérstakar ástæður mæla með því og einnig gert breytingar sem lúta að því að hámarka stærð og framleiðslu einstakra svínabúa.

Með því að ákveða hámarksstærð búa í svínarækt og með því dreifa svínarækt á fleiri einingar er einnig dregið úr smithættu alvarlegra sjúkdóma og hættu á stórfelldu hruni í framleiðslu vegna niðurskurðar á bústofni sem er lögbundinn í þeim tilvikum.

Markmið ákvæða frumvarpsins er að stuðla að því að skapa fjölskyldubúum starfsgrundvöll, mynda pláss fyrir nýliðun í greininni og að sjónarmið dýravelferðar séu höfð að leiðarljósi en einnig að stuðla að því að svínarækt verði stunduð dreift um landið með tilliti til byggðaðróunar. Flutningsmenn leggja því áherslu á:

- Að svínarækt á Íslandi sé rekin á sömu forsendum og aðrar greinar íslensks landbúnaðar. Við framleiðsluna skuli taka mið af fæðuöryggi þjóðarinnar og hollustu afurðanna ásamt samfélagslegum áhrifum búgreinarinnar hvað varðar verðmætasköpun, aukna atvinnu og hlutverk hennar í að treysta byggð í landinu.
- Að svínarækt og akuryrkja þróist samhliða með það að markmiði að stuðla að hagkvæmari kjötframleiðslu í landinu á grundvelli innlendrar fóðuröflunar og landnýtingar. Með því skapast augljós sóknarfæri sem skylt er að nýta eins og kostur er, ekki síst með tilliti til fæðuöryggis þjóðarinnar, gjaldeyrissparnaðar og nýtingar landgæða.
- Að hægt sé að stórefla hlutdeild byggs og þar með íslensks korns í fódri svína.
- Að setja þurfi svínaræktinni í landinu metnaðarfull markmið í umhverfismálum. Svínaskít skuli nota til áburðar í jarðrækt, akuryrkju, garðrækt og túnrækt, og á beitiöld og við landgræðslu og skógrækt, svo og á annan hátt þar sem efnainnihald og eiginleikar skítsins eru nýttir.
- Að skýra þurfi núgildandi reglur er varða umhverfisáhrif í landbúnaði, svo sem förgun úrgangs og meðhöndlun og nýtingu húsdýraáburðar, og er það í samræmi við þær áherslur sem nú eru uppi meðal almennings og yfirvalda.
- Að varasamt sé að þjappa framleiðslu svínaræktarinnar það mikið saman að hún fari að stærstum hluta fram á fáum stöðum. Í stórum rekstrareiningum er ákveðin hætta fölgín, bæði með tilliti til minnkandi öryggis vegna sjúkdómahættu og hugsanlegrar skaðabótaskyldu hins opinbera, t.d. ef til niðurskurðar kemur af völdum A-sjúkdóma sem skilgreindir eru í lögum um dýrasjúkdóma, nr. 25/1993.

Í frumvarpinu er ekki fjallað um ýmis atriði sem að framan eru talin, svo sem losun úrgangs eða dýravernd. Ekki er heldur fjallað um aðbúnaðarmál á svínabúum en á þeim hefur verið tekið með nýrri reglugerð um aðbúnað svína. Æskilegt væri að breyta starfsskilyrðum og starfsumhverfi svínaræktar í samræmi við áhersluatriðin hér að framan. Miklir möguleikar eru fyrir svínarækt hér á landi með innlendri fóðuröflun, framleiðslu svínakjöts án erfðabreyttra fóðurefna og eftirspurn er eftir lífrænt vottuðum afurðum. Þá má horfa til möguleika á að tengja stýringu og stuðning við greinina gæðastýrðri vottun framleiðslunnar frá upphafi eldisferils til gómsætrar vöru á borði neytanda. Með frumvarpinu er þó einungis fjallað um hluta þeirra álitamála sem varða skipulag svínaræktarinnar en áður nefndir þættir hafðir í huga í heildarmynd greinarinnar.

