

# 2011

## Lagaumhverfi heimavinnslu landbúnaðarafurða á Íslandi



Húni Heiðar Hallsson  
Íris Egilsdóttir  
Jóna Benný Kristjánsdóttir  
Guðjón Þorkelsson

Unnið fyrir Beint frá býli

2011





2011



## Formáli

Með þessari skýrslu er nú lokið að skýra lög og reglur ESB til samræmis við íslenskar reglur um heimavinnslu og sölu matvæla, og gera tillögur um rýmkun reglna um heimavinnslu og slátrun. Áður var lokið við að kanna hvernig verðlagningu á heimteknum afurðum er háttað hjá afurðastöðvum. Ég vil lýsa ánægju minni með það að þessum verkefnum er lokið og er það von mín að ofangreind atriði verði lærðum og leiknum skýrari og auðskiljanlegri.

Tilgangurinn með þessari vinnu var að skýra fyrir heimavinnsluaðilum og neytendum þau lög og reglur sem um heimavinnslu gilda. Þær útskýringar hafa ekki verið aðgengilegar en hér er vonandi bætt úr því. Það er ekki gerlegt að fara af stað í heimavinnslu af neinu tagi nema að allt lagaumhverfið sé ljóst og fólk viti að hverju það gengur. Á því hefur verið verulegur misbrestur og hefur fólk lent í ýmsum ófyrirséðum ógögnum við að fá tiltekin leyfi. Þá hefur eftirlit alls ekki verið nægilega samhæft þó allir aðilar fylgi sömu lögum og reglugerðum.

Heimavinnsla snýst um að auka tekjur búsinns með meiri vinnslu afurða, allt frá því að láta saga kjöt eftir óskum neytandans og upp í það að fullvinna afurðina til neyslu, þannig að sem mest af framlegðinni verði eftir hjá bóndanum sjálfum. Ég leyfi mér að fullyrða að markmið allra þeirra sem heimavinnslu stunda sé það að framleiða gæðavöru á verði sem allir geta verið sáttir við.

Í skýrslunni er "stofnanakerfinu" vel lýst og farið yfir ábyrgð framleiðenda og yfirvalda. Þá er vikið að nokkru sem skiptir okkur hvað mestu máli, þ.e. þau lög og sú stefnumótun sem ríkir á Íslandi. Þar kemur í ljós að það skiptir öllu máli hvernig haldið verður á málum við túlkun, framkvæmd, reglugerðasmíð og fyrirkomulag eftirlits o.fl. eftir að ný matvælalöggjöf ESB tekur að fullu gildi. Þetta er mikilvægt svo áfram verði hægt að reykja kjöt og fisk við tað, verka skötu og hákarl að ógleymsdu því að leyft verði að nota þau reykhus (torfhús) sem hingað til hafa verið notuð. Í þeim efnum þarf BFB virkilega að fylgja málum eftir.

Hér á eftir kemur ýmislegt fram um framkvæmd nógildandi laga og hvernig stofnanir og eftirlitsaðilar virðast túlka reglur með frjálsegum hætti og fari þar jafnvel offari. Er í því sambandi skemmst að minnast tilviks þegar bönnuð var góðgerðarsala á múffum vegna hreinlætisástæðna. Samkvæmt matvælalögum þarf matvælafyrirtæki að greiða eftirlitsgjald og er meginreglan ávallt sú að gjaldið endurspegli umfang starfseminnar, þ.e. lítil fyrirtæki borga minni en stór. Þessari meginreglu er ill haldið til haga á Íslandi. Það sem e.t.v. er helsti ókostur þess kerfis sem nú er við lýði í íslenskum landbúnaði er hve ósveigjanlegt það er gagnvart þeim sem vilja fullvinna afurðir sínar sjálfir. Það kemur einnig fram margt annað sem undirstrikar það enn frekar að full þörf virðist vera á því að skoða þessi mál.

Því skal haldið til haga að reglugerðir ESB gilda ekki um beina afhendingu framleiðanda á litlu magni frumframleiðsluvara til neytanda eða smásölufyrirtækis á staðnum sem afhendir vöru beint til neytenda. Helsta markmið matvælalöggjafar ESB er að tryggja neytendum öflugna vernd með tilliti til öryggis matvæla. Með skýrslunni kemur í ljós að þörf er á frekari skilgreiningum á gildissviði reglugerða ESB svo ekki verði um villst hvaða aðilar í frumframleiðslu eru undanþegnir ákvæði reglugerðanna og falla undir landsbundnar reglur. Þá þarf sérstaklega að skilgreina hvað átt er við með „litlu magni frumframleiðsluvara“ og „smásölufyrirtæki á staðnum“.

Þá er rétt að vekja sérstaka athygli á því að í leiðbeiningum um innleiðingu reglugerðanna kemur fram að almennt séð skuli túlka „óverulega, staðbundna og takmarkaða starfsemi“ þannig að aðildarríki hafi ráðrúm til að halda í þær aðferðir sem eru við líði í aðildarríkjunum við gildistöku reglugerðanna.

Skýrsla þessi er samin með það í huga að upplýsa heimavinnsluaðila og neytendur um stöðu þessara mála og koma af stað upplýstri umræðu milli heimavinnsluaðila og stjórnvalda í þeim tilgangi að ná fram samstöðu um þessa tegund framleiðslu og sanngjörnum reglum til að vinna eftir. Ekki síst í ljósi þess að gert er ráð fyrir að settar séu landsreglur um þá framleiðslu sem falla utan gildissviðs reglugerðarinnar. Áréttu þarf að skilið er eftir rúm til túlkunar sem vinna þarf sameiginlega að og ætti það að vera samstarf á milli BFB, MAST og MATÍS að gera það og koma á sanngjörnum landsreglum um heimavinnslu..

Rakin eru þau álitæfni, sjónarmið, heimildir og reglur sem skipta máli varðandi reglusetningu um heimavinnslu. Reifuð eru sjónarmið sem leggja má til grundvallar við ritun slíkra reglna og þá sérstaklega frá sjónarhóli heimavinnsluaðila. Er það von okkar sem að þessari vinnu stóðu að þessum markmiðum verði náð. Ekki síst í ljósi þess hvað lagadeild Háskólans á Akureyri með þau Húna Heiðar Hallsson sem stýrði vinnunni fyrir HA og þær Írisi Egilsdóttur og Jónu Benný Kristjánsdóttur, sem kembdu reglugerðaflórana, hafa skilað okkur öllum bæði heimavinnsluaðilum og stjórnvöldum, vönduðu og frábæru efni til þess að taka upplýsta afstöðu til þessara mála og vinna saman að farsælli lausn fyrir alla aðila. Von mín er sú að þessi vinna verði til þess að hefja heimavinnslu á Íslandi til vegs og virðingar eins og hún á skilið.

Að lokum vil ég þakka Landbúnaðarnefnd Alþingis fyrir hennar þátt, því án stuðnings þessara þingmanna hefði þetta rit aldrei orðið að veruleika. Bestu þakkir til ykkar allra.

Guðmundur Jón Guðmundsson, formaður Beint frá býli

# Efnisyfirlit

<b>FORMÁLI</b> .....	<b>I</b>
<b>1. UM VERKEFNIÐ OG EFNISTÖK ÞESS</b> .....	<b>1</b>
1.1 FORSAGA VERKEFNIS OG FRAMKVÆMD ÞESS .....	1
1.1.1 Fyrri úttektir um skilyrði heimaframleiðslu á Íslandi .....	2
1.2 AFMÖRKUN EFNIS OG EFNISTÖK .....	3
1.3 HELSTU NIÐURSTÖÐUR SKÝRSLUNNAR .....	3
<b>2. ÍSLENSK LÖG OG REGLUGERÐIR</b> .....	<b>4</b>
2.1. AÐDRAGANDI OG FORSAGA BREYTINGA Á MATVÆLALÖGGJÖF .....	4
2.1 LÖG UM MATVÆLI .....	5
2.2. REGLUGERÐIR .....	5
<b>3. STJÓRN MATVÆLAFRAMLEIÐSLU OG LANDBÚNAÐAR Á ÍSLANDI</b> .....	<b>10</b>
3.1 ALMENNT UM STJÓRN LANDBÚNAÐAR OG MATVÆLAFRAMLEIÐSLU .....	10
3.2 SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ .....	11
3.2.1 Mátis ohf. ....	12
3.1.1 Framleiðnisjóður .....	12
3.3 BÆNDASAMTÖK ÍSLANDS .....	13
3.3.1 Búnaðarsambönd .....	14
3.3.2 Búgreinasamtök .....	14
3.3.3 Hagþjónusta landbúnaðarins .....	14
3.4 MATVÆLASTOFNUN .....	15
3.5 HEILBRIGÐISNEFNIR SVEITARFÉLAGA .....	16
3.6 EFTIRLIT .....	16
3.6.1 Opinbert eftirlit .....	16
3.6.2 Innra eftirlit .....	17
3.7 LEYFI .....	18
3.8 ÚRRÆÐI .....	18
3.8.1 Kæruheimildir .....	18
3.9 GJÖLD .....	19
3.9.1 Búnaðargjald .....	19
<b>4. LÖG UM FRAMLEIÐSLU LANDBÚNAÐARAFURÐA Á ÍSLANDI</b> .....	<b>21</b>
4.1 ALMENNT .....	21
4.1.1 Sögulegt yfirlit .....	21
4.1.2 Núverandi landbúnaðarlöggjöf .....	21
4.2 BÚVÖRUSAMNINGAR .....	23
4.3 GILDISSVIÐ BÚVÖRUSAMNINGA .....	24
4.4 LÍFRÆN LANDBÚNAÐARFRAMLEIÐSLA .....	25
4.5 SAMANTEKT OG UMFJÖLLUN .....	25
<b>5. ÁBYRGÐ MATVÆLAFRAMLEIÐANDA OG LÖGBÆRRA YFIRVALDA</b> .....	<b>27</b>
5.1 ÁBYRGÐ STJÓRNENDA MATVÆLAFYRIRTÆKJA .....	27
5.2 INNRA EFTIRLIT .....	28
5.3 OPINBERT EFTIRLIT .....	29
5.3.1 Fyrir innleiðingu EB löggjafarinnar .....	29
5.3.2 Breyting á skipun opinbers eftirlits .....	30

5.3.3 Framkvæmd og framsal á eftirliti .....	30
5.4 STARFSLEYFI MATVÆLAFRAMLEIÐANDA .....	31
5.4.1 Starfsleyfi sláturhúsa .....	31
5.4.1.1 Skilyrði löggildingar sláturhúss.....	31
5.4.1.2 Byggingarleyfi.....	32
5.4.1.3 Skilyrði sláturleyfis .....	32
5.4.2 Vinnsla á kjöti .....	32
5.4.3 Starfsleyfi alifuglasláturhúsa .....	32
5.4.4 Leyfi til mjólkur- og kjötframleiðslu .....	33
5.5 DREIFING MATVÆLA .....	33
5.6 REKJANLEIKI .....	33
5.7 HOLLUSTUHÆTTIR OG MENGUNARVARNIR.....	34
<b>6. SLÁTRUN BÚFÉNAÐAR OG MEÐFERÐ SLÁTURAFURÐA.....</b>	<b>35</b>
6.1 SLÁTRUN .....	35
6.2 MEÐFERÐ SLÁTURAFURÐA .....	35
6.3 HREINLÆTISKRÖFUR .....	36
6.4 FLUTNINGUR.....	36
<b>7. EVRÓPSK LÖGGJÖF.....</b>	<b>37</b>
7.1 EVRÓPUSAMBANDIÐ OG EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ.....	37
7.1.1 Almenn um ESB .....	37
7.1.2 Yfirþjóðlegt vald ESB.....	38
7.1.3 Réttarheimildir ESB.....	38
7.1.4 Innri markaður ESB.....	39
7.1.5 Frjálst flæði vara.....	39
7.2 EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ.....	39
7.2.1 Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) .....	39
7.2.2 Almenn um EES .....	39
7.2.3 Innleiðing gerða og undanþáguheimildir .....	40
<b>8 MATVÆLALÖGGJÖF ESB .....</b>	<b>41</b>
8.1 REGLUGERÐ (EB) NR. 178/2002 .....	41
8.1.1 Matvælaöryggisstofnun Evrópu .....	41
8.1.2 Óörugg matvæli.....	42
8.1.3 Stöðvun dreifingar og innköllun matvæla .....	42
8.2 AFLEIDDAR REGLUGERÐIR SEM BYGGJA Á REGLUGERÐ (EB) NR. 178/2002.....	42
8.3 REGLUGERÐ (EB) NR. 852/2004 .....	43
8.3.1 Gildissvið reglugerðarinnar .....	43
8.3.1.1 Frumframleiðsla .....	44
8.3.2 Skráning starfsstöðva .....	45
8.3.3 GÁMES – Innra eftirlit.....	45
8.3.4 Skyldur stjórnenda matvælafyrirtækja fyrirtækja .....	45
8.3.5 Undanþáguheimildir.....	46
8.4 REGLUGERÐ (EB) NR. 853/2004 .....	46
8.4.1 Gildissvið reglugerðarinnar .....	46
8.4.1.1 Matvæli unnin bæði úr afurðum úr dýraríkinu og jurtaríkinu.....	47
8.4.1.2 Smásala .....	47
8.4.1.3 Frumframleiðsluvörur .....	48
8.4.1.4 Heimavinnsla.....	48
8.4.1.5 Vörur sem ekki er sérstaklega getið um í reglugerðinni.....	48



8.4.2 Hættugreining /Innra eftirlit.....	49
8.4.3 Skráningarskyld fyrirtæki.....	49
8.4.4 Auðkennismerki.....	49
8.4.5 Undanþáguheimildir.....	50
8.5 EFTIRLITSREGLUGERÐIR .....	51
8.5.1 Reglugerð (EB) nr. 882/2004 .....	51
8.5.2 Reglugerð (EB) nr. 854/2004 .....	51
<b>9. ALMENNT ATRIÐI UM LANDBÚNAÐ OG MATVÆLI .....</b>	<b>52</b>
9.1 HVAÐ BREYTIST MEÐ NÝJUM EVRÓPUREGLUM? .....	53
9.2 HVAÐ ÞARF AÐ Hafa Í HUGA VARÐANDI HEIMAVINNSLU?.....	54
<b>10. PÓLÍTÍSK STEFNUMÓTUN VARÐANDI SMÁFRAMLEIÐSLU/HEIMAVINNSLU .....</b>	<b>55</b>
10.1 SKILGREINING HUGTAKA .....	55
10.1.1 Smáframleiðsla matvæla (small scale food production) .....	55
10.1.2 Staðbundin matvæli (local food) .....	56
10.1.3 Svæðisbundin matvæli (regional food).....	56
10.1.4 Heimavinnsla .....	57
10.1.5 Matur úr héraði .....	57
10.1.6 Beint frá býli .....	57
10.2 STEFNUMÓTUN Í SMÁFRAMLEIÐSLU MATVÆLA Í EVRÓPU .....	57
10.2.1 Stefnumörkun á Bretlandi.....	57
10.2.2 Stefnumörkun í Noregi.....	58
10.3 STAÐA MÁLA Á ÍSLANDI .....	58
10.3.1 Félög, klasar og samstarfsnet.....	58
10.3.2 Átaksverkefni, matarsmiðjur, félagsheimili og önnur aðstaða .....	59
10.3.2.1 Merkingar .....	60
10.3.2.2 Nýsköpun og vöruþróun .....	60
10.3.2.3 Gæða og öryggismál.....	60
10.3.2.4 Skilgreining hugtaka .....	60
10.3.2.5 Samvinna smáframleiðsluklasa .....	60
10.3.2.6 Lög og reglugerðir .....	60
10.3.2.7 Söluleiðir .....	60
10.4 ÍSLENSKAR REGLUR, ÁBYRGÐ, STARFSLEYFI, GJALDTAKA .....	60
10.4.1 Starfsleyfi og ábyrgð.....	60
10.4.2 Séríslensk matvæli .....	61
10.4.3 Torgsala og markaðir .....	61
10.4.4 Mjólk og mjólkurvörur .....	61
10.4.5 Hrá nýmjólk og rjómi .....	62
10.4.6 Hrámjólk til ostaframleiðslu .....	62
10.4.7 Reglugerð um mjólk.....	62
<b>11. SMÍÐI REGLNA UM SMÁFRAMLEIÐSLU OG HEIMAVINNSLU .....</b>	<b>63</b>
11.1 UNÐANÞÁGUHEIMILDIR Í EVRÓPULÖGGJÖF .....	63
11.2 MÓTUN LANDSREGLNA UM HEIMAVINNSLU OG SMÁFRAMLEIÐSLU .....	64
11.2.1 Samræmi við Evrópureglur og Evrópska stefnumótun. ....	64
11.2.2 Eðlilegt samræmi heilbrigðis- og hollustukrafna við eðli afurða.....	65
11.2.3 Einföldun eftirlits hjá heimavinnsluaðilum. ....	65
11.2.4 Tílsakanir krafna um gerilsneyðingu mjólkur. ....	66
11.2.5 Tvískipt framleiðsluferfi mjólkurafurða .....	66
11.2.6 Sveigjanleiki varðandi hefðbundnar aðferðir .....	67

11.2.7 Skilgreiningar og stærðir .....	67
11.3 HVERNIG ER HÆGT AÐ RÝMKA REGLUR FYRIR HEIMAVINNSLUAÐILA? .....	68
11.3.1 Leyfi til heimaframleiðslu .....	68
11.4 HELSTU RÖK FYRIR SÉRSTÖKUM LANDSREGLUM UM HEIMAVINNSLU .....	69
11.5 HVERT Á INNTAK LANDSREGLNA UM HEIMAVINNSLU AÐ VERA? .....	70
<b>HEIMILDASKRÁ.....</b>	<b>71</b>
<b>VIÐAUKI I – BRÉF TIL MATVÆLASTOFNUNAR .....</b>	<b>72</b>
<b>VIÐAUKI II – SVÖR MATVÆLASTOFNUNAR.....</b>	<b>73</b>

## 1. Um verkefnið og efnistöð þess

Undanfarin misseri hefur íslensk matvælaöggjöf tekið miklum breytingum og munu reglur varðandi framleiðslu á kjöti, mjólk og eggjum taka gildi þann 1. nóvember árið 2011. Færa má rök fyrir því að þessar breytingar séu óhjákvæmilegur hluti þess að íslensk stjórnvöld hafa í auknum mæli verið að taka upp erlenda löggjöf í gegnum svokallaðan EES-samning sem tók gildi gagnvart Íslandi þann 1. janúar árið 1994. Þrátt fyrir miklar breytingar, er þó enn óheimilt að flytja ferskar kjötvörur inn til landsins.

