

Tillaga til þingsályktunar

um matvælastefnu til ársins 2040.

Frá matvælaráðherra.

Alþingi ályktar að unnið verði samkvæmt eftirfarandi matvælastefnu til ársins 2040. Matvælastefna Íslands verði leiðandi í ákvarðanatöku til að stuðla að aukinni verðmætasköpun í matvælaframleiðslu hér á landi, tryggja fæðu- og matvælaöryggi og auka velferð fólks í sátt við umhverfi og náttúru.

Framtíðarsýn í matvælaframleiðslu verði eftirfarandi:

- Ísland verði í fremstu röð ríkja í gæðum framleiddra matvæla.
- Framleiðsla sem byggist á nýtingu lifandi auðlinda standist öll viðmið um sjálfbærni nýtingar og hafi vísindi vistkerfisnálgunar og varúðar að leiðarljósi.
- Fullnýting afurða sem tryggi virðisreikju matvælaframleiðslu.
- Matvælaframleiðsla verði kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggist á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum.
- Matvælaöryggi standi á traustum stöðum og öll framleiðsla miði að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra.
- Fæðuöryggi verði tryggt. Komið verði á fót skipulagi sem tryggi nauðsynlegar lágmarksbirgðir matvæla í landinu á hverjum tíma, sem og aðföng til framleiðslunnar.
- Framleiðsla verði arðbær og tryggi byggðafestu og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu.
- Ákvarðanir um nýtingu lifandi auðlinda taki jafnan mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu og hag heildarinnar í efnahagslegu tilliti.
- Menntun í matvælatengdu námi mæti þörfum samfélagsins og atvinnulífsins. Matvælaframleiðsla verði eftirsóknarverður starfsvettvangur sem laði að sér starfsfólk sem búi yfir hæfni og getu til að takast á við áskoranir og tækifæri framtíðarinnar í matvælaframleiðslu.
- Rannsókn- og nýsköpunarstarf hafi mælanlega aukið sjálfbærni, fjölbreytni og verðmætasköpun matvælaframleiðslu. Ísland verði með leiðandi hlutverk í hugviti og tæknibreytingum sem tengjast sjálfbærri matvælaframleiðslu.

Til þess að framtíðarsýnin verði að veruleika verði lögð áhersla á eftirfarandi þætti:

- Sjálfbærni matvælaframleiðslu.
- Samfélag.
- Fæðuöryggi.

4. Matvælaöryggi.
5. Þarfir neytenda.
6. Rannsóknir, nýsköpun og menntun.

1. Sjálfbærni matvælaframleiðslu.

- 1.1. Grunnur sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda verði styrktur með betri kortlagningu á vistkerfum og skýr viðmið verði sett fyrir sjálfbæra nýtingu að teknu tilliti til ástands og virkni vistkerfa.
- 1.2. Viðkvæm og mikilvæg vistkerfi í hafi og á landi verði vernduð með fullnægjandi hætti.
- 1.3. Rannsóknir og vöktun lykilumhverfisþátta verði tryggð, til að sjá fyrir, eins og kostur er, möguleg áhrif loftslagsbreytinga á lífríkið, matvælaframleiðslu og fæðuöryggi.
- 1.4. Hvatt verði til enn frekari samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda til að þrýst verði á samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda vegna matvælaframleiðslu, m.a. með orkuskiptum og breyttum framleiðsluháttum.
- 1.5. Hringrásarhagkerfið verði stutt með rannsóknum og þróun í fullvinnslu og fullnýtingu afurða og stuðlað verði að minni matarsóun og minna kolefnisspori matvælaframleiðslu.
- 1.6. Hvatt verði til þess að kolefnisjöfnun þess hluta losunar matvælaframleiðslu sem ekki tekst að koma í veg fyrir verði stunduð með ábyrgum hætti í samræmi við viðurkennda staðla, þar sem saman fari verndun lífríkis og loftslags.