Þá er ekki með frumvarpinu gert ráð fyrir að tekin verði upp ákvæði um framleiðslustýringu svínakjöts og svínaafurða með hliðstæðum hætti og gildir um framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða. En hins vegar er það mjög athugandi að svínarækt og svínakjötsframleiðsla verði hluti af heildarbúvörusamningi við endurskoðun þeirra samninga sem nú eru í mjólkur- og sauðfjárframleiðslu.

III. Helstu efnisatriði frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til eftirfarandi breytingar:

1. Lagt er til að framleiðsla á afurðum svínabúa, sem hlotið hafa starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli, skuli fara fram á lögbýlum og að einungis einn framleiðandi skuli vera á hverju lögbýli. Ráðherra er þó heimilt að veita undanþágu frá síðastgreindri reglu ef sérstakar ástæður mæla með því. Einnig er lagt til að settar verði tilteknar stærðartakmarkanir á bú í framleiðslu á svínakjöti. M.a. er lagt til að sérhverjum framleiðanda, einstaklingi eða lögaðila, verði ekki heimilt að vera með meira en 15% af heildarframleiðslu svínakjöts á hverjum tíma. Ákvæði þetta taki gildi í áföngum.
2. Einnig er lagt til að hverjum framleiðanda sem er með framangreinda framleiðsluhlutdeild sé óheimilt að eiga hlut í og/eða reka önnur svínabú, en samkvæmt því verði öll rekstrar- og eignatengsl á milli aðila umfram áðurnefnd stærðarmörk óheimil og er það m.a. lagt til í þeim tilgangi að tryggja að einstakir framleiðendur geti ekki komist hjá að fara eftir þeim reglum. Í frumvarpinu er skilgreint hvað felist í hugtakinu „tengdir aðilar“ í skilningi frumvarpsins en sú skilgreining er í samræmi við skilgreiningu á því hugtaki í öðrum lögum.
3. Þá er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að Matvælastofnun (MAST) annist eftirlit með því að framleiðendur á svínakjöti haldi sig innan tiltekinna stærðarmarka og er í frumvarpinu mælt fyrir um tiltekin þvingunarúrræði sem fengin verða stofnuninni við framkvæmd eftirlitsins. Tilgangurinn með stærðartakmörkun á svínabúum er sá m.a. að stuðla að fjölskyldubúskap í greininni. Einnig er með þessum tillögum ætlunin að lágmarka tjón vegna hugsanlegra smitsjúkdóma. Það er vitað að smithætta er mikil innan þeirrar rekstrareiningar sem hver framleiðandi rekur og eftir því sem hún er stærri verða áföllin meiri komi til þess að fella þurfi bústofn til útrýmingar þegar í hlut eiga bráðsmitandi sjúkdómar (svo sem svínapest, fjölónæm salmonella o.fl.). Í sumum þessara tilvika getur ríkissjóði verið skylt að bæta viðkomandi framleiðanda tjónið og má gera ráð fyrir að ábyrgð ríkisins verði í hlutfalli við bústærð. Sama á við um aðstæður á kjötmarkaði sem raskast einnig mjög, a.m.k. tímabundið, á meðan framleiðsla hjá viðkomandi aðila liggur niðri. Sé um minni framleiðslueiningar að ræða má hins vegar ætla að tjónið sem af því hlýst og röskun á framleiðslumagni verði eðlilega minni.
4. Þá er lagt til að lögfest verði sektarheimild fyrir Matvælastofnun (MAST) sem stofnunin getur beitt gagnvart framleiðendum sem ekki virða ákvæði laganna og stjórnvaldsreglna sem settar verða samkvæmt þeim. Í frumvarpinu kemur fram m.a. að ef framleiðendur verða uppvísir að því að framleiða umfram áðurnefnd mörk, að teknu tilliti til undantekninga sem verða heimilaðar, t.d. um flutning framleiðslu yfir á næsta framleiðsluár, verði heimilt að beita fésektum.

Þá er gert ráð fyrir að ráðherra setji með reglugerð nánari reglur um framkvæmd framan- greindra ákvæða.