Hin nýja löggjöf hefur áhrif á matvæli frá haga til maga og því má álykta að Evrópusambandið (ESB) sé farið að seilast nokkuð langt með löggjafarvald sitt. Líkt og rakið er í þessari skýrslu er ríkjum ESB og aðildarríkjum EES-samningsins þó veitt nokkuð svigrúm til að setja sveigjanlegri landsreglur um starfsemi smáframleiðenda og heimavinnsluaðila. Var það í raun ástæða þess að hafin var vinna við það að kanna lagaleg álitaefni varðandi heimavinnslu og hugsanleg smíði íslenskra reglna um heimavinnslu komst til umræðu.

Á Íslandi er heimavinnsla tiltölulega nýtt hugtak þó hún hafi verið stunduð á landinu frá landnámi. Margir bændur hafa haldið þeim sið að vinna eigin afurðir fyrir vini og ættingja og má þar helst nefna ýmsar reyktar afurðir, þorramat og fleira. Það er því óhætt að segja að heimavinnsla tengist menningu Íslendinga órjúfanlegum böndum. Auk þess eykur heimavinnsla fjölbreytni matvæla og gerir neytendur þannig meðvitaðri um það hvaða vörur þeir vilja eða vilja ekki nota.

Með heimavinnslu í skilningi þess að afurð sé seld beint frá býli er leitast við að ná þremur meginmarkmiðum. Í fyrsta lagi að hámarka virðisauka vörunnar á býlinu sjálfu þannig að bóndinn sjálfur fái sem mest fyrir þá vöru sem framleidd er. Í öðru lagi hvetur heimavinnsla til gæðasamkeppni í stað magn- eða markaðssamkeppni. Í þriðja lagi verður leiðin milli neytanda og bónda mun styttri, varan er sérmerkt bóndanum og neytandinn veit nákvæmlega hver framleiddi hana.

### 1.1 Forsaga verkefnis og framkvæmd þess

Í desember árið 2010 leitaði Guðmundur Jón Guðmundsson, formaður Beint frá Býli, til Háskólans á Akureyri með það að markmiði að lagadeild háskólans tæki að sér ritun skýrslu um lagaumhverfi varðandi heimavinnslu á Íslandi. Háskólinn á Akureyri tók verkefnið að sér og var Húna Heiðari Hallssyni, stundakennara við Háskólann á Akureyri, falin umsjá þess. Að auki voru fengnar til verksins þær Íris Egilsdóttir og Jóna Benný Kristjánsdóttir, laganemar á lokaári. Vinna við verkefnið hófst svo formlega í janúar árið 2011. Á seinni stigum kom Guðjón Þorkelsson, sviðstjóri hjá Matís ohf. að samningu skýrslunnar.

Eftirfarandi skýrsla skiptist í þrjá hluta í samræmi við verklýsingu. Í fyrsta lagi átti hópurinn að lýsa því lagaumhverfi sem matvælaframleiðendur, og þar með heimavinnsluaðilar, búa við á Íslandi. Í öðru lagi að bera innlendar reglur saman við erlendar reglur varðandi heimavinnslu og í þriðja lagi að gera tillögur að rýmkun þessara reglna, í samræmi við Evrópulöggjöf.

Hópurinn hóf verkefnið með ofangreint að markmiði en þó var sú ákvörðun tekin að bera innlendar reglur ekki saman við erlendar í ljósi þess að slík vinna yrði ýmist óþörf eða hefði takmarkaða þýðingu. Þar sem aðildarríkjum ESB og aðilum að EES-samningnum ber að innleiða Evrópska matvælaöggjöf efnislega í landsrétt, þótti ekki ástæða til þess að fara í sérstakan samburð reglna um matvælaframleiðslu. Kom þá til álita að bera saman þær

reglur sem settar hafa verið erlendis utan gildissviðs rammalöggjafar ESB. Þar sem slíkar reglur eru settar á grundvelli stefnu hvers ríkis, þótti ekki viðeigandi að hafa þær til viðmiðunar enda skulu þær vera í samræmi við rammalöggjöf ESB.

Töluverðar breytingar urðu á markmiðum skýrslunnar á þeim tíma sem hún var unnin, þó sá tími væri stuttur. Þá komu enn fremur fram upplýsingar á seinni stigum vinnslu skýrslunnar sem auðvelduðu nokkuð þá vinnu að afmarka meginefni hennar. Þá voru þær upplýsingar mjög mikilvægar varðandi þann hluta skýrslunnar sem snýr að tillögum að rýmkun reglna. Við vinnslu skýrslunnar var þeirri stefnu breytt að einungis ætti að gera tillögur að rýmkun reglna og sú afstaða tekin að gera einnig tillögur að stefnumótun heimavinnslu á Íslandi sem tillögurnar væru byggðar á. Útkoman er því töluvert yfirgripsmeiri skýrsla en lagt var upp með í upphafi en ástæða þótti til að fjalla um stjórn landbúnaðar á Íslandi til þess að hægt væri að lýsa með heildstæðum hætti þeim reglum sem gilda um framleiðslu og sölu matvæla.

### 1.1.1 Fyrri úttektir um skilyrði heimaframleiðslu á Íslandi

Árið 2004 skipaði landbúnaðarráðherra nefnd til þess að athuga með hvaða hætti bændur geti selt afurðir sínar beint frá búunum með hliðsjón af reglum sem gilda um slík viðskipti í nágrannalöndunum. Árið 2005 skilaði nefndin af sér skýrslu<sup>1</sup> þar sem lagðar voru fram tillögur að áframhaldandi þróun sölu beint frá býli. Tillögurnar beindust annars vegar að bændum og hins vegar að ríkisvaldinu. Tillögurnar voru eftirfarandi:

- Að bændur, sem vilja nýta sér heimasölu búsafurða, **efli með sér samtök** til þess að skilgreina og fylgja eftir þörf, auðvelda mótun og framkvæmd samræmdra reglna og auðvelda neytendum viðbrögð.
- Að samtökin **gefi út handbók** með helstu upplýsingum varðandi lög og reglur sem í gildi eru og fái til þess atbeina yfirumsjónar- og samræmingaraðila.
- Að samtökin leiti eftir fjármunum til að standa straum af **ráðgjöf og þekkingarmiðlun** um viðfangsefnið.
- Að stjórnvöld og yfirumsjónaraðilar eftirlits flýti vinnu við að **einfalda framkvæmd eftirlits** með frumframleiðslu, framleiðslu og dreifingu matvæla til að fyrirbyggja tvíverknað.
- Að kannaður verði grundvöllur **tíslökunar á kröfu um gerilsneyðingu mjólkur** og mjólkurvara þegar um milliliðalaus sölu frá frumframleiðanda til neytanda er að ræða.
- Að **stjórnvöld gæti eðlilegs samræmis heilbrigðis- og hollustukrafna** á milli afurða að teknu tilliti til mismunandi eðlis þeirra við mótun reglna.
- Að þeim aðilum sem vilja hefja heimavinnslu og sölu matvæla, verði gefinn kostur á **tilhlýðilegum námskeiðum** um viðfangsefnið.
- Að stjórnvöld og bændur leiti samninga um að ákveðinn hluti mjólkurframleiðslu verði heimilaður til nota í heimavinnslu. Þannig verði **ákveðnum hluta mjólkurframleiðslunnar haldið fyrir utan búvörusamning** milli ríkis og bænda.

Fyrstu tvær tillögurnar hafa verið settar í framkvæmd og er þeim lokið. Þetta rit er m.a. þáttur í framkvæmd þriðju tillögunnar en aðrar tillögur hafa ekki gengið eftir. Ofangreindar tillögur gætu þó jafnvel átt betur við í dag en árið 2005 en líta má á þá vinnu sem unnin er í þessu verkefni sem ákveðið framhald af vinnunni sem hófst árið 2004.

<sup>1</sup> Skýrsla nefndar um heimasölu afurða bænda. 2005. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Reykjavík.  
[http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/media/Skyrslur/heimasala\\_afurda.pdf](http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/media/Skyrslur/heimasala_afurda.pdf)

## 1.2 Afmörkun efnis og efnistöð

---

Svo unnt sé að útskýra fyllilega hvaða reglur gilda um heimavinnslu á Íslandi er mikilvægt að skýra hugtakið „heimavinnsla“. Heimavinnsla er það þegar vara er framleidd, meðhöndluð, pökkuð og seld beint frá býli. Auk þess er það talið vera heimavinnsla ef dýrum er slátrað á sláturhúsi en afurðir teknar aftur heim á býli og meðhöndlaðar, pakkaðar og seldar þaðan. Slátrun á býli er ekki nauðsynlegur hluti þess að vara geti talist heimaunnin. Þátttaka sláturhúsa, afurðastöðva og annarra sérstakra matvælaframleiðinga getur því verið hluti af ferlinu frá framleiðanda til neytanda þegar um heimavinnslu er að ræða.

Í 2. mgr. 67. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum segir: „Nú selur framleiðandi eigin búvöruframleiðslu til smásöluverslunar eða neytenda og er honum þá skylt að fullnægja ákvæðum laga og annarra ákvarðana yfirvalda um flokkun, mat, flutning, geymslu og annað sem lýtur að meðferð vörunnar.“ Það er því ljóst að heimavinnsla er háð sömu reglum og viðmiðum og stærri iðnaður, þar sem ekki eru sérstakar reglur til um heimavinnslu eða smáframleiðslu. Hins vegar veitir ákvæðið færi á því að settar séu sértækar reglur um heimavinnslu, líkt og lagt er til í þessari skýrslu.

Skýrslunni er skipt í þrjú hluta. Í fyrsta hluta skýrslunnar er fjallað um íslenska löggjöf þar sem stjórn landbúnaðar- og matvælaframleiðslu er útskýrð og grein gerð fyrir helstu stofnunum sem þar skipta máli, auk þess sem fjallað er um reglur varðandi samskipti eftirlitsaðila og framleiðenda. Reifuð eru markmið og tilgangur laga um landbúnaðar- og matvælaframleiðslu og bent á annmarka þeirra. Sérstök áhersla er lögð á að útskýra ástæður þess að Evrópu-reglur eru innleiddar í íslenska löggjöf og gildandi lög eru reifuð. Öðrum hluta skýrslunnar er varið í það að útskýra ESB, Evrópska efnahagssvæðið og rammalöggjöf ESB um matvæli með almennum hætti. Fjallað er um löggjöfina og markmið hennar frá sjónarhóli ESB og efnisákvæðum hennar gerð nokkur skil, einkum varðandi þær reglugerðir sem mest áhrif hafa á íslenskan rétt. Í þriðja hluta skýrslunnar eru þau álitæfni dregin saman sem greind eru í fyrri hlutum skýrslunnar. Tekin er saman umfjöllun um það hvernig megi móta reglur varðandi heimavinnslu á Íslandi og þess getið við hvað beri að miða í slíkri vinnu.

## 1.3 Helstu niðurstöður skýrslunnar

---

Í niðurlagi skýrslunnar eru gerðar tillögur að efni landsreglna varðandi vinnslu matvæla utan gildissviðs rammalaga ESB og m.t.t. þeirra undanþáguheimilda sem beita má til varðveislu hefðbundinna aðferða á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla. Byggja þær tillögur á hugmyndum að pólitískri stefnumótun á vinnslu og sölu afurða frá býli, að teknu tilliti til heimilda íslenskra stjórnvalda til reglusetningar.

Þar er lagt til að settar verði sértækar landsreglur um heimavinnslu með það að markmiði að eyða réttaróvissu, auka matvælaöryggi og tryggja varðveislu hefðbundinna fullvinnslu-aðferða. Lagt er til að heimavinnsla verði gerð leyfis skyld, hún háð lágmarks eftirliti og ákveðnar tilslakanir verði leyfðar á kröfum varðandi fullvinnslu afurða úr dýraríkinu heima á býli en takmarkanir settar á það hversu mikið magn megi selja og dreifa. Þá er enn fremur lagt til að settar séu reglur um það hvaða fullvinnsla á dýraafurðum megi fara fram og í því sambandi litið til einfaldrar og hefðbundinnar (séríslenskrar) matvælaframleiðslu.

# I. Hluti – Íslensk löggjöf

## 2. Íslensk lög og reglugerðir

Í þessum hluta skýrslunnar verður leitast við að lýsa því lagaumhverfi sem hefur verið í gildi í matvælaframleiðslu á Íslandi. Þar sem nú þegar hafa flestar breytingar tekið gildi varðandi matvælaölggjöf Íslendinga vegna innleiðingar regluverks Evrópusambandsins verður áhersla lögð á þá þætti sem hafa verið undanþegninir breytingunum til þessa.<sup>2</sup> Fyrst verður vikið stuttleg að aðdraganda breytinganna. Þar á eftir verða talin upp þau lög og reglugerðir sem eru gildandi um matvælaframleiðslu á Íslandi.

### 2.1. Aðdragandi og forsaga breytinga á matvælaölggjöf

Í kjölfar breytingar á EES-samningnum og innleiðingar EES-löggjafar um matvæli og fóður hafa verið gerðar nauðsynlegar lagabreytingar á sviði matvælaölggjafar. Forsaga málsins er sú að 23. október árið 2007 heimilaði ríkisstjórnin staðfestingu á sex ákvörðunum sameiginlegu EES- nefndarinnar sem fela í sér breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Með frumvarpinu var lagt til að gerðir Evrópusambandsins um matvæli og fóður verði innleiddar í íslenska löggjöf. Það felur í sér endurskoðun á undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn og upptöku löggjafar Evrópusambandsins um matvæli og fóður inn í EES- samninginn. Hefur þetta í för með sér að Ísland mun framvegis framfylgja reglum ESB á þessu sviði að því er varðar búfjárafurðir.<sup>3</sup>

Hafist var handa við lagabreytingar í kjölfarið með lögum nr. 143/2009 um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða. (Hér eftir kölluð „breytingarlögin“). Í XIII. kafla laga nr. 93/1995 um matvæli voru settar reglur um innleiðingu reglugerða Evrópuþingsins.

#### 3. mgr. 31. gr. a laga nr. 93/1995 um matvæli:

Þá er ráðherra heimilt að innleiða með reglugerð reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins 852/2004, frá 29. apríl 2004, um hollustuhætti sem varða matvæli, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 853/2004, frá 29. apríl 2004, um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/2004, frá 29. apríl 2004, um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004, frá 29. apríl 2004, um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um dýraheilbrigði og velferð dýra séu virt, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 27. október 2007 nr. 137/2007. Reglugerðir EB sem teknar verða upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og fela í sér breytingar eða viðbætur við framangreindar reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins (EB) er einnig heimilt að innleiða með reglugerð. Sama gildir um reglugerðir sem settar eru með tilvísun í þessar reglugerðir EB.

Þann 1. mars sl. tóku fyrrnefnd breytingarlög gildi en frestað var innleiðingu varðandi kjöt, mjólk og egg til 1. nóvember árið 2011. Frestunin á einnig verið um hráar afurðir úr þessum matvælategundum og aðrar unnar afurðir úr mjólk.

<sup>2</sup> Undanþágur Íslands frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða.

<sup>3</sup> Frumvarp að lögum nr. 143/2009. 138. löggjafarþing 2009–2010. Þskj. 353 — 17. mál.  
Sótt á vef Alþingis: <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0353.html>

## 2.1 Lög um matvæli

---

Eitt af meginmarkmiðum löggjafar á sviði matvælaframleiðslu er að tryggja gæði, öryggi og hollustuhætti matvæla. Með þessu er átt við að regluverkið stuðlar að því að matvæli sem fólki er ætlað að neyta eða eðlilegt er að vænta að fólk neyti séu ekki heilsuspillandi eða óhæf til neyslu. Margt ber að gæta við þessa framkvæmd og á meðan verið er að tryggja neytendavernd er jafnframt nauðsynlegt að á sama tíma sé komið í veg fyrir myndun viðskiptahindrana. Lög og reglur um matvælaframleiðslu á Íslandi er að finna víða í löggjöfni. Eftirfarandi upptalning inniheldur lista yfir helstu lög og reglugerðir er lúta að matvælaframleiðslu. Athuga ber að ekki er um tæmandi lista að ræða.

- Lög nr. 91/2006 um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn
- Lög nr. 68/2006 um stofnun Matvælarannsóknna hf.
- Lög nr. 80/2005 um Matvælastofnun
- Lög nr. 103/2002 um búfjárhald o.fl.
- Lög nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr
- Lög nr. 55/1998 um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða
- Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir
- Lög nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum
- Lög nr. 19/1997 – Sóttvarnalög
- Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur
- Lög nr. 93/1995 um matvæli
- Lög nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu
- Lög nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru
- Lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim
- Lög nr. 54/1990 um innflutning dýra
- Lög nr. 26/1949 um hvalveiðar

## 2.2. Reglugerðir

---

### Aldinsultur

- Reglugerð nr. 656/2003 um aldinsultur og sambærilegar vörur.

### Aðskotaefni

- Reglugerð nr. 265/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1881/2006 um hámarksgildi fyrir tiltekin aðskotaefni í matvælum, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 508/2005 um gildistöku tiltekinnar gerðar Evrópusambandsins um aðskotaefni í matvælum - Málsmeðferð vegna mengunarefna í matvælum (EB/315/93)
- Reglugerð nr. 411/2004 um ýmis aðskotaefni í matvælum, með síðari breytingum.

### Aukefni

- Reglugerð nr. 285/2002 um aukefni í matvælum, með síðari breytingum.

### Ávaxtasafar

- Reglugerð nr. 577/2003 um ávaxtasafa og sambærilegar vörur, með síðari breytingum.