2. Samfélag

- 2.1. Matvælaframleiðslu verði skapað, hvort heldur er nýjum eða rótgrónum greinum, skýr lagalegur ramma og starfsumhverfi sem styðji við verðmætasköpun á grunni sjálfbærrar nýtingar.
- 2.2. Skilvirk stjórnsýsla og eftirlit til að styðja við matvælaframleiðslu á grunni sjálfbærrar nýtingar verði tryggð með skýrum, gagnsæjum og einföldum ferlum.
- 2.3. Stuðlað verði að eflingu og þróun matvælaframleiðslu og tengdra starfa sem byggist á sérstöðu og styrkleika byggða um allt land, þar sem tækifæri fjórðu iðnbyltingarinnar verði nýtt með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.
- 2.4. Stuðlað verði að uppbyggingu innviða um allt land sem geri fyrirtækjum í matvælaframleiðslu og nýting náttúruauðlinda kleift að fjárfesta og þróast óháð staðsetningu.
- 2.5. Stuðlað verði að því að endurnýjanleg orka verði aðgengileg fyrirtækjum í matvælaframleiðslu hvort heldur í hefðbundnum eða nýjum greinum.
- 2.6. Staða jafnréttis verði greind í matvælaframleiðslu frá víðu sjónarhorni og tryggt verði að þau gögn sem til eru gefi sem réttasta mynd af stöðunni.

3. Fæðuöryggi

- 3.1. Stoðir fæðukerfa og fæðuöryggis landsins verði styrktar með því m.a. að styðja við nýsköpun í matvælaframleiðslu og stuðla að aukinni sjálfbærni innlendrar framleiðslu með tilliti til aðfanga, auðlindanýtingar og hringrásarhagkerfis.
- 3.2. Áhersla verði lögð á að minnka losun vegna matvælaframleiðslu og auka framleiðslu matvæla með lágu kolefnisspori, sem byggist á lífsferilsgreiningu og mati á kolefnisspori framleiðslunnar.

4. Matvælaöryggi

- 4.1. Stuðlað verði að því að matvæli sem framleidd eru hér á landi sem og aðflutt matvæli séu örugg og heilnæm.
- 4.2. Regluverk og eftirlit verði yfirfarið og samræmt auk þess sem tryggt verði að stjórnsýslan sé einföld, málefnaleg og skilvirk.
- 4.3. Tryggt verði að matvælaeftirlit í landinu lagi sig að nýjum greinum og framleiðsluaðferðum.
- 4.4. Hugmyndafræði einnar heilsu verði höfð að leiðarljósi.

5. Þarfir neytenda

- 5.1. Stuðlað verði að því að neytendur séu vel upplýstir um uppruna, innihald og kolefnisspor matvæla.
- 5.2. Drifkraftur í framleiðslu komi frá neytendum, þarfir viðskiptavina ráði vöruúrvali.
- 5.3. Jöfnuður, aðgengi að matvælum og hollusta verði í fyrirrúmi.

6. Rannsóknir, nýsköpun og menntun

- 6.1. Stuðningsumhverfi nýsköpunar verði eflt enn frekar og sterkir hvatar tryggðir til að auka rannsóknir og þróun innan íslenskra fyrirtækja og stofnana.
- 6.2. Skapað verði umhverfi sem laði að hugvit, sérfræðipækkingu og fjárfestingu.
- 6.3. Árangur af stuðningi við rannsóknir og nýsköpun í matvælaíðnaði verði mældur og lagt verði mat á hverju sá stuðningur skilar fyrir matvælageirann, samfélagið og hagkerfið.
- 6.4. Hlúð verði að grunnrannsóknum og vöktun lifandi auðlinda og matvæla.
- 6.5. Greint verði hvaða hæfni, getu og menntun mannauður framtíðar og innviðir þurfi til að mæta bæði þörfum og áskorunum fyrirtækja í framleiðslu matvæla, nýsköpun og fullnýtingu afurða.

Stefnan í framkvæmd.

Til að hrinda matvælastefnu til ársins 2040 í framkvæmd verði gerðar áætlanir um aðgerðir til fimm ára í senn. Áætlanir þessar verði yfirfarnar og endurskoðaðar árlega og uppfærðar ef þörf þykir.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Matvælastefnu er ætlað að vera leiðandi í ákvarðanatöku til að stuðla að aukinni verðmætasköpun í matvælaframleiðslu hér á landi, tryggja fæðu- og matvælaöryggi og auka velferð fólks í sátt við umhverfi og náttúru. Hér á landi eru tækifærin mörg og mikilvægt að nýta þau með samræmdum aðgerðum.