Loks er að finna í frumvarpinu ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um hvernig einstökum framleiðendum er gefinn kostur á að aðlaga framleiðslu sína að ákvæðum laganna yfir tiltekið tímabil, en gert er ráð fyrir að Matvælastofnun annist einnig framkvæmd og eftirlit með þeim þætti laganna. Sett eru inn öryggisákvæði sem tryggja að umrædd aðlögun geti á engan hátt valdið því að komi til skorts á afurðum svína á innlendum markaði Þá er gert ráð fyrir að stofnunin fái nauðsynleg þvingunarúrræði til að beita við þá framkvæmd ef misbrestur verður á að farið verði eftir ákvæðum laganna.

IV. Ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944.

Í 1. gr. frumvarpsins koma fram markmið kaflans. Tilgangur ákvæða hans er að ná þessum markmiðum og því talið nauðsynlegt að lögfesta þau og setja reglur um hámarksframleiðslu á svínabúum í samræmi við þau. Önnur leið væri að lögbinda hámarksbústærð við gripafjölda sem er þekkt leið frá öðrum löndum (Noregi). Sú leið felur í sér minni sveigjanleika í breytilegum markaði og þessi leið því valin. Eins felur fyrri leiðin í sér nokkra leiðbeiningu til framleiðenda hvert horfir með innlenda framleiðsluþörf á svínakjöti með hliðsjón af stærð markaðarins og væntanlegum innflutningi sem ætti að öðru jöfnu að draga úr óæskilegum sveiflum í framleiðslu. Þar sem framleiðsla á svínakjöti er eingöngu til að fullnægja innlendri eftirspurn leiðir umframframleiðsla eða skortur á framleiðslu til herra verðs til neytenda til lengri tíma litið. Hvorug þessara leiða felur í sér beina eða óbeina stjórnun á heildarframleiðslu á svínakjöti en gert er ráð fyrir að hún ráðist af markaðsaðstæðum hverju sinni þar sem framleiðendur ráða í markaðinn.

Með vísan til framanritaðs er ljóst að frumvarpið felur í sér tiltekna íhlutun í starfsskilyrði svínaræktar og hefur það því gefið tilefni til athugunar á hvort það sé í samræmi við ákvæði 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33 frá 17. júní 1944, um friðhelgi eignarréttar, og einnig 75. gr. stjórnarskrárinnar, um atvinnufrelsi. Við samningu frumvarpsins var það mat hins vegar lagt til grundvallar að þær breytingar sem lagðar væru til brytu ekki í bága við ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í 72. gr. segir m.a.: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“ (<http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html>.) Í 75. gr. segir: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“ (<http://www.althingi.is/lagas/139b/1944033.html>.) Tilvitnuð stjórnarskrárákvæði hafa verið skýrð á þann hátt að unnt sé að takmarka eignarrétt og atvinnufrelsi með almennum hætti. Skilyrði fyrir því að unnt sé að takmarka eignarnám og atvinnufrelsi eru hliðstæð en í öðru tilvikinu er gerð krafa um að almenningsþörf krefji en í hinu tilvikinu er gerð krafa um að almannahagsmunir krefji þess. Þá er í báðum tilvikum áskilnaður um að lagafyrirmæli standi til þess en þó er ekki alltaf það skilyrði að fullar bætur komi fyrir.

Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan koma fram í 1. gr. frumvarpsins markmið laganna sem eru:

- a. að auka fæðuöryggi með dreifingu búna og að framleiðsla á svínakjöti til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu,
- b. að hindra sjúkdómsfaraldra í svínum og draga með því úr líkum á framleiðslu- og markaðstjóni af þeirra völdum,
- c. að stuðla að fjölskyldubúskap og þar með að fleiri bændur geti byggt afkomu sína á svínabúskap,
- d. að tryggja sjálfbærni og stöðugleika í greininni.

Búvörulögin hafa fram til þessa að meginefni til skipað málum í hefðbundnum búskap en í minna mæli náð til hinna svonefndu korngreina, þ.e. framleiðslu á afurðum alifugla og svína. Þær greinar hafa verið vaxandi hluti af landbúnaði á Íslandi og hafa verulega þýðingu fyrir matvælaöryggi þjóðarinnar. Landbúnaðarpólítísk markmið sett svínaræktinni með ákvæðum þessa frumvarps væru í fullu samræmi við almenn markmið búvörulaganna sem auk þeirra mundu tryggja „almannahagsmuni“ og „almenningsþörf“, sbr. framangreind ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944.