### Bragðefni

- Reglugerð nr. 618/2008 um reykbragðefni sem eru notuð eða eru ætluð til notkunar í eða á matvælum.
- Reglugerð nr. 587/1993 um bragðefni í matvælum, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 846/2003 um gildistöku tiltekinna gerða Evrópusambandsins um bragðefni í matvælum.

### **Efni og hlutir þ.m.t. umbúðir**

- Reglugerð nr. 838/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 450/2009 um virk og gaumræn efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli.
- Reglugerð nr. 34/2009 um efni og hluti úr sellulósafilmu sem er ætlað að snerta matvæli
- Reglugerð nr. 698/2008 um takmörkun á notkun tiltekinna epoxýafleiðna í efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli
- Reglugerð nr. 398/2008 um gildistöku tiltekinna gerðar Evrópusambandsins um efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli
- Reglugerð nr. 568/2008 um góða framleiðsluhætti að því er varðar efni og hluti sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli
- Reglugerð nr. 111/2003 um efni og hluti úr plasti sem er ætlað að snerta matvæli, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 389/1995 um nítrósamín í gúmmítúttum og snuðum
- Reglugerð nr. 538/1993 um vinýlklóríð í efnum og hlutum
- Reglugerð nr. 439/2006 um leirhluti sem er ætlað að snerta matvæli

### **Erfðabreyttar lífverur og matvæli**

- Lög nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur
- Reglugerð nr. 1038/2010 um merkingu og rekjanleika erfðabreyttra matvæla og erfðabreytts fóðurs.
- Reglugerð nr. 276/2002 um afmarkaða notkun erfðabreyttra lífvera, annarra en örvera
- Reglugerð nr. 275/2002 um afmarkaða notkun erfðabreyttra örvera
- Reglugerð nr. 68/1998 um ráðgjafanefnd um erfðabreyttar lífverur
- Reglugerð nr. 493/1997 um sleppingu eða dreifingu og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera

### **Fæðubótarefni**

- Reglugerð nr. 624/2004 um fæðubótarefni, með síðari breytingum.

### **Geislun matvæla**

- Reglugerð nr. 341/2001 um geislun matvæla með jónandi geislun, með síðari breytingum.

### **Hraðfryst matvæli**

- Reglugerð nr. 557/1993 um hraðfryst matvæli, með síðari breytingum.

### **Hunang**

- Reglugerð nr. 288/2003 um hunang

### **Hvalveiðar**

- Reglugerð nr. 489/2009 um vinnslu og heilbrigðiseftirlit með hvalaafurðum
- Reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar

### **Íblöndun bætiefna í matvæli**

- Reglugerð nr. 327/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1925/2006 um íblöndun vítamína og steinefna og tiltekinna annarra efna í matvæli.

### **Kaffi, kaffikjarnar og kaffibæti**

- Reglugerð nr. 542/2000 um kaffi, kaffikjarna og kaffibæti, með síðari breytingum.

### **Kakó og súkkulaðivörur**

- Reglugerð nr. 798/2002 um kakó- og súkkulaðivörur

### **Kjöt og kjötvörur**

- Reglugerð nr. 136/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 2075/2005 um sértækar reglur um opinbert eftirlit með tríkínu í kjöti, auk áorðinna breytinga.
- Reglugerð nr. 331/2005 um kjöt og kjötvörur



## Leysiefni

- Reglugerð nr. 289/1994 um leysiefni til notkunar í matvælaíðnaði, með síðari breytingum.

## Lífræn framleiðsla

- Reglugerð nr. 240/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 345/2008 um reglur um lífræna landbúnaðarframleiðslu vegna innflutnings frá löndum utan EES-svæðisins
- Reglugerð nr. 74/2002 um lífræna framleiðslu landbúnaðarafurða og merkingar, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 504/1998 um vistvæna landbúnaðarframleiðslu

## Matvælaeftirlit og hollustuhættir

- Reglugerð nr. 1045/2010 um hámarks magn transfitusýra í matvælum
- Reglugerð nr. 767/2010 um hámark dagsekta vegna matvæla- og fódureftirlits.
- Reglugerð nr. 729/2010 um gildistöku tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/41/EB um niðurfellingu tiltekinna tilskipana sem varða hollustuhætti matvæla og afurða úr dýraríkinu.
- Reglugerð nr. 129/2010 um gildistöku ákvörðunar framkvæmdastjórnarinnar nr. 2004/478/EB um samþykkt almennrar áætlunar um krísustjórnun á sviði matvæla og fódurs.
- Reglugerð nr. 128/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1304/2003 um þá málsmeðferð sem Matvælaöryggisstofnun Evrópu skal nota þegar beiðnum um vísindalegar álitserðir er vísað til hennar.
- Reglugerð nr. 126/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 197/2006 um bráðabirgðaráðstafanir samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1774/2002 að því er varðar söfnun, flutning, meðferð, notkun og förgun á matvælum sem eru ekki lengur ætluð til neyslu, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 606/2010 um gildistöku tilskipunar ráðsins 96/93/EB um vottun dýra og dýraafurða
- Reglugerð nr. 130/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 2230/2004 um ítarlegar reglur um framkvæmd reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 að því er varðar net stofnana sem starfa á sviðum sem falla undir hlutverk Matvælaöryggisstofnunar Evrópu.
- Reglugerð nr. 102/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 103/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og Ráðsins (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti er varða matvæli, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 104/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og Ráðsins (EB) nr. 853/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu.
- Reglugerð nr. 105/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 106/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fódur og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt.
- Reglugerð nr. 108/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 um heilbrigðisreglur um aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis
- Reglugerð 135/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 2073/2005 um örverufræðilegar

## **Merkingar**

- Reglugerð nr. 406/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1924/2006 um næringar- og heilsufullyrðingar er varða matvæli.
- Reglugerð nr. 410/2009 um merkingu næringargildis matvæla, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 503/2005 um merkingu matvæla, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 681/2005 um gildistöku tiltekinnar gerðar Evrópusambandsins um merkingu matvæla og innihaldsefna matvæla með viðbættum jurtasterólum, jurtasterólestrum, jurtastanolum og/eða jurtastanólestrum
- Reglugerð nr. 884/2003 um merkingu matvæla sem innihalda kínín og matvæla sem innihalda koffín

## **Mjólk og mjólkurvörur**

- Reglugerð nr. 125/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 79/2005 um framkvæmd reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 að því er varðar notkun mjólkur, afurða að stofni til úr mjólk og afurða fenginna úr mjólk sem eru skilgreindar sem efni í 3. flokki þeirrar reglugerðar.
- Reglugerð nr. 438/2002 um aðbúnað nautgripa og eftirlit með framleiðslu mjólkur og annarra afurða þeirra, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 392/1995 um mjólkurprótein til notkunar í matvæli

## **Neysluvatn og ölkelduvatn**

- Reglugerð nr. 536/2001 um neysluvatn.
- Reglugerð nr. 405/2004 um náttúrulegt ölkelduvatn og átappað lindarvatn, með síðari breytingum.

## **Sérfaði**

- Reglugerð nr. 870/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar nr. 953/2009 um efni, sem bæta má í matvæli til sérstakra, næringarlegra nota.
- Reglugerð nr. 865/2010 um matvæli sem eru ætluð til sérstakra, næringarlegra nota.
- Reglugerð nr. 708/2009 um barnamat fyrir ungbörn og smábörn
- Reglugerð nr. 520/2009 um ungbarnablöndur og stoðblöndur, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 925/2008 um markaðssetningu ungbarnablandna úr tilteknum mysupróteinum
- Reglugerð nr. 605/2000 um matvæli til nota í sérstökum læknisfræðilegum tilgangi, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 674/1998 um megrunarfæði, með síðari breytingum.

## **Sjávarafurðir**

- Lög nr. 55/1998 um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða
- Reglugerð nr. 512/2005 um eftirlit með heilbrigði sjávareldisdýra og afurðum þeirra í viðskiptum innan Evrópska efnahagssvæðisins
- Reglugerð nr. 448/2005 um eftirlit með heilbrigði eldisdýra og afurðum þeirra í viðskiptum innan EES-svæðisins
- Reglugerð nr. 849/1999 um eftirlit með innflutningi sjávarafurða, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 260/1999 um veiðar, meðferð, vinnslu og dreifingu lifandi samloka
- Reglugerð nr. 233/1999 um hollustuhætti við meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafla og fiskafurða
- Reglugerð nr. 558/1997 um innra eftirlit með framleiðslu sjávarafurða
- Reglugerð nr. 450/1997 um starfshætti faggiltra óháðra skoðunarstofa í sjávarútvegi

## **Sykur og sykurvörur**

- Reglugerð nr. 366/2003 um sykur og sykurvörur

### **Sýnatökur vegna aðskotaefna**

- Reglugerð nr. 270/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 401/2006 um aðferðir við sýnatöku og greiningu vegna opinbers eftirlits með innihaldi sveppaeiturs í matvælum, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 267/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1883/2006 um aðferðir við sýnatöku/greiningu vegna opinbers eftirlits með innihaldi díoxína og díoxínlíkra PCB-efna í tilteknum matvælum.
- Reglugerð nr. 266/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1882/2006 um aðferðir við sýnatöku og greiningu vegna opinbers eftirlits með innihaldi nítrats í tilteknum matvælum.
- Reglugerð nr. 736/2003 um sýnatökur og meðhöndlun sýna fyrir mælingar á aðskotaefnum í matvælum, með síðari breytingum.

### **Varnarefnaleifar**

- Reglugerð nr. 722/2010 um samræmda eftirlitsáætlun Evrópubandalagsins fyrir árin 2009, 2010 og 2011 til þess að tryggja að farið sé að ákvæðum um hámarksgildi varnarefnaleifa í og á matvælum úr jurta- og dýraríkinu.
- Reglugerð nr. 672/2008 um hámarksgildi varnarefnaleifa í matvælum og fóðri, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 425/2004 um gildistöku tiltekkinnar gerðar ES um fyrirkomulag vöktunar á hámarksgildum varnarefnaleifa í tilteknum matvælum.

### **Heilbrigðisskoðun og búnaður afurðastöðva**

- Reglugerð nr. 637/2005 um verkunarstöðvar fyrir hreindýrakjöt.
- Reglugerð nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða
- Reglugerð nr. 168/1970 um heilbrigðisskoðun á sláturafurðum, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 158/1957 um slátrun búfjár

### **Sýnataka og rannsóknir**

- Reglugerð nr. 730/2003 um örverurannsóknir á sláturafurðum og búnaði sláturhúsa og kjötpökkunarstöðva
- Reglugerð nr. 653/2001 um hámark dýralyfjaleifa í sláturafurðum, eggjum og mjólk, með síðari breytingum.
- Reglugerð nr. 650/2001 um sýnatöku og rannsóknir á kolígerlum í sauðfjárafurðum í sláturhúsum sem hafa leyfi til útflutnings til Bandaríkja Norður-Ameríku

### **Gæðamat og merkingar**

- Reglugerð nr. 882/2010 um gæðamat, flokkun og merkingu sláturafurða.
- Reglugerð nr. 331/2005 um kjöt og kjötvörur

### **Aukaafurðir og úrgangur**

- Reglugerð nr. 127/2010 um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1192/2006 um framkvæmd reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1774/2002 að því er varðar skrár yfir samþykktar stöðvar sem vinna aukaafurðir dýra.
- Reglugerð nr. 820/2007 um meðferð og nýtingu slátur- og dýraleifum, með síðari breytingum.

### 3. Stjórn matvælaframleiðslu og landbúnaðar á Íslandi

Í þessum kafla er farið stuttlega yfir stjórnkerfi matvælaframleiðslu og landbúnaðar á Íslandi. Helstu stofnunum sem koma að stjórn landbúnaðar- og matvælaframleiðslu eru kynntar og hlutverki þeirra lýst. Helstu atriðum varðandi samskipti bænda og matvælaframleiðenda við stjórnvöld eru gerð skil og útskýrt hvernig slíkir aðilar geta brugðist við þegar þeir eru ósammála stjórnvaldsákvörðunum. Að lokum eru ýmsum gjöldum gerð skil sem krafist er að séu greidd til að unnt sé að stunda landbúnaðar- og/eða matvælaframleiðslu.

#### 3.1 Almennt um stjórn landbúnaðar og matvælaframleiðslu

Stjórnkerfi íslensks landbúnaðar er um margt frábrugðið öðrum stjórnkerfum sem sett eru með lögum. Í stjórnkerfinu skarast opinber stjórnsýsla, hefðbundin viðskipti, verslunarhættir og landbúnaðarstjórnun. Þrír aðilar eru ráðandi í stjórn landbúnaðar- og matvælaframleiðslu á Íslandi en það eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Matvælastofnun og Bændasamtök Íslands. Aðrir aðilar s.s. ýmis ráð, stjórnir og nefndir, auk minni stofnana hafa einnig hlutverki að gegna.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið mótar heildarstefnu í landbúnaðarmálum og hefur eftirlit með framgangi hennar. Matvælastofnun hefur fyrst og fremst hlutverki að gegna varðandi dýralækningar, heilbrigði jurta og öryggi matvæla en annast einnig ýmsa stjórnsýslu vegna landbúnaðarmála. Sérstaklega athyglisverð er staða Bændasamtaka Íslands en samtökin fara með fyrirvar fyrir framleiðendur búvara samkvæmt lögum.<sup>4</sup> Samtökin annast einnig fag- og fjárhagslega framkvæmd verkefna á sviði landbúnaðarmála sem stjórnvöld og Alþingi hafa falið þeim með lögum, reglugerðum, samningum og ýmsum stjórnvaldsákvörðunum. Samtökunum hefur því að nokkru leyti verið falið opinbert vald sem felst m.a. í ákvörðunum um opinberar greiðslur til bænda, útreikningi, afgreiðslu og eftirliti með framkvæmd þeirra.<sup>5</sup> Fulltrúar samtakanna sitja í nefndum og fagráðum sem taka ákvarðanir og/eða marka stefnu í ýmsum málum á sviði íslensks landbúnaðar, auk þess sem þeir veita stjórnvöldum ráðgjöf, upplýsingar og umsagnir á málavísni sínu. Samtökin annast einnig hagskýrslugerð fyrir landbúnaðinn og vinna ýmsar áætlanir sem ráðuneytið nýtir til ákvarðanatöku.

Ekki er fyrir hendi nein miðlæg stofnun sem hefur ábyrgð á úthlutun greiðslna til bænda en undanfarin ár hafa Bændasamtökin hins vegar séð um þær greiðslur fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, meðal annars á grundvelli gagna frá Matvælastofnun. Reikningshald og öll viðskipti sem Bændasamtökin sjá um fyrir Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið eru háð eftirliti Ríkisendurskoðunar.

<sup>4</sup> 1. mgr. 4. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

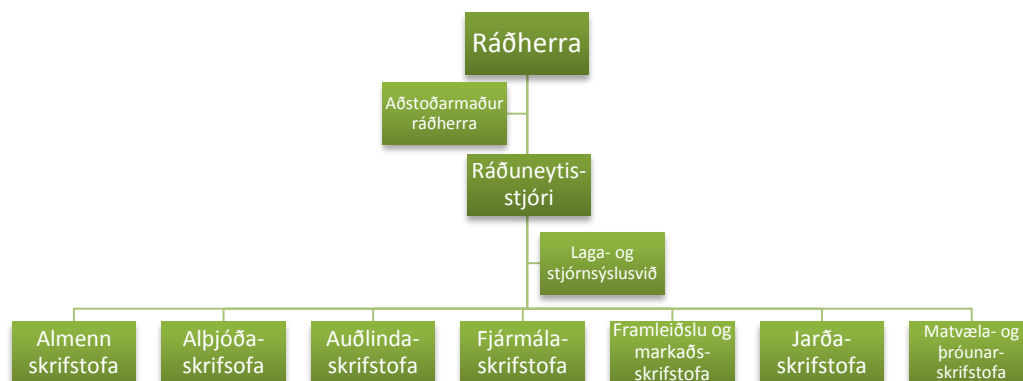
<sup>5</sup> 24. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

## 3.2 Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 73/1969 Stjórnarráð Íslands og reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum, fer sjávarútvegs og landbúnaðarráðuneyti með mál er varða landbúnað<sup>6</sup>, matvæli, matvælaeftirlit og matvælarannsóknir.<sup>7</sup> Varðandi landbúnað er það hlutverk sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis að setja reglur, semja við bændur um sölu búvara fyrir hönd ríkissjóðs, fela undirstofnunum sínum verkefni, móta stefnu í landbúnaði, framfylgja lögum um landbúnað á Íslandi og að sinna stjórnarsýsluhlutverki.

Ráðuneytið gegnir álíka hlutverki varðandi matvæli en þó með takmarkaðri hætti. Vegna þess hve viðamikilið starf varðandi matvæli er unnið innan Matvælastofnunar, er samning reglna, framfylgni við lög og stjórnarsýsluhlutverk það sem helst má segja að skipti máli í störfum ráðuneytisins. Hafa ber þó í huga að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fer með yfirstjórn og ábyrgð varðandi málaflokkinn samkvæmt lögum.<sup>8</sup>

Yfir 30 stjórnir og ráð starfa á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, þar á meðal *Ráðgjafanefnd um heimavinnslu og sölu landbúnaðarafurða*. Einar Kristinn Guðfinnsson, þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, skipaði nefndina í mars árið 2008 til ráðuneytis um hvernig best megi standa að og greiða fyrir þróun heimavinnslu og sölu afurða hjá bændum. Nefndinni var ætlað að hafa náðið samráð við stjórn *Beint frá býli*. Ekki er vitað hvað nefndinni hefur orðið ágengt í sínum störfum en ljóst er að engin stefnumörkun liggur enn fyrir hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu varðandi heimavinnslu og sölu landbúnaðarafurða.



Ofangreint skipurit sýnir hvernig verkefnum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis er skipt niður. Matvæla- og þróunarskrifstofa fer með matvælaöryggi og neytendamál, heilbrigði plantna, fisks og dýra og afurða þeirra. Rannsóknir og nýsköpun, þ.m.t. fiskeldi, málefni lax- og silungsveiði, þar á meðal málefni NASCO<sup>9</sup> og verkefni skv. búnaðarlögum. Fagleg samskipti við HAFRÓ, MATÍS, Matvælastofnun og Veiðimálastofnun fara einnig fram hjá skrifstofunni.