Matvælastefnunni er ætlað að vera leiðarstef fyrir matvælaframleiðslu í landinu og þar með talið þá stefnumótun sem undir hana fellur. Stefnan verður höfð til hliðsjónar við stefnumótun í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi, þar sem þættir sem til umfjöllunar eru í henni verða hafðir að leiðarljósi.

Á Íslandi er framleitt mikið magn matvæla og er framleiðslan mikilvæg með tilliti til allra lykilhagstærða svo sem landsframleiðslu, útflutningsverðmæta og fjölda starfa. Fá samfélög sem við berum okkur saman við eru jafn efnahagslega háð matvælaframleiðslu. Ísland er ríkt af auðlindum sem gerir landið að samkeppnishæfum matvælaframleiðanda innanlands sem og á alþjóðamörkuðum. Forsendur eru fyrir hendi að byggja velsæld þjóðarinnar áfram á

sjálfbærri nýtingu auðlinda, m.a. til matvælaframleiðslu, og jafnframt að þróa áfram nýjar framleiðslugreinar á þeim grunni.

Matvælastefnan sem hér er mörkuð nær til ársins 2040. Horft var til helstu áskorana og tækifæra í matvælaframleiðslu. Þegar drög matvælastefnunnar lágu fyrir var haldið matvælaþing sem opið var öllum áhugasömum og sýnt í opnu streymi. Þar voru fengnir aðilar úr öllum áttum til að ræða og gagnrýna stefnuna í heild sinni auk þess sem opið var fyrir spurningar. Umræður og athugasemdir frá matvælaþingi voru hafðar að leiðarljósi við lokafrágang matvælastefnu.

2. Meginefni tillögunnar.

2.1. *Sjálfbærni matvælaframleiðslu.*

Matvælaframleiðsla fyrir sístækkandi samfélög um heim allan er áskorun sem allar þjóðir standa frammi fyrir. Þekking á áhrifum matvælaframleiðslu á loftslag, vistkerfi og náttúruauðlindir er vaxandi og vitað er að hún á umtalsverðan hlut í neikvæðum áhrifum á náttúruna. Aðgerðir sem hafa það að markmiði að stemma stigu við losun gróðurhúsalofttegunda, takmarka neikvæð áhrif á vistkerfi og líffræðilega fjölbreytni og efla hringrásarhagkerfi vegna fæðuframleiðslu eru afar brýnar. Matvælaframleiðsla á Íslandi er stór hluti af hagkerfinu og getur lagt mikið af mörkum til þess að gera betur varðandi alla þessa þætti. Á sama tíma og matvælaframleiðsla getur haft mikil áhrif á loftslagið er ljóst að loftslagsbreytingar munu hafa í för með sér ýmsar breytingar á umhverfi matvælaframleiðslu. Þessar breytingar þarf að vakta vel og vera viðbúin að bregðast við eftir þörfum.

2.2. *Samfélag.*

Matvælaframleiðsla á Íslandi er undirstöðuatvinnugrein sem byggist öðru fremur á þremur frumframleiðslugreinum, þ.e. landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi. En matvælaframleiðsla teygir anga sína mun víðar. Vinnsla afurða, nýting þeirra og kaup á margvíslegri þjónustu sem tengist framleiðslunni margfalda efnahags- og samfélagsleg áhrif atvinnugreinanna. Um land allt hefur sprottið upp fjölbreytt starfsemi þar sem stórir og smáir framleiðendur nýta grunnhráefni úr íslenskri náttúru. Þá hefur verið mikill vöxtur í nýjum greinum og hliðargreinum sem nýta auðlindir og hliðarhráefni á annan hátt en frumframleiðendurnir. Í þessum greinum liggja mikil tækifæri til enn frekari vaxtar með tilheyrandi samlegðaráhrifum með frumframleiðslugreinunum. Mikilvægt er að matvælaframleiðsla sem byggist á nýtingu auðlinda taki m.a. mið af samfélagsgæðum og jöfnuði, óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu.