Í athugasemdum hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim hagsmunum sem búa að baki frumvarpinu en að mati flutningsmanna þess er um að ræða almenningsspörf og almannahagsmuni í skilningi framangreindra ákvæða stjórnarskrárinnar sem hlutaðeigandi svínabændur verða að þola bótalaust. Eins og gerð hefur verið grein fyrir hafa vandamál skapast við óviðráðanlegan samruna svínabúa, en auk lausnar á því vandamáli er stefnt að því með ákvæðum frumvarpsins að tryggja að framleiðsla á svínakjöti verði miðuð við stærð markaðar á hverjum tíma og að framboð svínakjöts haldist stöðugt og að dregið verði úr áhættu vegna ófyrirséðra sjúkdómsfaraldra. Með því að ákveða hámarksstærð búa í svínarækt og með því að dreifa svínarækt á fleiri einingar er einnig m.a. dregið úr smithættu vegna alvarlegra sjúkdóma og einnig hættu á stórfelldu hruni í framleiðslu vegna niðurskurðar á bústofni sem er lögbundinn í slíkum tilvikum. Þar er um að ræða almenna þjóðhagslega hagsmuni sem varða framtíð íslensku þjóðarinnar og er nauðsynlegt að grípa til þeirra aðgerða sem kveðið er á um í frumvarpinu til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að samkvæmt framanrituðu. Einnig skal áréttað að þær breytingar sem þar er lagt til að gerðar verði á lögum nr. 99/1993 og varða íhlutun í starfsskilyrði svínaræktar er áformað að verði gerðar með lögum sem gildi jafnt um alla í þessari atvinnugrein.

Þá eru mörg fordæmi í íslenskri löggjöf sem telja verður að feli í sér hliðstæðar eða áþekkar takmarkanir á starfsemi á sviði atvinnurekstrar. Má þar t.d. nefna ákvæði um takmarkanir á heimildum í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, t.d. 6. gr. a, en þar kemur fram m.a. að Fiskistofu er einungis heimilt að veita hverri útgerð, eiganda, einstaklingi eða lögaðila, leyfi til strandveiða fyrir eitt fiskiskip. Einnig má nefna 13. gr. laga nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, en þar kemur fram m.a. að samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila, má aðeins nema tilteknu hlutfalli af heildaraflahlutdeildum landsins og einnig einungis tilteknu hlutfalli af aflahlutdeildum í einstökum tegundum.

Sjá einnig lög nr. 1/1999, um breytingu á þágildandi lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, og síðari breytingar á þeirri löggjöf, þar sem lögfestar voru tilteknar takmarkanir á veiðum smábáta, svo sem um sóknardaga og síðar krókaafلامark en smábátar undir 6 tonnum höfðu fram að þeim tíma getað veitt langt umfram það magn sem leyfilegt var samkvæmt lögnum. Umræddar breytingar voru reyndar aðeins hluti af upptöku fiskveiðistjórnkerfisins hér á landi eins og aðrar reglur sem gilda um það efni.

V. Annað.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst svínabændur og framleiðendur svínaafurða. Við samningu frumvarpsins var skilgreint hverjir væru hagsmunaaðilar en þeir eru fyrst og fremst framleiðendur svínakjöts, þ.e. aðilar að Svínaræktarfélagi Íslands, þó svo að færa megi fyrir því rök að í ákvæðum frumvarpsins felist hagsbætur fyrir vinnslustöðvar og neytendur, m.a. með því að koma í veg fyrir fákeppni.