<sup>6</sup> B-liður, 10 gr. Reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum.

<sup>7</sup> C-liður, 10 gr. Reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands, með síðari breytingum.

<sup>8</sup> Sbr. 5. laga. nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>9</sup> Norður-Atlandshafs laxverndarstofnunin

### 3.2.1 Matís ohf.

Hlutafélagið Matís ohf. tók til starfa 1. janúar árið 2007 á grundvelli laga nr. 68/2006 um stofnun Matvælarannsóknna hf. og heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Í hlutafélaginu sameinuðust þrjár ríkisstofnanir sem unnið höfðu að matvælarannsóknum og þróun í matvælaíðnaði. Þetta voru Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins, Matvælarannsóknir Keldnaholti og Rannsóknastofna Umhverfisstofnunar. Tilgangur félagsins er að sinna rannsóknum og nýsköpun á sviði matvæla í þágu atvinnulífsins, lýðheilsu og matvælaöryggis og fjármálalegri umsýslu á grundvelli laga og reglugerða, auk þess að reka aðra skylda starfsemi.<sup>10</sup>

Helstu markmið Matís ohf. eru þau að efla nýsköpun og auka verðmæti matvæla, stuðla að öryggi matvæla, stunda öflugt þróunar- og rannsóknastarf og efla samkeppnishæfni íslenskrar matvælaframleiðslu á alþjóðlegum vettvangi. Verkefni félagsins lúta m.a. að: framleiðslutækni, matvælaöryggi, rekjanleika, vöruþróun og vinnslutækni.

### 3.1.1 Framleiðnisjóður

Framleiðnisjóður starfar skv. lögum nr. 89/1966 um Framleiðnisjóð landbúnaðarins. Hlutverk sjóðsins er að veita styrki og lán til framleiðniaukningar og hagræðingar í landbúnaði og atvinnurekstrar á bújörðum. Einnig má sjóðurinn styrkja rannsóknir og framkvæmdir sem miða að lækkun framleiðslu- og dreifingarkostnaðar, svo og framkvæmdir, er stefna að því að samræma landbúnaðarframleiðsluna þörfum þjóðfélagsins miðað við markaðsaðstæður innan lands og utan á hverjum tíma.<sup>11</sup> Eftirstöðvar tekna fóðursjóðs renna í Framleiðnisjóð og skal Framleiðnisjóður „að fenginni staðfestingu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, ráðstafa umræddu fé sem lánnum eða framlögum til eflingar nýjum viðfangsefnum í landbúnaði og til stuðnings við búgreinar og breytingar búskaparháttanna á lögbýlum.“<sup>12</sup>

Aðaltekjur Framleiðnisjóðs koma þó í gegnum búvörusamninga en sá ráðherra sem fer með landbúnaðarmál ber að „gera samning við Bændasamtök Íslands til fimm ára í senn um verkefni samkvæmt lögum nr. 99/1993 og framlög til þeirra þar sem m.a. skal kveðið á um framlög til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins vegna atvinnuuppbyggingar í sveitum og verkefna sem stuðla að aukinni framleiðni í íslenskum landbúnaði.“<sup>13</sup> Samkvæmt núgildandi samningi fær framleiðnisjóður 15.3 millj. ísl. kr. fyrir árið 2011 en 25 millj. ísl. kr. fyrir árið 2012.<sup>14</sup> Í bókun við samninginn er það sérstaklega nefnt að sjóðurinn sé rýr en undangengin ár hafa framlög ríkisins í sjóðinn verið árlega um 160 millj. ísl. kr.

<sup>10</sup> 2. gr. laga nr. 68/2006 um stofnun Matvælarannsóknna hf.

<sup>11</sup> 1. mgr. 1. gr. laga nr. 89/1996 um Framleiðnisjóð landbúnaðarins.

<sup>12</sup> 2. mgr. 33. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>13</sup> 1. mgr. 3. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998.

<sup>14</sup> 2. gr. Búnaðarlagasamnings frá 20. október, 2010.

### 3.3 Bændasamtök Íslands

Bændasamtök Íslands eru regnhlífarsamtök og innan þeirra starfa fulltrúar íslenskra bænda. Bændur ráða sjálfir hvort þeir taka þátt í samtökunum og hafa möguleika á því í gegnum þrettán svæðisbundin búnaðarfélag, í gegnum búgreinafélög<sup>15</sup> eða hvort tveggja. Stjórnskipuleg staða Bændasamtaka Íslands er sérstök fyrir þær sakir að samtökin eru samofin opinberri stjórnsýslu. Fram til ársins 2006 sinntu Bændasamtök Íslands m.a. viðamiklum eftirlits- og stjórnsýsluverkefnum fyrir hönd ríkisins en þann 1. janúar árið 2006 tók Landbúnaðarstofnun (nú Matvælastofnun) yfir slík verkefni. Bændasamtök Íslands fara með fyrirvar framleiðenda búvara skv. lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, líkt og fyrr greinir.

Þótt þátttaka í samtökunum sé ekki áskilin eru allir framleiðendur búvara skyldugir til að greiða búnaðargjald sem nú er 1.2% af brúttó tekjum skv. lögum nr. 84/1997 um búnaðargjald. Annist framleiðandi sjálfur vinnslu og/eða sölu afurða sinna, eða annar aðili í hans nafni, er framleiðanda þó heimilt að draga frá stofni til búnaðargjalds kostnað/virðisauka af þeirri starfsemi samkvæmt matsreglum ríkisskattstjóra. Enn fremur er heimilt að draga frá stofni til búnaðargjalds kaupverð lífdýra sem keypt eru til áframeldis til framleiðslu búfjárafurða.<sup>16</sup> Gjaldinu er skv. lögum deilt á milli Bændasamtakanna, búnaðarfélaga á einstökum svæðum, búgreinasambanda og Bjargráðasjóðs. Bændasamtök Íslands starfar að fjölda málefna fyrir bændur og yfirvöld. Verkefnin eru sett fram í samþykktum samtakanna og er ætlað að sjá um og vinna að hagsmunum bændasamfélagsins og sameina bændur um sameiginleg hagsmunamál um eftirfarandi:

- Stefnumótun fyrir bændur og landbúnaðargeirann í heild sinni
- Berjast fyrir og verja hagsmuni bænda gagnvart ríkisvaldinu og öðrum hlutum samfélagsins
- Vinna að endurnýjun og betrubótum á lagasetningu til hagsbóta fyrir bændur
- Fylgjast náið með þróun tekna bænda og almennu rekstrarumhverfi landbúnaðargeirans og tryggja eftir því sem hægt er að tekjur í greininni jafnist á við það sem gerist í öðrum atvinnugreinum
- Semja við yfirvöld um framleiðslustýringu, verðlag landbúnaðarafurða og tekjur
- Vera fulltrúi bænda gagnvart systurfélögum í öðrum löndum<sup>17</sup>

Samkvæmt lögum samtakanna er opinbert hlutverk þeirra varðandi útbreiðslu og þróunarvinnu:

- Að ýta undir framþróun í landbúnaði með því að ráða landsráðunauta sem gegna lykilhlutverki í sérhverri búgrein í samræmi við búnaðarlög. Svæðisbundin búnaðarsambönd skulu einnig ráða ráðunauta fyrir sitt svæði í sama tilgangi
- Inna af hendi önnur ætlunarverk sem Alþingi eða ríkistjórnin fela samtökunum
- Hafa yfirumsjón og forystu í kynbótum búfjár um allt land
- Berjast fyrir og vinna að hagnýtum rannsóknum og tilraunum á öllum sviðum landbúnaðar<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Búgreinafélögin eru fulltrúar eftirtalinnna aðilja: Kúabænda, sauðfjárnænda, garðyrkjubænda, eggjaframleiðenda, kjúklingabænda, svínaræktenda, hrossabænda, loðdýrabænda, ferðapjónustubænda, skógareigenda, vistforeldra í sveitum og æðarræktenda.

<sup>16</sup> 2. gr. laga nr. 84/1997 um búnaðargjald.

<sup>17</sup> A-liður, 6. gr. samþykktu Bændasamtaka Íslands. Sjá nánar: <http://www.bondi.is/pages/180>

<sup>18</sup> B-liður, 6. gr. samþykktu Bændasamtaka Íslands. Sjá nánar: <http://www.bondi.is/pages/180>

Rétt um 60 manns vinna hjá Bændasamtökum Íslands en samtökin fá í ár 415 millj. ísl. kr. í framlög frá ríkissjóði samkvæmt búnaðarlagasamningi en í honum er samið um árleg framlög ríkisins til landbúnaðarþróunar.<sup>19</sup> Framlögin í ár og árið 2012 eru töluvert minni en verið hefur undanfarin ár, þar sem árleg framlög voru í kringum 600 millj. ísl. kr.

### 3.3.1 Búnaðarsambönd

Helstu verkefni búnaðarsambanda eru að veita faglega ráðgjöf um landbúnað og þau eru jafnframt stéttarfélög bænda. Flest þeirra veita sérhæfða bókhaldsþjónustu og annast búfjársæðingar. Starfsmenn búnaðarsambanda sem annast leiðbeiningaþjónustu kallast héraðsráðunautar. Búnaðarsamböndin, sem eru fimmtán, starfa skv. búnaðarlögum nr. 70/1998. Svæðisbundin búnaðarsambönd reka sex ráðgjafarmiðstöðvar en á milli þeirra og Bændasamtaka Íslands er nán samvinna. Í heild sinni leggur ráðgjafarþjónustan mikla áherslu á rekstrarstjórnun býla og bókhald, ræktun lands, kynbætur búfjár, fóðrun og stjórnun og auk þess á fjölbreytni og nýjungar. Búnaðarsamböndum er fengið hlutverk í lögum varðandi stjórn búvöruframleiðslu,<sup>20</sup> þó slík hlutverk séu sjaldan umfangsmikil.

### 3.3.2 Búgreinasamtök

Búgreinasamtök eru landssamband búgreinafélaga eða einstakra bænda sem stunda sömu búgrein. Í öllum búgreinum eru starfandi sambönd, samtök eða félög og skiptast hin stærri í héraðabundin aðildarfélög sem oft miðast við umdæmi búnaðarsambanda. Þar má nefna Landssamband kúabænda og Landssamband sauðfjárbænda. Nú eiga þrettán búgreinasambönd/-félög aðild að Bændasamtökum Íslands og fulltrúar þeirra sitja á búnaðarþingi. Þessi félög hafa ekki sérstaka stöðu í lögum nema hvað helst varðandi það að stjórnir þeirra eiga rétt á að tilnefna menn í verðlagsnefnd búvara.

### 3.3.3 Hagþjónusta landbúnaðarins

Hagþjónusta landbúnaðarins er ríkisstofnun sem lýtur sérstakri stjórn undir yfirstjórn sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.<sup>21</sup> Stofnunin tók til starfa á árinu 1990 og starfar skv. lögum um Hagþjónustu landbúnaðarins nr. 63/1989. Lögbundin hlutverk stofnunarinnar eru:

1. Að stuðla að því að bændur færi bókhald fyrir bú sín, m.a. með skipulegu fræðslu- og leiðbeiningarstarfi um skattskil, bókhald og notkun þess til hagræðingar í búrekstri.
2. Að hafa umsjón með gerð og þróun bókhaldsforrita fyrir bókhaldsstofur bænda, svo og forrita fyrir áætlunargerð í búrekstri í samvinnu við bændasamtökin.
3. Að hafa frumkvæði að áætlunargerð við búrekstur, útgáfustarfsemi og hagrænum leiðbeiningum til bænda í samvinnu við leiðbeiningarþjónustu landbúnaðarins og aðra þá sem sinna fræðslu um landbúnað.
4. Að safna og vinna úr búreikningum frá bókhaldsstofum bænda, svo og öðrum upplýsingum og gögnum sem nauðsynleg þykja og tiltæk eru. Gagnasöfnunin og úrvinnslan skulu miðast við að nýtast sem best til opinberrar hagskýrslugerðar um framleiðslu, rekstur og efnahag einstakra búgreina.
5. Að annast hagrannsóknir í landbúnaði í samvinnu og samstarfi við stofnanir sem sinna sambærilegri starfsemi.
6. Að hafa samstarf við Landbúnaðarháskóla Íslands um kennslu í landbúnaðarhagfræði.
7. Að vinna að öðrum skyldum verkefnum eftir því sem um semst og við verður komið.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Sbr. 3. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998.

<sup>20</sup> Sbr. b.-lið, 1. mgr. 30. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>21</sup> 1. mgr. 1. gr. laga nr. 63/1989 um hagþjónustu landbúnaðarins.



Verkefni Hagbjónustu landbúnaðarins felast einkum í söfnun ýmissa reikninga, hagtalna og ársreikninga frá bændum og úrvinnslu þeirra. Þar er einnig unnið að útgáfu ýmissa skýrslna. Hagbjónusta landbúnaðarins stundar ýmsa hagrannsóknarvinnu tengda landbúnaði auk sérverkefna í samvinnu við og fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Hagstofu Íslands, Bændasamtök Íslands og Byggðastofnun. Miðað við það hvert hlutverk stofnunarinnar er, hlýtur sú spurning að vakna hvort hægt sé að koma hluta af verkefnum hennar undir aðra opinbera aðila s.s. Matvælastofnun. Enn fremur, er það umhugsunarvert hvort sú þjónusta sem Hagbjónusta landbúnaðarins veitir bændum eigi ekki betur heima á almennum markaði.

### 3.4 Matvælastofnun

Þann 1. janúar árið 2008 tók Matvælastofnun til starfa eftir sameiningu Landbúnaðarstofnunar, matvælasviðs Umhverfisstofnunar og matvælasviðs Fiskistofu. Stofnunin var sett með lögum nr. 80/2005 og starfar undir yfirstjórn sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, sem sett hefur reglugerð nr. 1/2008 um skipulag og starfsemi Matvælastofnunar. Matvælastofnun rekur umdæmiskrifstofur víðs vegar um landið og skrifstofu inn- og útflutningsmála í Reykjavík, auk landamærastöðva vegna innflutnings sjávarafurða frá ríkjum utan EES.

Matvælastofnun sinnir stjórnsýslu, eftirliti, fræðslu og þjónustu við sjávarútveg, landbúnað, fyrirtæki og neytendur í þeim tilgangi að stuðla að heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna og öryggi, heilnæmi og gæðum matvæla. Matvælastofnun vinnur að matvælalöggjöf í samvinnu við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og á þetta við um löggjöf í allri fæðukeðjunni, þ.e. frá heilbrigði og velferð dýra, þ.m.t. sjávarafurða, plöntuheilbrigði, fóðri, vinnslu og dreifingu og þar til matur er borinn á borð neytenda. Stofnunin fer með eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, sláturhúsum og kjötvinnslum sem þeim tengjast, eftirlit með sjávarafurðum og allt inn- og útflutningseftirlit með matvælum. Matvælastofnun fer einnig með yfirumsjón með matvælaeftirliti á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og eftirlit með störfum sjálfstætt starfandi skoðunarstofa í sjávarútvegi og störfum dýralækna sem veita almenna dýralæknaþjónustu. Einnig fer stofnunin með fóðureftirlit og önnur verkefni eins og sjá má á eftirfarandi lista yfir helstu verkefni:

- Matvælalöggjöf og matvælaeftirlit
- Neytendavernd og fræðslumál
- Heilbrigði og velferð dýra
- Plöntuheilbrigði og sáðvara
- Sóttvarnir og viðbragðsáætlanir
- Kjötmat
- Inn- og útflutningseftirlit, rekstur landamærastöðva
- Yfirumsjón og eftirlit: Heilbrigðiseftirlit, skoðunarstofur, dýralæknaþjónusta
- Stjórnsýsluverkefni: Lögfræði, alþjóðamál, gæðastýring, beingreiðslur, búfjárefntirlit

Matvælastofnun gegnir mikilvægu hlutverki á Íslandi og er óhætt að segja að fáar stofnanir hafi eins umfangsmikið valdssvið. Slíkt hefur m.a. það í för með sér, að auðveldara er að marka stefnu til framtíðar, sértækar aðgerðir verða markvissari og stjórnsýsla verður einfaldari. Hafa ber þó í huga að ákveðnar hættur geta skapast þegar svo mikið vald er á látið

---

<sup>22</sup> 2. gr. laga nr. 63/1989 um hagbjónustu landbúnaðarins.

einni stofnun í té. Nánari grein verður gerð fyrir verkefnum og hlutverki Matvælastofnunar hér að neðan.

### 3.5 Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga

Á landinu eru nú starfandi tíu heilbrigðisnefndir samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Hver nefnd starfar á ákveðnu svæði og kjósa sveitastjórnarmenn á hverju svæði fimm einstaklinga til setu í heilbrigðisnefnd en samtök atvinnurekenda á eftirlitssvæðinu tilnefna einn.<sup>23</sup> Hlutverk heilbrigðisnefnda eru lögbundin að mestu og nokkuð yfirgripsmikil. Þó má með réttu segja að þær séu í raun framlenging á starfsemi Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Heilbrigðisnefndir sinna opinberu eftirliti, gefa út og afturkalla leyfi og sinna almennri stjórnsýslu. Heilbrigðisnefndir þurfa því að lúta reglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 en nánar verður gerð grein fyrir störfum þeirra í næstu köflum.

### 3.6 Eftirlit

Opinberir eftirlitsaðilar eru Matvælastofnun eða heilbrigðisnefndir sveitarfélaga í samræmi við 6. og 22. gr., sbr. 4. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli. Eftirlit með matvælaframleiðslu er þó tvíþætt, því framleiðendum sjálfum er einnig gert að framkvæma innra eftirlit með eigin starfsemi sbr. 10. gr. sömu laga.