2.3. *Nýting afurða.*

Náttúruauðlindir Íslands eru takmarkaðar og alls óvíst að hægt sé að auka sókn í sum þeirra hráefna sem við nú nýtum í matvælaframleiðslu. Því er afar brýnt að nýta sem allra best öll þau hráefni sem til falla. Setja þarf fram metnaðarfull og mælanleg markmið um fullnýtingu með það að markmiði að skapa sem mest verðmæti og lágmarka sóun í virðiskeðjunni. Fullnýting hráefna leiðir til aukinnar sjálfbærni og dregur úr álagi á auðlindir og umhverfið á sama tíma og hún leiðir til aukinnar verðmætasköpunar, nýrra tækifæra og fjölbreyttari atvinnustarfsemi um allt land. Bætt nýting náttúruauðlinda hefur því margfeldisáhrif út í samfélagið og einnig yfir í aðrar greinar.

2.4. Fæðuöryggi.

Atburðir á heimsvísu síðustu ár hafa beint kastljósinu í auknum mæli að fæðuöryggi. Auka þarf árvekni um fæðukerfi og fæðuöryggi á Íslandi, tryggja að landið verði minna háð innfluttum hráefnum og aðföngum og styrkja innlenda matvælaframleiðslu. Áhersla á hringrásarhagkerfið og sjálfbærni í framleiðslu styrkir stöðir fæðuöryggis landsins. Neyðarbirgðahald er einnig mikilvægt til að styrkja viðnáms- og áfallaþol samfélagsins.

2.5. Matvælaöryggi.

Neytendur þurfa að geta treyst því að þau matvæli sem í boði eru hér á landi, hvar sem þau eru framleidd, séu heilnæm, örugg og ógni ekki heilsu almennings. Góðir framleiðsluhættir eru lykilatriði í að tryggja matvælaöryggi og heilnæma matvælaframleiðslu. Matvælaöryggi er sannreynt með öflugum eftirliti og vöktun. Einnig þarf að tryggja að framleiðsluhættir séu samkvæmt hugmyndafræði „einnar heilsu“, þar sem horft er til þess að heilbrigði og velferð manna og dýra sé samtengt. Þetta helst í hendur við það mikilvæga verkefni að lágmarka sýklalyfjaónæmi baktería í umhverfi og matvælum hérlendis. Matvælaöryggi er einnig grunnforsenda fyrir útflutningi matvæla frá Íslandi. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið tryggir að sömu forsendur liggja til grundvallar við framleiðslu og dreifingu matvæla og upplýsingagjöf til neytenda í öllum aðildarríkjum samningsins. Þetta eykur jafnframt vægi íslenskrar matvælaframleiðslu í fríverslunarviðræðum þegar horft er til aðgengis að nýjum mörkuðum.

2.6. Þarfir neytenda.

Ímynd íslenskra matvæla hefur mikil áhrif á val fólks, bæði einstaklinga sem búsettir eru hér á landi og erlendis. Ísland er í góðri stöðu til að vera leiðandi í matvælaframleiðslu þar sem hér er gott aðgengi að hreinu vatni og endurnýjanlegri orku. Íslensk matvælaframleiðsla þarf að byggjast á gæðum, hreinleika og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Mikilvægt er að fyrir liggja greining og upplýsingar um þróun markaða og eftirspurnar.

2.7. Horft til framtíðar.

Rannsóknir, nýsköpun og hagnýting hugvits eru lykilþættir í því að auka sjálfbærni, fjölbreytni og verðmætasköpun í innlendri matvælaframleiðslu og að fjölga eftirsóknarverðum og verðmætum störfum. Miklar breytingar eiga sér stað í allri virðiskeðju matvæla í tengslum við fjórðu iðnbyltinguna. Þetta getur skapað bæði mikil tækifæri og áskoranir fyrir Ísland. Ísland mun taka virkan þátt í þessum tæknibreytingum og getur haft leiðandi hlutverk á þeim sviðum þar sem styrkleikar eru í alþjóðlegum samanburði, svo sem í sjávarútvegi og notkun sjálfbærrar orku til framleiðslu. Öflugt rannsóknar- og nýsköpunarstarf styrkir samkeppnisstöðu Íslands, eykur velsæld og getu samfélagsins til að taka þátt í örum tæknibreytingum. Um leið eflist iðnaðurinn og verður betur í stakk búinn til að mæta áskorunum sem tengjast því að framleiða meiri mat á sjálfbæran hátt. Lögð verður áhersla á aukið innlent og erlent rannsóknar- og þróunarsamstarf tengt matvælaframleiðslu og jafnframt að mæla ávinning af stuðningi við rannsóknir sem efla íslenska matvælaframleiðslu.