Í samstarfsyfirlýsingu sinni hefur ríkisstjórnin heitið að standa vörð um innlendan landbúnað og að tryggja fæðuöryggi þjóðarinnar, sem og öryggi matvæla. Mikilvægt er að standa vörð um og efla matvælaframleiðslu og matvælaíðnað líkt og fram kemur í samstarfsyfirlýsingunni, m.a. með því að auka svigrúm til heimaframleiðslu, vöruþróunar og heimasölu með upprunamerkingum ásamt því að gera átak í lífrænni ræktun en víkja til hliðar því sem kallast verksmiðjubúskapur og þeim umhverfislegu og siðfræðilegu annmörkum sem honum fylgja. Það mun tryggja aukna fjölbreytni á markaði.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að bætt verði nýjum kafla við lögina sem beri heitið „Um framleiðslu á afurðum svína“ en ákvæði kaflans eru hins vegar með nokkrum öðrum hætti en ákvæði laganna um aðrar búgreinar.

Um a-lið (6l. gr. A).

Í þessari grein eru sett fram markmið laganna um framleiðslu á svínabúum. Meginmarkmiðið með lögnum er að halda jafnvægi milli framleiðslu og sölu á svínakjöti hér á landi og að framleiðslu skuli miða við stærð markaðar á hverjum tíma. Jafnframt er markmiðið að stuðla að fjölskyldubúskap í svínarækt er verði þá stundaður á líkan hátt og í flestum öðrum búgreinum. Þá er í ákvæðinu að finna markmið um að auka fæðuöryggi með hæfilegri dreifingu búanna er spornar við hættu á fjöldasýkingu í svínastofninum sem líklegt er að fylgi niðurskurður á gripum og hrun í framleiðslu.

Um b-lið (6l. gr. B).

Með þessu ákvæði er lagt til að öll svínabú og framleiðsla svínaafurða skuli fara fram á lögbýlum og að einungis einn framleiðandi skuli vera á hverju lögbýli. Ráðherra getur þó veitt undanþágur frá síðastgreindri reglu og heimilað að fleiri en einn framleiðandi skuli vera á einstökum lögbýlum ef sérstakar ástæður mæla með því. Hugtakið lögbýli ber að skýra í samræmi við ákvæði 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Ákvæði þetta er lagt til m.a. til að tryggja að unnt verði að ná markmiðum laganna sem gerð hefur verið grein fyrir í almennum athugasemdum hér að framan, svo og að eftirlit með framkvæmd laganna geti orðið markvisst og að unnt verði að byggja það á einföldum og skýrum eftirlitsreglum. Þá eru framangreindar reglur í samræmi við önnur ákvæði laga nr. 99/1993 að því leyti að framleiðslustjórnun samkvæmt þeim er að verulegu leyti miðuð við lögbýli, sbr. m.a. IX. og X. kafla laganna.

Einnig er með þessu ákvæði lagt til að settar verði tilteknar takmarkanir á stærð svínabúa. M.a. er lagt til að sérhverjum framleiðanda verði ekki heimilt að vera með meira en 15% af hæfilegu framleiðslumagni svínakjöts á hverjum tíma. Um hugtakið „framleiðandi“ er vísað til orðskýringa í 2. gr. laganna. Til að tryggja að framleiðendur fari eftir þessum reglum er lagt til að hverjum framleiðanda sem er með framangreinda markaðshlutdeild sé óheimilt að eiga hlut í og/eða reka önnur svínabú, en samkvæmt því verði óheimil öll persónuleg og fjárhagsleg tengsl, þ.m.t. rekstrar- og eignatengsl á milli aðila umfram áður nefnd stærðarmörk. Jafnframt er í greininni skilgreint hvað felist í hugtakinu „tengdir aðilar“ í skilningi frumvarpsins. Er gert ráð fyrir að við skýringu og túlkun ákvæðisins verði miðað við framkvæmd ákvæða um það efni öðrum lögum.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum er tilgangurinn með þessu fyrirkomulagi sá m.a. að lágmarka tjón vegna hugsanlegra sjúkdóma. Þegar mikill lífmassi er kominn undir sama þak og sjúkdómar koma upp sem kalla á niðurskurð á viðkomandi bú (svo sem fjölónæm salmonella) getur komið til þess að ríkið verði að bæta viðkomandi framleiðanda tjónið og einnig geta aðstæður á kjötmarkaði raskast mjög, a.m.k. tímabundið, á meðan framleiðslan hjá viðkomandi aðila minnkar en ef um minni framleiðslueiningar er að ræða verður tjónið sem af því hlýst eðlilega minna. Einnig má ætla að með ákvæðum frumvarpsins verði óbeint stuðlað að betri nýtingu, og umgengni, lífræns áburðar. Fyrir stórar framleiðslueiningar getur losun svínaúrgangs orðið vandamál þar sem gríðarlega mikið magn fellur til á afmörkuðum stöðum. Slíkt kallar á of mikla áburðargjöf eða förgun áburðarins án nýtingar á honum og þar af leiðandi sóun verðmæta og ofauðgun næringarefna í jarðvegi. Með minni framleiðslueiningum er mun auðveldara að koma áburðinum frá sér með litlum tilkostnaði og betri nýtingu.