#### 3.6.1 Opinbert eftirlit

*Opinbert eftirlit* er eftirlit á vegum stjórnvalda í þeim tilgangi að tryggja að framfylgt sé ákvæðum laga og reglna um matvæli og stuðla að fræðslu og upplýsingamiðlun.<sup>24</sup> Um það er fjallað í XI. kafla laga um matvæli nr. 93/1995 en þar segir m.a. að Matvælastofnun hafi yfirumsjón með matvælaeftirliti en heilbrigðisnefndir framkvæmi það varðandi framleiðslu og dreifingu.<sup>25</sup> Í lögnum segir enn fremur að Matvælastofnun annist opinbert eftirlit með:

- a. frumframleiðslu,
- b. innflutningi og útflutningi búfjárafurða,
- c. kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum, að undanskildum kjötvinnslum sem starfræktar eru í smásöluverslunum,
- d. mjólkurstöðvum og eggjavinnslu.
- e. smitsjúkdómum búfjár,
- f. meðferð, skoðun og mati á sláturafurðum,
- g. heilbrigðisskoðun eldisfisks,
- h. meðferð, flutningi, geymslu, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, að undanskilinni smásölu,
- i. innflutningi annarra matvæla en getið er í a–h-lið.<sup>26</sup>

Samkvæmt því ber Matvælastofnun sjálfri að framkvæma eftirlit varðandi b., e., g. og i.-lið. Fari svo að verksvið Matvælastofnunar og einhverra af hinum 10 heilbrigðisnefndum skarist vegna ofangreindrar verkskiptingar, úrskurðar ráðherra um það hvor skal hafa eftirlit með því matvælafyrirtæki sem deilt er um eftirlitsskyldu á.<sup>27</sup> Bæði heilbrigðisnefndum og Matvælastofnun er heimilt að framselja lögbundnar eftirlitsskyldur sínar til hins aðilans og

<sup>23</sup> 11. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

<sup>24</sup> 4. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>25</sup> 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>26</sup> 6. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>27</sup> 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

setur ráðherra reglugerð um slíkt framsal.<sup>28</sup> Það hefur þó ekki verið gert. Í yfirumsjón Matvælastofnunar með eftirliti felst það að gæta samræmis á kröfum, þannig að framkvæmdin sé eins á landinu öllu.<sup>29</sup> Í því skyni ber stofnuninni að gefa út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur við framkvæmd eftirlits sem heilbrigðisnefndum ber að fylgja.<sup>30</sup>

Samkvæmt lögum um matvæli er Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum heimilt að fela þriðja aðila ákveðin verkefni við eftirlit með sérstökum samningi í hverju tilviki. Slíkir aðilar verða að hafa öðlast faggildingu til þeirra starfa sem þeim eru fengin. Ráðherra er fengin heimild í lögum um matvæli til að setja reglugerð um skilyrði og störf faggiltra eftirlitsaðila<sup>31</sup> sem ekki hefur verið beitt. Í 24. gr. laga um matvæli er tíunduð skylda matvælafyrirtækja til þess að láta eftirlitsaðilum í té öll þau gögn sem krafist er að og að hindra ekki störf eftirlitsaðila.<sup>32</sup> Þó eftirlitsaðilar séu bundnir ákvæðum stjórnarsýslulaga, m.a. um að gæta meðalhófs við störf sín, er matvælafyrirtækjum einnig veitt frekari vernd í lögum um matvæli þar sem lögð er þagnarskylda á eftirlitsaðila um atriði er varða framleiðslu- og viðskiptaleynd sem þeir kunna að komast að við leyfisveitingar og eftirlit.<sup>33</sup>

### 3.6.2 Innra eftirlit

Innra eftirlit með matvælaframleiðslu er í höndum matvælaframleiðanda sjálfs, sem fyrr segir. Núgildandi regla um innra eftirlit er 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 sem tók gildi með reglugerð nr. 103/2010. Þar segir að stjórnendur matvælafyrirtækja skuli „innleiða, koma á og viðhalda fastri aðferð eða aðferðum sem byggist á meginreglunum um greiningu hættu og mikilvæga stýristaði.“<sup>34</sup> Í sömu grein segir að heimilt sé að mæla fyrir um nákvæma tilhögun við framkvæmd greinarinnar, kveða á um hvernig aðferðum í leiðbeiningum sé beitt og tilgreining á tíma sem stjórnendur matvælafyrirtækja skulu halda til haga skjölum og skrár varðandi innra eftirlit.<sup>35</sup>

Það fer eftir eðli og umfangi starfsemi fyrirtækisins hvaða kröfur eru gerðar til innra eftirlits þeirra en fyrirtæki eru flokkuð í 3 flokka. Fyrirtæki í öllum flokkum eiga að setja upp innra eftirlit. Krafa til skriflegra vinnureglna og skráningar er minni í flokki 1 en í flokki 2 og 3. Fyrirtæki í flokki 3 þurfa auk innra eftirlits að framkvæma hættugreiningu. Stjórnvöld eiga að hvetja faggreinar matvælaframleiðanda, s.s. samtök iðnaðarins, samtök verslana og veitinga-húsa og samtök fiskvinnslustöðva til að gera leiðbeiningar um góða starfshætti, innra eftirlit og GÁMES (HACCP).<sup>36</sup> Matvælastofnun skal yfirfara slíkar leiðbeiningar til að sannreyna að þær uppfylli þær kröfur sem gerðar eru.<sup>37</sup> Rétt er að nefna að, samkvæmt þeim viðmiðum sem Matvælastofnun hefur sett, getur lítið matvælafyrirtæki auðveldlega fallið í 3. flokk þar sem gerðar eru kröfur um innra eftirlit, auk hættugreiningar. Þetta getur leitt til ákveðinnar skekkju og þykir eðlilegt að nákvæmari reglur um stærðir eða umfang framleiðslu verði settar til þess að einfalda flokkun.

<sup>28</sup> 3. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>29</sup> 7. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>30</sup> 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>31</sup> 4. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>32</sup> 1. mgr. 24. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>33</sup> 2. mgr. 24. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>34</sup> 1. mgr. 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004, sbr. reglugerð 103/2010.

<sup>35</sup> 5. mgr. 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004, sbr. reglugerð 103/2010.

<sup>36</sup> GÁMES merkir "Greining áhættuþátta og mikilvægra eftirlitsstaða", á ensku HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points). Sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 522/1994 um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla.

<sup>37</sup> 7. og 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004, sbr. reglugerð 103/2010.

### 3.7 Leyfi

---

Til þess að stunda matvælaframleiðslu, og eftir atvikum frumframleiðslu landbúnaðarvara, þarf leyfi yfirvalda og fer fjöldi þeirra leyfa sem til þarf við framleiðsluna eftir því hversu fjölþætt hún er. Leyfisveitingar vegna framleiðslu og dreifingar matvæla (starfsleyfi) er í höndum heilbrigðisnefnda en í öðrum tilvikum, s.s. vegna innflutnings, eru þær í höndum Matvælastofnunar.<sup>38</sup> Rétt er að nefna að einungis er hægt að öðlast leyfi eftir að greiðsla leyfisgjalds hefur verið inn af hendi af leyfisbeiðanda.<sup>39</sup> Þá þarf einnig að sækja aftur um framleiðsluleyfi ef ráðgert er að taka í notkun framleiðslutækni sem ekki hefur verið í almennt notkun, að undangenginni tilkynningu til eftirlitsaðila.<sup>40</sup>

Eftirlitsaðilum er nú heimilt að gefa út eitt starfsleyfi á einstaka matvælaframleiðanda ef sá þarf fleiri en eitt leyfi samkvæmt lögum, að því tilskildu að leyfin falli undir ákvæði laga um matvæli.<sup>41</sup> Starfsleyfi skal útgefið til tiltekins tíma enda uppfylli viðkomandi starfsemin skilyrði laga og stjórnvaldsreglna sem um hana gilda. Óheimilt er að hefja starfsleyfisskylda starfsemi áður en starfsleyfi fyrir hana hefur verið gefið út.<sup>42</sup>

### 3.8 Úrræði

---

Ljóst má vera af ofangreindri umfjöllun að Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum, auk annarra stjórnvaldsaðila, er fengið mikið vald til að taka stjórnvaldsákvæðanir. Þess vegna þykir ástæða til að nefna þau úrræði sem fyrir hendi eru þegar matvælaframleiðendur telja að reglum sé misbeitt við meðferð mála þeirra. Rétt er að taka fram að ákjósanlegast er fyrir matvælaframleiðendur að vinna náið með matvælayfirvöldum, enda er slíkt ávísun á betri rekstur, minni fjárútlát til lengri tíma og öruggari matvæli. Hins vegar getur komið upp sú staða að eftirlitsaðili og matvælaframleiðandi verða ekki sammála um tiltekið efni og getur það þá orðið ástæða til frekari eftirmála.

#### 3.8.1 Kæruheimildir

Það þarf ekki að koma á óvart að eftirlitsaðilum við matvælaframleiðslu er heimilt að leggja á dagssektir, afturkalla leyfi og jafnvel stöðva framleiðslu og farga vörum ef um alvarleg tilvik eða brot á lögum er að ræða. Í lögum um matvæli nr. 93/1995 er ekki gert ráð fyrir sérstökum úrskurðaraðilum eða kæruleiðum öðrum en þeim sem gilda um almenna stjórnslu sbr. stjórnslulög nr. 37/1993.<sup>43</sup> Því kann að líta út fyrir það að synjanir eða afturkallanir leyfa einstakra eftirlitsaðilja séu endanlegar, en stjórnslulögin gera ráð fyrir því að unnt sé að kæra allar stjórnvaldsákvæðanir, svo framarlega sem þær binda endi á tiltekið mál.<sup>44</sup> Matvælaframleiðendur hafa því ávallt kost á því kæra ákvæðanir heilbrigðisnefnda og Matvælastofnunar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ef þeir telja að ekki hafi verið rétt staðið að ákvörðuninni, eða ef þeir telja hana efnislega ranga.

---

<sup>38</sup> 1. mgr. 20. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>39</sup> 2. mgr. 20. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>40</sup> 3. mgr. 20. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>41</sup> 7. mgr. 9. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>42</sup> 2. mgr. 9. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>43</sup> 30. gr. d. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>44</sup> 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

## 3.9 Gjöld

Allir framleiðsluaðilar sem lúta einhverskonar eftirliti eða starfa við leyfisskyldan rekstur, þurfa að greiða gjöld sem renna til fjármögnunar eftirlitsstofnunar viðkomandi starfs- eða framleiðslugreinar. Þeir aðilar sem velja það að stunda frumframleiðslu landbúnaðarafurða, auk heimavinnslu og smásölu, geta af þeim sökum þurft að borga margskonar gjöld. Samkvæmt matvælalögum þarf matvælafyrirtæki að greiða eftirlitsgjald<sup>45</sup> og er meginreglan ávallt sú að gjaldið endurspegli stærð starfseminnar, þ.e. lítil fyrirtæki borga minni en stór.

Sett hefur verið reglugerð um gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar þar sem fram kemur m.a. að minnstu matvælafyrirtækin þurfa einungis að greiða 7.084 kr. fyrir hverja heimsókn en þau stærstu 159.390 kr.<sup>46</sup> Sérstaka athygli vekur sá stærðarskali sem tíundaður er í viðauka reglugerðarinnar en aðilar sem framleiða minna en eitt tonn af kjötafurðum á dag eru allir felldir í sama flokk og greiða 38.963 kr. Annar gjaldflokkur er fyrir framleiðslu á 1-10 tonn á dag og svo yfir 10 tonn á dag.<sup>47</sup>

### 3.9.1 Búnaðargjald

Lög um búnaðargjald nr. 84/1997, tóku gildi 1. janúar árið 1998. Gjaldið er innheimt af búvöruframleiðendum og reiknast 1.2% af veltu búvöru og tengdrar starfsemi hjá þeim. Með upptöku gjaldsins var verið að sameina og einfalda álagningu og innheimtu þrenns konar gjalda á vegum sjóða og samtaka landbúnaðarins í einu opinberu gjaldi. Gjaldið var í upphafi 2.65% en var lækkað í 2% með lagabreytingu árið 2002<sup>48</sup> og niður í 1.2% með lagabreytingu árið 2005.<sup>49</sup> Lögin eru sniðin að því kerfi sem verið hefur við lýði á Íslandi lengi en með lagabreytingunni árið 2002 var eftir farandi ákvæði bætt við:

Annist framleiðandi sjálfur vinnslu og/eða sölu afurða sinna, eða annar aðili í hans nafni, er framleiðanda heimilt að draga frá stofni til búnaðargjalds kostnað/virðisauka af þeirri starfsemi samkvæmt matsreglum ríkisskattstjóra. Enn fremur er heimilt að draga frá stofni til búnaðargjalds kaupverð lífdýra sem keypt eru til áframeldis til framleiðslu búfjárafurða.<sup>50</sup>

Tilgangur þessa ákvæðis var sá að koma í veg fyrir það að aðilar sem seldu eða unnu afurðir sjálfir, myndu lenda í því að greiða búnaðargjald tvisvar fyrir sömu framleiðsluna. Við sömu lagabreytingu var skýrt kveðið á um það að framleiðendur sundurgreindu gjaldstofna búnaðargjaldsins eftir mismunandi starfsstöðvum. Búnaðargjaldið er merkilegt fyrir þær sakir að því er ætlað að fjármagna félagsstarfsemi hagsmunasamtaka bænda á landsvísu og svæðisbundið. Búnaðargjaldið varð strax við stofnun ekki eiginlegt gjald heldur skattur sem innheimtur er með sama hætti og aðrir skattar. Núverandi skipting búnaðargjaldsins er sýnd á eftirfarandi töflu.

<sup>45</sup> 1. mgr. 25. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>46</sup> 2. gr. Reglugerðar nr. 234/2010 um gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar.

<sup>47</sup> Viðauki I, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 234/2010 um gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar.

<sup>48</sup> Sbr. 1. gr. laga nr. 59/2002 um breytingu á lögum nr. 84/1997, um búnaðargjald, með síðari breytingum.

<sup>49</sup> Sbr. 1. gr. laga nr. 120/2005 um breytingu á lögum um búnaðargjald, nr. 84/1997, með síðari breytingum.

<sup>50</sup> 2. gr. laga nr. 84/1997 um búnaðargjald.

Hlutfallsleg skipting tekna af búnaðargjaldi.<sup>51</sup>

Afurðir	Bændasamtök Íslands	Búnaðar-sambönd	Búgreina-samtök	Bjargráða-sjóður	Alls
Nautgripaafurðir	0,35	0,50	0,30	0,05	1,20
Sauðfjárafurðir	0,40	0,50	0,15	0,15	1,20
Hrossaafurðir	0,40	0,40	0,35	0,05	1,20
Svínaafurðir	0,15	0,10	0,65	0,30	1,20
Alifuglakjöt	0,15	0,10	0,20	0,75	1,20
Egg	0,15	0,10	0,75	0,20	1,20
Kartöflur, rófur	0,35	0,10	0,60	0,15	1,20
Grænmeti, blóm	0,35	0,10	0,75	0,00	1,20
Grávara	0,40	0,10	0,70	0,00	1,20
Æðardúnn	0,40	0,10	0,55	0,15	1,20
Skógarafurðir	0,35	0,10	0,75	0,00	1,20

Aðild að Bændasamtökum Íslands, búnaðarsamböndum og búgreinasamtökum er ekki skyldubundin<sup>52</sup> enda myndi slíkt stangast á við stjórnlög. Sú hugmyndafræði að beita sömu aðferðum við innheimtu gjalda, sem verða ekki kölluð annað en félagsgjöld, og beitt er við skattheimtu verður þó að teljast verulega óheppileg. Þó markmið ofangreindrar tilhögunar sé vissulega það að takmarka mistök varðandi gjalddöku, er ekki hægt að taka undir það að meðalið verði helgað af tilganginum einum saman. Aðilar sem standa utan Bændasamtaka Íslands, búnaðarsambanda og búgreinasamtaka þurfa því að greiða 1.2% skatt fyrir afurðir sem þeir framleiða til að standa undir kostnaði við rekstur félagsamtaka sem þeir eiga ekki aðild að.

Með lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum er m.a. reynt að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur.<sup>53</sup> Í 24. gr. laganna er haldið þeirri hefð frá fyrri tíð að afurðastöðvar og heildsöluaðilar standi þeim er annast framkvæmd verðmiðlunar<sup>54</sup> skil á opinberum gjöldum. Selji framleiðandi hins vegar búvörur sínar sjálfur beint til neytenda, skal hann sjálfur standa skil á þessum gjöldum til Bændasamtaka Íslands.<sup>55</sup> Athygli vekur að nefnt er svokallað framleiðslugjald í 24. gr. laganna en heimild til að innheimta það féll niður með lagabreytingu árið 1992.

<sup>51</sup> 3. gr. laga nr. 120/2005 um breytingu á lögum um búnaðargjald, nr. 84/1997, með síðari breytingum.

<sup>52</sup> Sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>53</sup> A-liður. 1. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>54</sup> Sá aðili er Bændasamtök Íslands, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>55</sup> 3. mgr. 24. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

## 4. Lög um framleiðslu landbúnaðarafurða á Íslandi

### 4.1 Almennt

Ekki verður hjá því vikist í umfjöllun um rýmkun laga varðandi matvælaframleiðslu, og þá sérstaklega heimavinnslu, að taka sérstaklega á stjórn landbúnaðar. Rýmkun reglna vegna heimavinnslu hefur í raun takmarkaða þýðingu ef framleiðsluhömlur hvíla á framleiðendum landbúnaðarafurða. Á þetta einkum við framleiðslu mjólkur- og sauðfjárafurða. Til útskýringar þykir rétt að reifa sögulega þróun þess að framleiðslutakmarkanir voru settar á í landbúnaði á Íslandi og lýsa í stuttu máli þeim markmiðum sem núverandi löggjöf er ætlað að ná.

#### 4.1.1 Sögulegt yfirlit

Verðlags- og afurðasöllumál landbúnaðarins voru að mestu óskipulögð allt fram á fjórða áratug síðustu aldar. Sú skipan ríkti, að hver framleiðandi sá um sölu og dreifingu á sinni vöru ýmist til kaupmanna eða neytenda. Lög um sölu landbúnaðarafurða, sem almennt hafa verið kölluð *afurðasöluögin*, voru sett sem bráðabirgðalög haustið 1934 og síðan samþykkt á Alþingi í desember sama ár. Það eru fyrstu lög um verðlagningu og sölu búvara, sem sett hafa verið hér á landi.