Fjárfesting í menntun og gott framboð á öflugum námi í matvælatengdum greinum er grunnforsenda fyrir áframhaldandi samkeppnishæfi íslenskrar matvælaframleiðslu. Því þarf að greina hvaða hæfni þarf til þess að taka þátt í og leiða þær miklu breytingar sem eru í vændum, bæði í tengslum við fjórðu iðnbyltinguna og á umhverfissviðinu.

3. Samráð.

Þingsályktunartillaga þessi er samin í matvælaráðuneytinu og varðar matvælastefnu til ársins 2040. Umfangsmikið samráð var við mótun stefnu þessarar. Drög að matvælastefnu voru birt á vef Stjórnarráðsins hinn 16. nóvember 2022 og í framhaldinu var haldið Matvælaþing hinn 22. nóvember sem var ætlað að vera vettvangur samræðu og rýni hagaðila um stefnuna. Á þinginu voru fjölbreyttar pallborðsumræður um stefnuna auk þess sem opið var fyrir spurningar frá almenningi varðandi drögin. Matvælaþingið var haldið í Silfurbergi í Hörpu en var jafnframt í opnu streymi á vef.

Drög að þingsályktunartillögu þessari voru í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda tímabilið 10.–24. febrúar 2023 (mál nr. S-31/2023. Alls bárust 25 umsagnir í samráðsgátt. Umsagnir bárust t.d. frá byggðaráði sveitarfélagsins Skagafjarðar, NASF á Íslandi, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Dalabyggð, Félagi atvinnurekanda, Landvernd, Samtökum verslunar og þjónustu, Auðhumlu, Umhverfisstofnun, Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Náttúrufræðistofnun Íslands, Matvælastofnun, Bændasamtökum Íslands, Matís, Húnaþingi vestra, Matvæla- og næringarfræðideild Háskóla Íslands, Slow Food í Reykjavík, Samtökum fyrir-tækja í landbúnaði og Samtökum iðnaðarins. Athugasemdir bárust frá sex einstaklingum.

Almennt voru umsagnir jákvæðar og var drögum að stefnunni almennt fagnað. Lýst var ánægju með í áherslu stefnunnar á umhverfismál og að fæðuöryggi væri í forgangi. Gagnrýnin var að mestu minni háttar og tillögur að orðalagsbreytingum. Það sem var helst gagnrýnt var að ekki væri nægileg áhersla á að minnka matarsóun og merkingar matvæla og var tekið tillit til ýmissa umsagna sem fram komu. Einnig var bent á mikilvægi þess að aðgerðaáætlun sem gerð verður til fimm ára verði þess eðlis að markmiðin séu skýr og einnig skýrt hvernig markmiðum verði náð. Um aðgerðaáætlunina verður haft sérstakt samráð þegar þar að kemur.

4. Mat á áhrifum

Matvælastefna þessi markar stefnumið í framleiðslu matvæla til ársins 2040. Ráðgert er að henni muni fylgja aðgerðaáætlun til fimm ára sem verður endurskoðuð árlega á meðan stefnan er í gildi. Ekki er búist við að stefnan ein og sér, án aðgerðaáætlunar, leiði til aukins kostnaðar eða hafi önnur áhrif á hagsmunaaðila sem þessu tengjast, jafnrétti kynjanna, umhverfi og sjálfbæra þróun. Vonir standa til að matvælastefna þessi, verði tillagan samþykkt, leiði af sér öfluga framleiðslu heilnæmra og örugggra matvæla, en gera má ráð fyrir að einstakar aðgerðir krefjist utanaðkomandi ráðgjafar sem leiði til tímabundins kostnaðar sem ætti að rúmast innan fjárheimilda ráðuneytisins.