Um c- og d-lið (61. gr. C og 61. gr. D).

Í 61. gr. C er gert ráð fyrir að eftirlit með því að framleiðendur á svínakjöti haldi sig innan tiltekinnna framleiðslumarka fari fram á tveimur stöðum, þ.e. í sláturhúsum, framkvæmt af fulltrúum Matvælastofnunar (MAST), og á svínabúum, við talningar á gyltum, einnig framkvæmt af fulltrúum Matvælastofnunar (MAST). Sérstakt ákvæði er í 61. gr. D um að Matvælastofnun geti krafist framleiðendur og sláturleyfishafa um hverjar þær upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg fyrir eftirlit með framleiðslunni til að tilgangi laganna verði náð. Matvælastofnun (MAST) er sú stofnun sem annast eftirlit með búfénaði hjá bændum, þar á meðal að framkvæma talningu á öllu búfé (þar á meðal gyltum og grísum). Það verkefni sem stofnuninni er falið samkvæmt frumvarpinu er í reynd hluti af verkefnum stofnunarinnar í dag svo lengi sem ekki þarf að grípa til ráðstafana fari einhver framleiðandi umfram þau mörk sem ráðherra setur samkvæmt frumvarpinu. Ekki kemur til álita að fela öðrum fagstofnunum að annast þetta verkefni sé horft til sérfræðipækkingar eða kostnaðar ríkissjóðs.

Um e-lið (61. gr. E).

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði nýmæli um sektarheimild ef framleiðendur svínakjöts fara umfram þau mörk sem fram koma í 61. gr. B, að teknu tilliti til undantekninga, t.d. vegna heimilda til að flytja framleiðslu á milli framleiðsluára, sem mega nema allt að $\frac{1}{10}$ hluta af reiknuðum hlut við framleiðsluviðmiðun. Sektirnar skulu nema 230 kr. fyrir hvert kg af svínakjöti sem er umfram þau mörk sem ákveðin eru skv. 61. gr. B. Fjárhæð sekta skal taka mánaðarlegum breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs frá 1. janúar 2012. Um refsíabýrgð lögaðila fer eftir ákvæðum II. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Matvælastofnun leggur á sektir skv. 1. og 2. mgr. en ákvarðanir stofnunarinnar um álagningu sekta eru kærarlegar til ráðuneytisins innan þriggja mánaða frá því að kæranda varð kunnugt um ákvörðun. Það er sami frestur og gildir um stjórnsýslukærur samkvæmt hinu almenna ákvæði 26. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Þá er gert ráð fyrir að sektir samkvæmt grein þessari renni í ríkissjóð og að þær megi innheimta með fjárnámi án dóms eða sáttar.

Um f-lið (61. gr. F).