Fyrstu lög um Framleiðsluráð landbúnaðarins voru samþykkt á Alþingi árið 1947, sbr. lög nr. 94/1947. Nokkrum sinnum voru gerðar breytingar á þeim en þó voru þau í meginatriðum óbreytt frá þeim tíma fram til ársins 1979. Með lögum nr. 15/1979 var sú breyting gerð á lögum um Framleiðsluráð, að lögfest var heimild til þess að takmarka búvöruframleiðsluna vegna breyttra aðstæðna við framleiðslu og sölu búvara en offramleiðsla var þá mikið vandamál. Þessari takmörkunarheimild var síðan beitt í framleiðslu mjólkur og nautgripa- og kindakjöts fram að gildistöku laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Var þar um stefnubreytingu að ræða, þar sem áður hafði það verið einn megintilgangur laganna að tryggja næga búvöruframleiðslu í landinu.

Með gildistöku laga nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum var sett á fót sú skipan landbúnaðarmála sem að mestu leyti hefur haldist síðan. Með lögum var komið á svokölluðum fullvirðisrétti sem viðmið þess afurðamagns sem hver einstakur framleiðandi fengi fullt verð fyrir. Þetta var gert í kjölfar þess að Framleiðsluráð, sem þá hafði á höndum alla yfirstjórn búvöruframleiðslunnar, hafði tekið ákvarðanir um búmark (kvóta) hvers framleiðanda. Stofnun kvótakerfisins í landbúnaðarframleiðslu á Íslandi verður seint talið vandað verk en með stofnunni var stefnt að því markmiði að koma á stýringu á framleiðslu landbúnaðarafurða. Með lögum var markmið búvöruframleiðslu orðið allt annað en áður var þegar búvöruskortur ríkti og takmarkanir óhjákvæmilegar. Lögleidd var heimild fyrir ráðherra til þess að semja við bændur um ákveðið magn mjólkur- og sauðfjárafurða og þeim tryggt grundvallarverð fyrir og var það nýmæli í lögum. Þá var hlutverk Framleiðsluráðs landbúnaðarins takmarkað til muna.

#### 4.1.2 Núverandi landbúnaðarlöggjöf

Núverandi markmið landbúnaðarframleiðslu eru aðallega sett fram í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, búnaðarlögum nr. 70/1998 og samningum milli ríkisstjórnarinnar og Bændasamtaka Íslands sem gilda til árána 2013-2015. Í ofangreindum lögum er ennþá stuðst við þá hugmyndafræði sem ríkjandi var í landbúnaðarmálum þegar bregðast þurfti við offramleiðslu landbúnaðarafurða á seinni hluta síðustu aldar. Þannig er

landbúnaði veitt ríkisvernd með lögum og tekjur bænda eru ríkistryggðar en verði á landbúnaðarafurðum stýrt af ríki og bændum í sameiningu. Tilgangur þessa er sá að halda verði á innlendum afurðum lágu en jafnframt að tryggja það að bændur hafi nægilegar tekjur af störfum sínum.

Aðgangur að framleiðslukerfi íslensks landbúnaðar er háður kvóta eða svokölluðu greiðslu-marki en það er tiltekinn fjöldi ærgilda eða magn mjólkur mælt í lítrum sem ákveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði.<sup>56</sup> Sá réttur var upphaflega byggður á sögulegu framleiðslumagni en rétturinn er seljanlegur milli bænda.<sup>57</sup> Hvað varðar mjólkur- og sauðfjárframleiðslu eru beingreiðslur veittar einstökum framleiðendum á grundvelli réttar til stuðnings.<sup>58</sup> Kerfið skapar þannig aðstæður sem líkja eftir náttúrulegri einokun og gerir það að verkum að verð til neytenda og/eða tekjur bænda, verði ekki of sveiflukennnd. Auk þess úthlutar ríkið fjármunum til ræktunar, þróunar og kynbóta samkvæmt lögum og samningum.

Tilgangur laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum er:

- a. að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur,
- b. að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu,
- c. að nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið,
- d. að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta,
- e. að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu,
- f. að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað.<sup>59</sup>

Gerðar hafa verið 33 breytingar á lögunum sem í upphafi voru sett með markmið laga nr. 46/1985 í huga. Miðað við þetta er orðið talsvert lítið hald í markmiðum laganna og örðugt að viðhalda ákveðinni stefnumörkun þegar svo er. Nýjar áherslur, ásamt breyttum þörfum, hljóta að gera það að verkum að endurskoða þurfi stjórn landbúnaðarframleiðslunnar frá grunni, m.a. að teknu tilliti til aukinnar heimaframleiðslu og sölu beint frá býli.

Með búnaðarlögum nr. 70/1998 var rammi settur um framlög ríkissjóðs til þróunarstarfs bænda í flestum þáttum landbúnaðar. Uppruna laganna má rekja aftur til loka 19. aldar og árið 1923 voru fyrstu jarðræktarlögin sett en þá var fádæma skortur á búvörum í landinu. Markmið nógildandi búnaðarlaga er að stuðla að framförum í íslenskri búvöruframleiðslu og auka samkeppnishæfni landbúnaðar. Fjárframlög ríkisins samkvæmt lögunum eiga að stuðla að þróun nýrra framleiðsluhátta og nýrra greina innan landbúnaðarins og í tengslum við hann og miðast við að bændur hér á landi hafi ekki lakari starfsskilyrði en almennt gerist í nágrannalöndunum.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> 2. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>57</sup> 38. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>58</sup> 39. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>59</sup> 1. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>60</sup> 2. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998.



## 4.2 Búvörusamningar

Til þess að tilgangur laga um framleiðslu landbúnaðarvara komist til framkvæmdar ber ríkisstjórninni, í samræmi við 30. og 58. grein laga nr. 99/1993, að semja við Bændasamtök Íslands um almennan ramma varðandi stuðning og framleiðslustýringu sauðfjár- og mjólkurframleiðslu og garðyrkju. Nú eru þrír samningar í gildi sem allir voru endurskoðaðir árið 2009 og gildistími þeirra þá framlengdur.

- Samningur um garðyrkju frá árinu 2002, rennur út árið 2013.
- Samningur um mjólkurframleiðslu frá árinu 2004, rennur út árið 2014.
- Samningur um sauðfjárframleiðslu frá árinu 2007, rennur út árið 2015.

Markmiðin með samningnum frá árinu 2007 varðandi sauðfjárframleiðslu eru:

- Að efla sauðfjárrækt sem atvinnugrein og bæta afkomu sauðfjárþænda.
- Að stuðla að nýliðun í hópi sauðfjárþænda og styrkja búsetu í dreifbýli.
- Að sauðfjárrækt sé stunduð í samræmi við umhverfisvernd, landkosti og sjálfbæra landnýtingu.
- Að örva markaðsvitund þænda og afurðastöðva og halda jafnvægi milli framleiðslu og eftirspurnar. Að stuðla að framþróun í sauðfjárrækt.<sup>61</sup>

Í sauðfjárrækt er ekkert eftirlit með framleiðslunni og er hún í raun frjáls. Engin formleg stýring er á verðlagi en á hinn bóginn er Landssamtökum sauðfjárþænda heimilt að gefa út viðmiðunarverð,<sup>62</sup> en afurðastöðvar ákveða engu að síður verð til þænda. Ákveðinn hluti sauðfjárræktar er niðurgreiddur skv. svokölluðum „ærgildum“, en samkvæmt núgildandi búvörusamningi eru þau nú 368,000.<sup>63</sup> Skilyrði þess að fá greiddan fullan stuðning er sá að aldar séu 60 vetrarfóðraðar kindur á hver 100 ærgildi.<sup>64</sup> Hægt er að fá greitt ákveðið álag skv. búvörusamningi fyrir gæðastýrða framleiðslu en skilyrði þess að fá slíkan stuðning er sá að framleiðandi taki þátt í víðtæku gæðaeftirlitskerfi sem meðal annars tekur tillit til dýraverndarsjónarmiða, rekjanleika afurða og sjálfbærrar landnýtingar.

Markmiðin með samningnum frá árinu 2004 varðandi mjólkurframleiðslu eru:

- Að almenn starfsskilyrði í framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða og stuðningur ríkisins við greinina stuðli að áframhaldandi hagræðingu, bættri samkeppnishæfni og lægra vöruverði.
- Að fjárhagslegur stuðningur ríkisins við greinina nýtist sem best til að lækka vöruverð til neytenda.
- Að viðhaldið verði þeim stöðugleika sem náðst hefur milli framleiðslu og eftirspurnar.
- Að greinin fái svigrúm til að búa sig undir aukna erlenda samkeppni.
- Að greinin geti þróast þannig að nauðsynleg kynslóðaskipti geti orðið í hópi mjólkurframleiðenda og unnt sé að endurnýja framleiðsluáðstöðu með eðlilegum hætti.
- Að gætt sé sjónarmiða um dýravelferð og heilnæmi afurða.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> 1. gr. samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007, með síðari breytingum.

<sup>62</sup> 2. mgr. 8. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>63</sup> 1. mgr. 3. gr. samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007, með síðari breytingum.

<sup>64</sup> 2. mgr. 39. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>65</sup> 1. gr. samnings um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004, með síðari breytingum.

Mjólkurframleiðslan er eina landbúnaðargreinin þar sem framleiðsla er stjórnað og verði á innanlandsmarkaði er stjórnað að hluta. Réttur til stuðnings er skilgreindur í fjölda lítra á ári, nú 116 milljón lítrar,<sup>66</sup> og er jafnframt framleiðslukvóti sem deilt er á milli framleiðenda í hlutfalli við rétt þeirra og ákvarðar því bæði rétt þeirra til framleiðslu og stuðningsgreiðslna. Framleiðendum er tryggt lágmarksverð fyrir alla þá mjólk sem lögð er inn innan kvótans, en verðið er ákvarðað af Verðlagsnefnd búvara<sup>67</sup> sem einnig ákveður heildsöluverð valinna mjólkurvara.<sup>68</sup>

Varðandi samning um garðyrkju frá árinu 2002 eru markmiðin:

- Að lækka verð til neytenda á innfluttum sem og innlendum garðyrkjuafurðum.
- Að auka hagkvæmni og samkeppnishæfni innlendrar grænmetisframleiðslu.
- Að treysta tekjugrundvöll grænmetisframleiðenda
- Að styðja framleiðslu- og markaðsmöguleika innlendrar framleiðslu, þegar hún er nægjanleg að magni og gæðum.<sup>69</sup>

Beingreiðslur í garðyrkjugeiranum eru veittar framleiðendum tómata, agúrkna og papriku í samræmi við framleiðsluhlut. Engin mörk eru á afurðamagni í garðyrkju. Hins vegar er upphæðin til beingreiðslna fastsett og greiðslur til einstakra framleiðenda eru því breytilegar eftir magni afurða.<sup>70</sup> Verðlag er frjálst.

### 4.3 Gildissvið búvörusamninga

Í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1998 er sú regla sett að búvörusamningar skuli vera bindandi fyrir framleiðendur mjólkur- og sauðfjárafurða hvort sem þeir eru félagar í Bændasamtökum Íslands, öðrum landssamtökum búvöruframleiðenda eða standa utan þessara félagssamtaka.<sup>71</sup> Þegar ákveðnum réttindum manna eru settar slíkar skorður á verslunarfrelsi er ljóst að góð og gild rök verða að liggja að baki. Óhætt er að fullyrða að slíkt ákvæði standi á veikum grunni þegar tekið er tillit til félagafrelsis- og eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar, sbr. einnig umfjöllun um búnaðargjald hér að framan.

Í því skyni að tryggja markmið laga nr. 99/1993 hafa þannig verið settar framleiðslutakmarkanir á mjólkurframleiðslu og verð afurðastöðva á sauðfjárafurðum tekur mið af niðurgreiðslum frá ríkinu. Afurðaverð til sauðfjábænda verður af þessum sökum of lágt og takmarkar markaðsaðgengi bænda sem ekki eiga beingreiðsluréttindi. Sú spurning hlýtur óneitanlega að vakna hvort slíkt kerfi sé nauðsynlegt til að viðhalda markmiðum landbúnaðarstefnunnar.

<sup>66</sup> 1. gr. reglugerðar nr. 913/2010 um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og greiðslur til bænda verðlagsárið 2011.

<sup>67</sup> 1. mgr. 8. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>68</sup> 1. mgr. 13. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>69</sup> 2. mgr. inngangskafla aðlögunarsamnings um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands/Sambands garðyrkjubænda frá 12. mars 2002, með síðari breytingum.

<sup>70</sup> Sbr. 3. mgr. 2. gr. aðlögunarsamningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða milli ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands/Sambands garðyrkjubænda frá 12. mars 2002, með síðari breytingum.

<sup>71</sup> 5. mgr. 4. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

#### 4.4 Lífræn landbúnaðarframleiðsla

Tilgangur laga nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu er [...] að tryggja að framleiðsla, úrvinnsla, flutningur, geymsla og dreifing landbúnaðarafurða sem framleiddar eru með lífrænum aðferðum lúti ákveðnum reglum á lögbýlum og í fyrirtækjum sem hafa fengið vottun til notkunar á vörumerki lífrænnar framleiðslu.<sup>72</sup> Með lögnum er komið á fót regluverki til þess að tryggja það að lífræn ræktun á Íslandi uppfylli lágmarkskröfur sem gerðar eru til vottaðra lífrænna framleiðsluhátta við íslenskar aðstæður í samræmi við alþjóðleg viðmið og þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.<sup>73</sup>

Líkt og að framan greinir, er gert ráð fyrir því að lífræn ræktun eigi sér stað m.a. á lögbýli. Til að unnt sé að fá vottun um framleiðslu lífrænnar landbúnaðarframleiðslu, ber framleiðanda að sanna fyrir Matvælastofnun, eða annarri vottunarstofnun, að um lífræna framleiðslu sé að ræða, auk þess að veita upplýsingar um annað sem máli skiptir samkvæmt lögnum.<sup>74</sup> Fá framleiðandi lífræna vottun, skal Matvælastofnun gefa út starfsleyfi til handa viðkomandi og verður það ekki aftur tekið nema í kjölfar brots. Framleiðandi kann þó að halda starfsleyfi þó lífræn vottun verði afturkölluð<sup>75</sup> en með því missir framleiðandi heimild til þess að markaðssetja afurðir sínar sem lífrænar.

#### 4.5 Samantekt og umfjöllun

Í mars árið 2011 skilaði Ríkisendurskoðun af sér skýrslunni *Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands*<sup>76</sup>, þar sem rakið er það sem betur mætti fara í stjórnýslu landbúnaðarmála. Í skýrslunni er sett út á ákveðna formþætti er lúta að stjórnýslu og góðum stjórnháttum í tengslum við verkefni Bændasamtaka Íslands. Ríkisendurskoðun beinir þar ákveðnum tilmælum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis annars vegar og Matvælastofnunar hins vegar.

Ríkisendurskoðun telur að takmarka þurfi stjórnýsluverkefni Bændasamtaka Íslands og að ráðuneytið þurfi að efla eftirlit sitt með dreifingu fjármuna innan landbúnaðarins. Ríkisendurskoðun telur einnig óheppilegt að Bændasamtökunum sé falin hagskýrslugerð fyrir íslenskan landbúnað og á því þurfi að ráða bót, auk þess sem samningar milli ráðuneytisins og Bændasamtakanna þurfi að kveða á um lögbundnar skyldur, s.s. vegna stjórnýslulaga. Þá er því beint að Matvælastofnun að hún sjá sjálf um þau verkefni sem henni eru falin í lögum, ellegar hafi öflugt eftirlit með samningum um útvistun verkefna til Bændasamtakanna.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er gerðar alvarlegar athugasemdir við þá stjórnýslu sem tíðakast hefur við stjórn landbúnaðar á Íslandi á síðustu árum. Hér að framan hafa verið gerðar athugasemdir við efni þeirra laga sem skipta máli um stjórn búvöruframleiðslu, og eftir atvikum, matvælaframleiðslu. Í ofangreindri umfjöllun var ekki minnst á öll stjórnýsluverkefni sem Bændasamtök Íslands sjá um en framkvæmd beingreiðslna er nú í höndum samtakanna. Um þá framkvæmd beingreiðslna segir Ríkisendurskoðun:

Við gerð samninga um mjólkurframleiðslu árið 2004 og um sauðfé árið 2007 var sérstaklega ákveðið að fela Bændasamtökunum meðferð fjármuna til nokkurra málaflokka sem varða þróunarverkefni, kynbótastarf, rannsóknir og nýliðun, til einföldunar fyrir framkvæmd þeirra. Að frumkvæði

<sup>72</sup> 1. gr. laga nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu.

<sup>73</sup> 6. gr. laga nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu.

<sup>74</sup> 5. gr. laga nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu.

<sup>75</sup> 2. mgr. 4. gr. laga nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu.

<sup>76</sup> Sjá nánar á: <http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/baendasamtok.pdf>

Bændasamtakanna var þá tekin upp sú venja að setja verklagsreglur um úthlutun fjármuna af einstökum verkefna liðum, sem sjávarútvegs og landbúnaðarráðuneytið fer yfir, staðfestir og birtir síðan í Stjórnartíðindum. Lögum samkvæmt eiga handhafar beingreiðslna rétt á greiðslum úr ríkissjóði. Hvorki í lögum né reglugerðum sem snerta samninga vegna sauðfjárframleiðslu eða mjólkurframleiðslu er tekið fram að Bændasamtök Íslands skuli annast þessar greiðslur. Í bréfi landbúnaðarráðuneytis, dagsettu 30. desember 1999, fól það Bændasamtökunum hins vegar „að annast framkvæmd beingreiðslna til framleiðenda sauðfjár og mjólkur og að taka við þeim skráum sem framkvæmdin byggist á...". Að mati Ríkisendurskoðunar er umhugsunarvert að ráðuneytið beini þessum við miklu verkefnum til Bændasamtaka Íslands og það án formlegra samninga þar um. Þetta á ekki hvað síst við eftir tilkomu Matvælastofnunar sem er stjórnslustofnun landbúnaðarins og ætti eðli máls samkvæmt að hafa umsjón með framkvæmd beingreiðslna.<sup>77</sup>

Ljóst má vera, samkvæmt því sem rakið hefur verið í undangengum köflum, að stjórn landbúnaðar- og matvælaframleiðslu er að mestu leyti á höndum Matvælastofnunar og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Matvælastofnun er því orðin afar áhrifamikil stofnun og mikilvægt að henni sé veitt nægilegt aðhald við störf sín. Með því að stjórnslusa færast að mestum hluta eða öllu leyti undir stofnunina, kann svo að fara að hlutverk Bændasamtaka Íslands færast nær þeim markmiðum sem samtökin hafa, þ.e. að gæta hagsmuna félagsmanna sinna gagnvart stjórnvöldum. Telja verður að slíkt fyrirkomulag sé heppilegra en að samtökin sitji beggja megin borðs líkt og nú kann að gerast t.d. við framkvæmd beingreiðslna.

---

<sup>77</sup> *Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands*, bls. 9-10.

## 5. Ábyrgð matvælaframleiðanda og lögbærra yfirvalda

Í þessum kafla verður vikið að þeim þáttum sem munu falla undir breytingar í nóvember nk. og leitast við að varpa ljósi á lagaumhverfið eins og það er í dag. Kaflinn inniheldur þá meginþætti sem telja verður sameiginlegan grunn að hollustuháttum við framleiðslu allra matvæla. Farið er yfir ábyrgð framleiðenda, kröfur um innra eftirlit, opinbert eftirlit lögbærra yfirvalda, veitingu starfsleyfis fyrir starfsstöðvum og kröfur um geymslu og flutning.

Megin réttarheimild á sviði matvælaframleiðslu eru lög nr. 93/1995 um matvæli. Samkvæmt 9. gr. laganna skulu matvælafyrirtæki hafa starfsleyfi frá opinberum eftirlitsaðila og skulu þau sækja um starfsleyfi áður en starfsemi hefst og er það meginreglan. „Matvælafyrirtæki sem annast frumframleiðslu matjurta eða sauðfjár- og hrossarækt þurfa ekki starfsleyfi en þurfa að tilkynna Matvælastofnun um starfsemi sína áður en hún hefst. Heimilt er að binda starfsleyfi tilteknum skilyrðum [...]“.

Óheimilt er að markaðssetja matvæli sem ekki eru örugg, þ.e. heilsuspillandi eða óhæf til neyslu. Við mat á því hvort matvæli séu örugg, heilsuspillandi eða óhæf til neyslu er byggt á neysluvenjum, áhrifum á heilsu og öðrum þáttum líkt og mengun, spillingu og skemmdum.<sup>78</sup> Stjórnandi matvælafyrirtækis og opinberir eftirlitsaðilar skulu í störfum sínum tryggja, eins og kostur er, að ekki berist á markað matvæli sem geta talist heilsuspillandi eða óhæf til neyslu. Við framkvæmd þessa skal fylgja eftir þeim reglugerðum sem settar hafa verið með stoð í matvælalöggjöf og hafa það markmið að tryggja matvælaöryggi og vernda líf og heilsu manna og dýra.<sup>79</sup> Lykilatriði til að tryggja hollustuhætti matvæla er að ábyrgð stjórnanda matvælafyrirtækis liggja ljóst fyrir.

Í því samhengi skiptir verulegu máli að reglur og leiðbeiningar um góðar starfsvenjur séu skýrar og þannig úr garði gerðar að stjórnendur matvælafyrirtækja geti á öllum þrepum matvælaferlisins farið að þeim reglum um hollustuhætti sem varða matvæli. Ásamt því þarf eftirlit með framkvæmd reglnanna að vera skilvirk og nauðsynlegt er að tryggja jafnræði meðal matvælaframleiðenda og gæta að reglur og eftirlit sé í samræmi við umfang og eðli framleiðslunnar.

### 5.1 Ábyrgð stjórnanda matvælafyrirtækja

Ábyrgð stjórnanda matvælafyrirtækis felur m.a. í sér að uppfylla lagaskilyrði og reglur sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma fyrir sig. Þetta á við á öllum stigum framleiðslu og dreifingar og skal hann sannprófa að viðkomandi kröfum sé fullnægt.<sup>80</sup> Samkvæmt núgildandi lögum skal stjórnandi matvælafyrirtækis reyna eftir fremsta megni að koma í veg fyrir áframhaldandi dreifingu matvæla hafi hann ástæðu til að ætla að kröfum um öryggi matvæla sé ekki fullnægt. Sé varan komin úr hans höndum skal hann gera viðeigandi ráðstafanir til að taka matvælin af markaði og tilkynna það hlutaðeigandi opinberum eftirlitsaðila. Ef varan hefur komist í hendur neytanda skal hann upplýsa um ástæður þessar og innkalla viðkomandi vöru ef þess telst þörf.<sup>81</sup> Telji stjórnandi matvælafyrirtækis að matvæli sem hann hefur markaðssett geti verið heilsuspillandi skal hann tafarlaust tilkynna það opinberum eftirlitsaðila og grípa til viðeigandi ráðstafana í samstarfi við yfirvöld svo hætta neytandans verði sem minnst.

<sup>78</sup> 2.-4. mgr. 8. gr. a. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>79</sup> 5. mgr. 8. gr. a. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>80</sup> 8. gr. b. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>81</sup> 1. mgr. 8. gr. c. laga nr. 93/1995 um matvæli.

Ábyrgð stjórnenda matvælafyrirtækja nær yfir matvælaferlið frá upphafi til enda. Það er bóndinn sem er ábyrgur fyrir góðum starfsháttum við eldi dýra, flutningsaðilinn ábyrgist góðar aðstæður við flutning dýra, sláturleyfishafinn ábyrgist góða meðferð dýra fyrir slátrun og góða starfshætti við slátrun og meðferð í slátruhúsi og kjötvinnsla er ábyrg fyrir góðum framleiðsluháttum við vinnslu kjöts. Til að uppfylla kröfur sem gerðar eru til ábyrgðaraðila þurfa þeir fyrst og fremst að vita hvaða kröfur eru gerðar til starfseminnar og vinna samkvæmt þeim.

Stjórnendum matvælafyrirtækja ber að koma á fót og starfrækja innra eftirlit með starfseminni og er það eitt af starfsleyfisskilyrðum sem þarf að uppfylla.<sup>82</sup> Slíkt eftirlit hefur samkvæmt reglugerðum tekið mið af umfangi og stærð matvælafyrirtækja<sup>83</sup> og við uppsetningu við framkvæmd þess skal byggja á aðferðum GÁMES (HACCP). GÁMES er aðferðarfræði sem byggir á áhættugreiningu í framleiðslu og við dreifingu matvæla og tilgreinir viðeigandi ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að tryggja öryggi matvæla.

## 5.2 Innra eftirlit

Krafan um formlegt innra eftirlit matvælaframleiðanda til samræmis við kröfur GÁMES (HACCP) aðferðarfræðinnar á sér stoð í mismunandi reglugerðum eftir því hver framleiðslan er. Það sem hefur einkennt innra eftirlit er krafan um að framleiðendur ástundi reglubundið eftirlit með framleiðslu matvæla með það fyrir augum að fyrirbyggja tilvist eða vöxt/viðgang ýmissa áhættuþátta s.s. matareitrunarörvera. Líkt og fyrr greinir er það á ábyrgð stjórnanda matvælafyrirtækis að koma á fót innra eftirliti og starfrækja það. Innra eftirlit tekur mið af eðli og umfangi starfseminnar og byggir það á meginreglum hættugreiningar. Markmiðið er að fyrirbyggja að matvæli geti valdið matarsjúkdómum og að tryggja að matvæli séu að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga um matvæli og reglugerða settra samkvæmt þeim.<sup>84</sup> Ráðherra getur sett reglur um hvernig innra eftirliti sem starfrækt er samkvæmt vottuðu gæðakerfi, getur verið þáttur í opinberu eftirliti.<sup>85</sup>

Stjórnendur matvælafyrirtækja gera áætlun um sitt innra eftirlit byggt á sinni starfsemi, þekkingu og metnaði og kröfum reglugerðarinnar. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga metur síðan hvort kerfið er nægilegt, fyrst og fremst byggt á því, hvort það telur kerfið taka nægilega á þeim þáttum sem hafa áhrif á öryggi matvæla. Tíðkast hefur að flokka innra eftirlit í þrjá flokka byggt á fyrirliggjandi upplýsingum í starfsleyfisumsókn og út frá viðmiðunarlista Matvælastofnunar fyrir flokkun fyrirtækja.<sup>86</sup> Út frá því ræðst hvaða lágmarkskröfur eru gerðar til innra eftirlits viðkomandi fyrirtækis. Flokkarnir þrír eru:

### **Flokkur 1 - Grunnþættir innra eftirlits**

Undir þennan flokk fellur geymsla og dreifing á pökkuðum matvælum, grænmeti og ávöxtum. Einnig einföld hitun á tilbúnum matvælum, s.s pylsur og samlokur. Gera þarf munnlega grein fyrir hvernig góðir starfshættir eru uppfylltir og skrá skal hitastig og ýmsar vinnureglur.

<sup>82</sup> 2. mgr. 10. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>83</sup> 4. mgr. reglugerðar nr. 533/1994 um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla.

<sup>84</sup> 10. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>85</sup> 5. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>86</sup> Viðmiðunarlisti fyrir flokkun matvælafyrirtækja m.t.t. innra eftirlits, sótt á vef Matvælastofnunar þann 6. apríl 2011. Vefslóð: <http://mast.is/Uploads/document/listar/ListiFlokkunfyrirtaekjainnraeftirlit0111.pdf>

## **Flokkur 2 - Almenn innra eftirlit**

Hér fellur undir geymsla, dreifing, sala, matreiðsla og framleiðsla í litlu magni á óvörðum viðkvæmum matvælum. Verslanir með sjálfsafgreiðslubari / kjötborð og vinnslu matvæla, fiskbúðir, bakarí, mötuneyti, veitingastaðir, frystigeymslur, litlar einfaldar matvælavinnslur (beint frá býli).<sup>87</sup> Þeir sem falla undir þennan flokk skulu setja upp innra eftirlit sem tekur á góðum starfsháttum og lýsa því skriflega. Einnig þarf að skilgreina viðmiðunarmörk, skrá eftirlit og viðbrögð við frávikum. Tilgreina þarf þær hættur sem geta komið upp og komið verður í veg fyrir með góðum starfsháttum.

## **Flokkur 3 - Innra eftirlit með GÁMES**

Framleiðsla matvæla í framleiðsluferli fellur undir þriðja flokk. Hér er átt við sláturhús, kjötvinnslur, mjólkurstöðvar, ísgerð, fiskvinnslur, framleiðslu tilbúinna rétta, vinnslu á korni og grænmeti, brauðverksmiðjur, súkkulaði- og sælgætisgerð og framleiðslu gosdrykkja. Í þessu tilviki þurfa framleiðendur að setja upp skriflegt innra eftirlit sem er grunnur fyrir GÁMES greiningu. Einnig þarf að greina hættur og skoða hvort þörf sé á mikilvægum stýrisstað til að hafa stjórn á hættu.

Með þessari flokkun eru stjórnvöld að veita visst svigrúm til handa matvælaframleiðendum á Íslandi varðandi eftirlit og framkvæmd þess. Viðfang þess hefur mikið að segja um það hvort matvælaframleiðandi hefur tök á að standa undir framleiðslu eða ekki. Það sem þarf að huga að í þessu tilfalli er, hvort fyrrgreint svigrúm sé í raun og veru að uppfylla tilgang sinn; hvaða markmiðið er með sveigjanlegum reglum og hvort verið að koma nægjanlega til móts við smærri framleiðendur án þess þó að það hafi áhrif á gæði og hollustuhætti afurðanna?

## **5.3 Opinbert eftirlit**

---

### **5.3.1 Fyrir innleiðingu EB löggjafarinnar**

Opinbert eftirlit er hvers kyns eftirlit sem lögbært yfirvald framkvæmir til að sannprófa að farið sé að lögum um matvæli, þ.m.t. ákvæði um heilbrigði og velferð dýra.<sup>88</sup> Matvælaeftirlit er í höndum Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Fyrirkomulag eftirlitsins hefur verið svo að Matvælastofnun fari með eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, þ.m.t. eftirlit með mjólkurframleiðslu á bæjum, eftirlit með sláturhúsum og kjötvinnslum sem þeim tengjast, eftirlit með sjávarafurðum og eldisfiski allt að smásölu og auk þess kjötvinnslu og mjólkurbúum vegna útflutnings. Einnig hefur stofnunin farið með allt inn- og útflutnings- eftirlit með matvælum.

Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hafa farið með eftirlit með innlendum matvælavinnslum, þ.m.t. kjötvinnslum utan sláturhúsa og einnig mjólkurbúum, auk þess hafa þær eftirlit með dreifingu og smásölu matvæla. Samkvæmt þessu hafa kjötvinnslur ýmist verið undir eftirliti Matvælastofnunar eða heilbrigðisnefnda og mjólkurbú undir eftirliti beggja aðila. Fari svo að eftirlit matvælafyrirtækis sé í höndum bæði Matvælastofnunar og heilbrigðisnefndar skal ráðherra úrskurða hvor aðilinn skuli fara með opinbert eftirlit og veita leyfi.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Samkv. fræðsluefni Dóru S. Gunnardóttur þann 25. janúar 2011. Sótt á vef Matvælastofnunar þann 6. apríl 2011. Vefslóð:

<http://www.mast.is/Uploads/document/FraedslufundurMAST/innraeftirlitmatvaelafyrirt%C3%A6kja250111.pdf>

<sup>88</sup> a. liður 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 105/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis.

<sup>89</sup> 2. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

Aðgangur til eftirlits, sýnataka og upplýsingagjöf er nauðsynleg við framkvæmd eftirlits og er matvælafyrirtækjum skylt að láta eftirlitsaðilum í té það sem nauðsynlegt er svo unnt sé að framfylgja reglum um eftirlit.<sup>90</sup>

### 5.3.2 Breyting á skipun opinbers eftirlits

Með innleiðingu Evrópulöggjafar (breytingarlögunum) er lögð til sú breyting að einn og sami aðili fari með eftirlit með mjólkurbúum og eggjavinnslu og það sama gildi um kjötvinnslur og kjötpökkunarstöðvar, að undanskildum vinnslum sem eru í smásöluverslunum,<sup>91</sup> en þar er lagt til að eftirlitið verði í höndum Matvælastofnunar.

Ágreiningur var uppi um það fyrir Alþingi hvort nefndar breytingar væru nauðsynlegar á grundvelli EB reglugerð nr. 854/2004, um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem ætlaðar eru til manneldis. Var niðurstaðan sú að breytingin á eftirlitsskipun væri nauðsynleg svo unnt væri að uppfylla kröfur 5. gr. reglugerðarinnar. Þar segir að opinberir eftirlitsdýralækna skuli fara með eftirlit með hluta kjötvinnsla og kjötpökkunarstöðva þar sem dýrum er slátrað eða þar sem fram fer úrbeining og/eða stykkjun kjöts. Matvælastofnun var talin heppilegri til að sinna þessu hlutverki en heilbrigðiseftirlits-svæði sveitarfélaga þar sem stofnunin hefur opinbera eftirlitsdýralækna starfandi á umdæmisskrifstofum sínum um allt land auk héraðsdýralækna sem og sérgreinadýralækna sem starfa í höfuðstöðvum stofnunarinnar. Heilbrigðiseftirlit sveitar-félaganna er hins vegar aðeins með starfandi dýralækna á sumum starfsstöðvum en ekki öðrum.

Að auki var talið nauðsynlegt að einn og sami aðilinn færi með matvælaeftirlit með tiltekinni starfsemi þ.e. kjötvinnslum og mjólkurbúum. Stuðlað væri að samfelli og yfirsýn í matvælaeftirliti frá frumframleiðslu til fullbúinnar vöru. Fyrirkomulagið myndi stuðla að samræmdari kröfum og eftirliti gagnvart fyrirtækjum sem framleiða vöru fyrir innanlands-markað, til dreifingar á Evrópska efnahagssvæðinu og til þriðju ríkja. Á heildina litið taldi löggjafinn að fyrrgreindar breytingar yrðu til þess að einfalda og styrkja eftirlit með framleiðslu matvæla.<sup>92</sup>

### 5.3.3 Framkvæmd og framsal á eftirliti

Matvælaeftirlit er fyrst og fremst byggt á áhættugreiningu en í því felst að áhættumat skal gert á hlutlausan og gagnsæjan hátt á grundvelli vísindalegra gagna og upplýsinga.<sup>93</sup> Innra eftirlit fyrirtækja ræðst síðan af fyrirliggjandi niðurstöðum áhættugreiningar. Matvælastofnun hefur yfirumsjón með matvælaeftirliti og ber að stuðla að samræmingu eftirlits og tryggja að framkvæmdin sé sú sama á öllu landinu. Einnig skal gæta þess að kröfur þær sem gerðar eru til starfsemi á sviði matvælaeftirlits séu samræmdar og að þeim sé framfylgt. Til stuðla sem best að því að þessu markmiði verði náð gefur stofnunin út leiðbeiningar og viðmiðunarreglur um framkvæmdina sem heilbrigðisnefndum ber að fylgja.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> 30. gr. b laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>91</sup> h. liður 6. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>92</sup> Nefndarálit um frumvarp til laga nr. 143/2009 um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða. 138. löggjafarþing 2009 – 2010. Þingskjal 353. – 17. mál.

<sup>93</sup> 6. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>94</sup> 8. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.