Með ákvæðinu er kveðið á um að ef framleiðendur svínakjöts og svínaafurða brjóta gegn ákvæðum þessa kafla geti það varðað sviptingu leyfis til matvælaframleiðslu samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli, en í 9. gr. þeirra laga er kveðið á um að öll matvælaframleiðsla þurfi starfsleyfi og á það m.a. við um framleiðslu svínakjöts og svínaafurða fyrir markað. Forsenda þess að framleiðandi svínaafurða haldi starfsleyfi sínu er að farið sé að lögum um framleiðsluna, hvort sem um er að ræða atriði sem varða umhverfismál, dýravernd eða efnahagsleg skilyrði í lögum. Alvarleiki þeirrar vanrækslu sem um ræðir og leiðir til sviptingar starfsleyfis er matsatriði hverju sinni en verður ætíð þrautaúrræði. Áréttað skal að ákvæðið er ekki byggt á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) eða reglum sem settar hafa verið á grundvelli samningsins þótt samkvæmt því sé gert ráð fyrir að Matvælastofnun geti svipt framleiðendur svínaafurða starfsleyfi vegna brota á ákvæðum laganna skv. 9. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli, en þau lög byggjast nú að verulegu leyti á samningnum. Ekki er gert ráð fyrir að framleiðendur svínaafurða hafi önnur starfsleyfi samkvæmt lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, og því er með ákvæðinu byggt á því að Matvælastofnun geti svipt framleiðendur svínaafurða leyfi samkvæmt umræddu ákvæði 9. gr. laga nr. 93/1995 sem er það starfsleyfi sem starfsemi þeirra er byggð á.

Um g-lið (61. gr. G).

Þessi grein felur í sér heimild fyrir ráðherra til að setja með reglugerðum og öðrum stjórnvaldsreglum nánari ákvæði um framkvæmd þessa kafla, m.a. um skyldu umsækjenda til að taka fram upplýsingar um afurðir og um frágang viðskiptaskjala, framkvæmd á eftirliti Matvælastofnunar og fyrirkomulag á samskiptum við framleiðendur, þ.m.t. sviptingu starfsleyfis ef talin er nauðsynleg. Enn fremur er gert ráð fyrir að þar verði ákvæði um form álagningar og innheimtu sekta. Tekið er fram í greininni að sú upptalning sem þar er sé ekki tæm- andi en talið er nauðsynlegt að þar verði ákveðið svigrúm til að bæta við heimildum til að setja með reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsreglum ákvæði um önnur atriði.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að bætt verði nýju ákvæði til bráðabirgða við lögin um að framleiðendum svínakjöts verði veittur tiltekinn frestur til að aðlaga framleiðslu sína að þeim mörkum sem kveðið er á um í 61. gr. B. Þar kemur fram m.a. að á árunum 2014–2024 skuli framleiðsla einstakra framleiðenda ekki vera meiri en eftirfarandi:

Ár:	Framleiðsla:
2014	35%
2015	32%
2016	30%
2017	28%
2018	26%
2019	24%
2020	22%
2021	20%
2022	18%
2023	16%
2024	15%

Einnig kemur þar fram að um framleiðslumagn einstakra framleiðenda, sem er umfram áðurnefnd mörk, gilda ákvæði 61. gr. E, þó með því fráviki að hverjum framleiðanda verður heimilt að flytja $\frac{1}{10}$ hluta þess magns sem honum er heimilt að framleiða til næsta árs eða ára í þeim tilvikum þegar tímabil nær yfir tvö samliggjandi ár, enda lækkar þá framleiðsluheimild þess árs eða ára um sama magn. Matvælastofnun tilkynnir það framleiðendum á sannanlegan hátt.

Gert er ráð fyrir að framkvæmd og eftirlit með því að framangreind ákvæði laganna nái fram að ganga verði hjá Matvælastofnun. M.a. er þar gert ráð fyrir að stofnunin fái ákveðin þvingunarúrræði til að tryggja að allir framleiðendur aðlagi framleiðslu sína að ákvæðum laganna. Einnig er þar gert ráð fyrir að þeir framleiðendur sem eru með yfir 15% af markaðs- hlutdeild innan lands við gildistöku laganna skuli eigi síðar en 1. febrúar 2013 leggja fyrir Matvælastofnun áætlun um hvernig þeir muni aðlaga framleiðslu sína að ákvæðum 61. gr. B. Ef einstakir framleiðendur svínakjöts skila ekki áætlun til Matvælastofnunar innan þeirra tímamarka sem fram koma í 1. mgr. skal Matvælastofnun eigi síðar en 1. mars 2013 gera slíka áætlun fyrir þá framleiðendur og skal hún þá gilda um framkvæmd ákvæðisins. Sama gildir ef áætlun sem framleiðandi hefur lagt fyrir Matvælastofnun stenst ekki ákvæði laganna.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.