Lögbært yfirvald er stjórnvald aðildarríkis ESB sem er til þess bært að annast heilbrigðiseftirlit með dýrum og dýraafurðum eða hvert annað yfirvald sem er falin sú ábyrgð.<sup>95</sup> Þegar aðildarríki veitir yfirvaldi eða yfirvöldum, öðrum en lögbærum stjórnvöldum, heimild til að annast eftirlit, einkum svæðis- eða staðaryfirvöldum, skal tryggja skilvirka samvinnu milli allra lögbærra yfirvalda sem að málinu koma. Matvælastofnun er heimilt að fela þeim aðilum sem hafa hlotið faggildinu að annast tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum um matvæli.<sup>96</sup>

## 5.4 Starfsleyfi matvælaframleiðanda

Í lögum nr. 93/1995 um matvæli og reglugerðum settum með stoð í þeim er fjallað um starfsleyfi matvælafyrirtækja. Starfsleyfi er skilyrði fyrir starfsemi matvælaframleiðslu. Opinberir eftirlitsaðilar sjá um gerð starfsleyfa undir yfirumsjón Matvælastofnunar. Við mat á því hvort umsækjandi uppfyllir skilyrðin þarf að kanna ákveðna grundvallarpætti, s.s. tegund og umfang starfsemi, staðarhætti, aðbúnað og húsakynni. Matvælafyrirtæki sem annast frumframleiðslu (s.s. grænmetisframleiðendur) þurfa ekki starfsleyfi en þurfa að tilkynna Matvælastofnun um starfsemina áður en hún hefst.<sup>97</sup> Í eftirfarandi umfjöllun er verið að nálgast viðfangsefnið með tilliti til þess lagaumhverfis sem hefur verið í gildi síðastliðin ár. Þess ber að geta að eldri reglur eru jafnan sértækar og nokkuð nákvæmar, á meðan hinar nýju reglur eru almennari og að oft byggðar á mati. Því er oft mikil þörf á túlkunum og leiðbeiningum.

### 5.4.1 Starfsleyfi sláturhúsa

Sláturdýrum sem slátra á til að flytja á erlendan markað eða til dreifingar og neyslu innanlands, skal slátrað á *löggiltum sláturhúsum*.<sup>98</sup> Skilyrði starfsleyfis sláturhúsa eru af tvennum toga. Annars vegar þarf sláturhús að hafa *löggildingu* ráðuneytis að fengnum meðmælum yfirdýralæknis. Hins vegar þarf *sláturleyfi* en embætti yfirdýralæknis veitir rekstraraðila sláturhúss slíkt leyfi að uppfylltum skilyrðum.<sup>99</sup> Um heilbrigðis- og hreinlætiskröfur við slátrun dýra gildir reglugerð nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða. Markmiðið er að tryggja að húsnæðið og meðferð sé þannig að gerð og búnaði að hægt sé að fullnægja öllum kröfum um gæði, heilnæmi og hollustu sláturafurða. Við löggildingu sláturhúsa skal gæta þess að bygging og staðsetning afurðarstöðvar sé hagað á þann hátt sem hagkvæmastur er fyrir heildarskipulag viðkomandi búgreinar.<sup>100</sup>

#### 5.4.1.1 Skilyrði löggildingar sláturhúss

Hver sá sem hyggst slátra dýrum í þeim tilgangi að dreifa afurðum skal senda sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra umsókn um löggildingu aðstöðu til slátrunar, kælingar, frystingar, vinnslu og geymslu sláturafurða.<sup>101</sup> Löggilt sláturhús þarf að uppfylla kröfur í viðauka I við

<sup>95</sup> c. liður 1. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 105/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneldis.

<sup>96</sup> 1.-4. mgr. 23. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>97</sup> 1. mgr. 9. gr. laga um matvæli.

<sup>98</sup> 1. mgr. 5. gr. laga um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum.

<sup>99</sup> 3. og 6. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

<sup>100</sup> 63. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

<sup>101</sup> 6. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum.

reglugerð nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða. Þar er fjallað um fyrirkomulag húsnæðis, búnað og hreinlæti og ákvæði reglugerðar nr. 798/1999 um fráveitur og skólp. Viðaukinn inniheldur kröfur um byggingar og búnað sláturhúsa, kjötfrystihúsa, kjötpökkunarstöðva og dreifingarstöðva en í viðauka II. er að finna sérstakar kröfur sem sláturhús þurfa að uppfylla. Kröfur þessar eru til þess fallnar að gæta fyllsta hreinlætis og heilbrigðis við slátrun dýra.

#### **5.4.1.2 Byggingarleyfi**

Hver sá sem vill byggja sláturhús til að slátra sláturdýrum í þeim tilgangi að selja afurðirnar á opinberum markaði, skal sækja um leyfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og senda teikningar og aðrar nauðsynlegar upplýsingar með. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti leitar umsagnar Matvælastofnunar varðandi umsóknina. Að fengnu samþykki Matvælastofnunar löggildir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið sláturhúsið.<sup>102</sup> Héraðsdýralæknir skoðar byggingar og búnað sláturhúsa árlega og skal tryggja að fyrirkomulag í sláturhúsi, viðhald og búnaður uppfylli kröfur til löggildingar og unnt sé að slátra tilgreindum fjölda dýra af tilgreindum tegundum þannig að afurðir þeirra séu öruggar fyrir neytendur.<sup>103</sup>

#### **5.4.1.3 Skilyrði sláturleyfis**

Rekstraraðili sláturhúss skal hafa sláturleyfi frá embætti yfirdýralæknis.<sup>104</sup> Sækja skal um sláturleyfi áður en starfsemi hefst og þegar eigandaskipti verða. Skilyrði fyrir sláturleyfisveitingu eru m.a.:

- 1. Sláturleyfishafi skal eiga eða hafa samning um notkun á löggiltu sláturhúsi vegna starfseminnar.**
- 2. Sláturleyfishafi skal starfrækja innra eftirlit samkvæmt reglugerð nr. 40/1999, um innra eftirlit í sláturhúsum og kjötpökkunarstöðvum þeirra.**

#### **5.4.2 Vinnsla á kjöti.**

Kjötpökkunarstöð er vinnslustöð sem er löggilt til vinnslu á fersku kjöti á erlendan og innlendan markað.<sup>105</sup> Kjötpökkunarstöðvar starfrækja innra eftirlit samkvæmt reglugerð nr. 40/1999, um innra eftirlit í sláturhúsum og kjötpökkunarstöðvum þeirra. Kjöttvinnslustöðvar starfrækja innra eftirlit samkvæmt reglugerð nr. 522/1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla. Athuga ber að vinnsla á fersku kjöti og sláturmat í vinnslustöðvum utan sláturhúsa, sem ekki á að flytja á erlendan markað, skal uppfylla ákvæði reglugerðar nr. 522/1994, um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla.<sup>106</sup>

#### **5.4.3 Starfsleyfi alifuglasláturhúsa**

Sérstök reglugerð gildir um slátrun alifugla, reglugerð nr. 260/1980 um útbúnað alifuglasláturhúsa, slátrun alifugla, verkun þeirra og heilbrigðis skoðun. Samkvæmt henni skal pökkun afurða sem hér um ræðir, vinnsla og verkun þeirra, kæling, frysting og geymsla fara fram í viðurkenndu húsnæði og viðurkenndum kæli- og frystigeymslum. Sérstakar reglur

<sup>102</sup> 6. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðis skoðun og gæðamat á sláturafurðum.

<sup>103</sup> 5. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

<sup>104</sup> 20. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>105</sup> 3. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

<sup>106</sup> 10. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

gilda um fyrirkomulagi hússins, útbúnað og vinnutilhögun og það magn sem fyrirhugað er að slátra þar daglega. Alifuglasláturhús skal staðsett utan þéttbýlis og ekki má nota húsin eða hluta þeirra til annarrar óskyldrar starfsemi, eða slátrunar á öðrum dýrategundum.

#### 5.4.4 Leyfi til mjólkur- og kjötframleiðslu.

Afla skal starfsleyfis heilbrigðisnefndar áður en mjólkurstöð og tilheyrandi búnaður er tekinn í notkun. Hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd skal hafa samráð við Matvælastofnun um veitingu starfsleyfa fyrir mjólkurstöðvar. Embætti yfirdýralæknis hefur eftirlit með mjólkurframleiðslu hjá framleiðanda og veitir framleiðsluleyfi, sbr. reglugerð nr. 438/2002 um aðbúnað nautgripa og eftirlit með framleiðslu mjólkur og annarra afurða þeirra.

Héraðsdýralæknar, hver í sínu umdæmi, annast árlega eftirlit með heilbrigði og hirðingu allra mjólkurkúa, kálfa og annarra nautgripa hjá mjólkur- og kjötframleiðendum. Úttektin nær m.a. til: húsakosts, gildandi úttekt mjólkureftirlitsmanns á mjaltakerfi og mjólkurhúsi, gæða vatns í mjólkurhúsi, mjaltaaðstöðu, hreinlætis, umgengni og annars sem að framleiðslunni snýr. Telji héraðsdýralæknir að framleiðandinn uppfylli skilyrði reglugerðar um aðbúnað nautgripa og eftirlit með framleiðslu mjólkur og mjólkurafurða gefur hann út framleiðsluleyfi fyrir viðkomandi framleiðanda sem veitir honum heimild til sölu nautgripaafurða. Gildistími leyfisins er þar til næsta skoðun fer fram. Afurðastöðvum er óheimilt að taka við mjólk eða sláturgripum frá framleiðanda sem ekki hefur gilt framleiðsluleyfi.<sup>107</sup>

### 5.5 Dreifing matvæla

*Dreifing* er hvers konar flutningur, framboð og afhending, þar með talið innflutningur, útflutningur og sala. Hér er einnig átt við geymslu og annað sem tengist dreifingu.<sup>108</sup> Matvælaframleiðendur eða þeir sem dreifa matvælum skulu haga starfsemi sinni í samræmi við almenna hollustuhætti og tryggja að matvæli valdi ekki heilsutjóni. Jafnframt skal þess gætt að matvælin óhreinkist ekki eða spillist á annan hátt.<sup>109</sup> Flutningsfyrirtæki sem flytja matvæli eru matvælafyrirtæki og sem slíkum ber þeim að hafa starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd og starfrækja innra eftirlit. Þá bera þau ábyrgð á matvælunum sem þau flytja frá því þau taka við þeim og þar til þau afhenda þau viðtakanda. Stjórnandi matvælafyrirtækis ber ábyrgð á öllum stigum framleiðslu og dreifingar í fyrirtækjum undir hans stjórn.<sup>110</sup>

### 5.6 Rekjanleiki

Á öllum stigum framleiðslu og dreifingar skal vera fyrir hendi möguleiki á að rekja feril matvæla, dýra sem gefa af sér afurðir til manneldis og hvers kyns efna sem nota á eða vænst er að verði notuð í matvæli.<sup>111</sup> Með innleiðingu matvælaöggjafar ESB á Íslandi 1. mars 2010 var gerð aukin krafa um rekjanleika matvæla<sup>112</sup> og skulu öll fyrirtæki sem framleiða efni sem komast í snertingu við matvæli, geta tryggt rekjanleika hráefna og framleiðsluvöru. Með rekjanleika er átt við möguleika á að rekja feril matvæla, fódurs og dýra, sem gefa af sér afurðir til manneldis, og efna, sem nota á eða vænst er að verði notuð í matvæli eða fóður, í gegnum öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar. Traust rekjanleikakerfi í matvæla-

<sup>107</sup> 13. gr. reglugerðar nr. 438/2002 um aðbúnað nautgripa og eftirlit með framleiðslu mjólkur og annarra afurða þeirra.

<sup>108</sup> 4. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>109</sup> 10. gr laga nr.93/1995 um matvæli.

<sup>110</sup> 8. gr. b. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>111</sup> 13. gr. a laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>112</sup> 18. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002, með síðari breytingum, sem innleidd var með reglugerð nr. 102/2010.

fyrirtækjum er mikilvægt svo unnt sé að innkalla vörur og veita neytendum og eftirlitsaðilum upplýsingar á skjóttan og markvissan hátt þegar upp kemur grunur um óörugg matvæli. Þannig má stuðla að aukinni neytendavernd, komast hjá röskun starfseminnar og lágmarka fjárhagslegt tjón fyrirtækja. Samkvæmt matvælaölggjöfinni bera stjórnendur matvæla-fyrirtækja ábyrgð á að hægt sé að rekja vöru til framleiðanda/dreifingaraðila og eiga þeir að geta tilgreint birgja og halda skrá yfir þá aðila/fyrirtæki sem þeir afhenda vörur sínar.

Rekjanleika umbúða og annarra efna og hluta sem ætlað er að snerta matvæli skal tryggja á öllum stigum. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari ákvæði um skyldu framleiðenda og dreifingaraðila til að hafa kerfi og verklagsreglur sem tryggi rekjanleika umbúða og annarra efna og hluta sem ætlað er að komast í snertingu við matvæli til að auðvelda eftirlit, innköllun gallaðra vara, miðlun upplýsinga til neytenda og til að ákvarða ábyrgð á hinni gölluðu vöru.<sup>113</sup>

Matvælafyrirtæki eru skilgreind sem fyrirtæki sem rekja starfsemi í tengslum við framleiðslu, vinnslu eða dreifingu matvæla á einhverju stigi. Dreifingafyrirtæki og vöruheymslur falla því einnig undir þessa skilgreiningu. Matvælafyrirtæki eiga að sannreyna hvort rekjanleiki er tryggður og hvort unnt sé að afla nauðsynlegra upplýsinga á skjóttvirkan hátt. Prófun á rekjanleika á að vera hluti af innra eftirliti fyrirtækisins. Eftirlitsaðili á einnig að athuga í reglubundnu eftirliti hvort rekjanleiki sé tryggður.

## 5.7 Hollustuhættir og mengunarvarnir

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er kveðið á um að færa skuli grænt bókhald vegna starfsemi sem tengd er meðferð og vinnslu mjólkur ef tekið er á móti meira en 200 tonnum af mjólk á dag miðað við meðaltal á ársgrundvelli. Sama á við um sláturhús sem geta framleitt meira en 50 tonn af skrokkum á dag og aðila sem stunda matvæla-framleiðsla úr hráefnum af dýrum, öðrum en mjólk, sem framleiða meira en 75 tonn af fullunninni vöru á dag, auk þeirra sem framleiða að meðaltali meira en 300 tonn af fullunninni vöru á dag úr hráefnum af jurtum.<sup>114</sup> Stöðvar þar sem þauleldi alifugla eða svína fer fram með fleiri en 40.000 stæði fyrir alifugla, 2.000 stæði fyrir alisvín yfir 30 kg eða 750 stæði fyrir gyltur, þurfa einnig að færa grænt bókhald.<sup>115</sup> Ljóst er að þeir aðilar sem stunda heimavinnslu þurfa því ekki að færa grænt bókhald.

<sup>113</sup> 2. mgr. 14. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

<sup>114</sup> A, b og c-liður, 4.mgr. 6. gr. fylgiskjals II við lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

<sup>115</sup> A,b og c-liður, 6.mgr. 6. gr. fylgiskjals II við lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir.

## 6. Slátrun búfenaðar og meðferð sláturafurða

### 6.1 Slátrun

Reglur um slátrun á býli er að finna í lögum um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum nr. 96/1997.<sup>116</sup> Með lögnum varð það nýmæli sett að lög nái til eftirlits með afurðum af heimaslátruðum skepnum og villibráð sem unnar væru til manneldis.<sup>117</sup> Þrátt fyrir meginreglu 1. mgr. 5. gr. laganna um áskilnað um slátrun á löggiltum sláturhúsum, heimilar 4. mgr. 5. gr. eigendum lögbýla að slátra fé sínu á býlinu sjálfu til eigin neyslu. Í b-lið 2. mgr., 10. gr. laganna er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gert að setja reglugerð um söfnun gagna og nauðsynlega sýnatöku úr sláturdýrum heima á lögbýlum til að kanna útbreiðslu sjúkdóma, smitefna og aðskotaefna, þar með talin vaxtaraukandi efni. Slík reglugerð hefur ekki verið sett. Í dómi Hæstaréttar nr. **380/2010** reyndi á ákvæði laganna um heimaslátrun.

*X, Y og Z voru ákærð fyrir brot gegn 1. mgr. 5. gr. sbr. 21. gr. laga nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat sláturafurða, með því að hafa viðhaft sauðfjárslátrun utan löggilts sláturhúss. Slátrað hafði verið 19 lömbum í eigu þeirra ákærðu en allar sláturleifar voru í gámi ásamt skrokkum sem þar höfðu verið hengdir upp. Ákærðu viðurkenndu öll að hafa slátrað lömbunum en deilt var um það hvort framinn hefði verið refsiverður verknður. Dómurinn taldi að ekki væri hægt að refsa hinum ákærðu þegar ljóst væri að undantekning væri leyfð á meginreglunni um slátrun í löggiltu sláturhúsi þegar afurðir slátrunar væru ætlaðar til einkaneyslu, sbr. 4. mgr. 5. gr. Þar sem ekki var sýnt fram á að afurðirnar hafi verið ætlaðar til dreifingar, taldi dómurinn að ekki væri hægt að refsa hinum ákærðu með gagnályktun, þ.e. að skilyrðinu um slátrun á býlinu sjálfu væri hægt að jafna við refsiverða háttsemi. Var því talið að viðhlítandi lagastoð fyrir því að háttsemi X, Y og Z væri refsiverð skorti, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og hin ákærðu sýknuð.*

Í 6. gr. laganna er sú skylda lögð á þann sem hyggst dreifa sláturafurðum sínum, að leggja inn umsókn til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um löggildingu aðstöðu til slátrunar. Eftir löggildingu annast kjötskoðunarlæknar árlega skoðun á sláturhúsum, kjötgeymslum og kjötvinnslustöðvum undir stjórn Matvælastofnunar og samkvæmt þeim reglum sem stofnunin setur.

### 6.2 Meðferð sláturafurða

Reglugerð nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða gildir almennt á Íslandi en samkvæmt 2. mgr., 1. gr. reglugerðarinnar gildir hún ekki um vinnslu sláturafurða utan sláturhúsa, nema ef afurðirnar eru ætlaðar til útflutnings. Í reglugerðinni er þó að finna ákvæði þar sem heimiluð er svokölluð neyðarslátrun en það er „[...] þegar dýr er aflífað utan sláturhúss, samkvæmt ákvörðun dýralæknis, vegna slyss eða af öðrum ástæðum og gert er að dýrinu í sláturhúsi og gera má ráð fyrir að afurðirnar verði nýttar til manneldis.“<sup>118</sup> Frumskilyrði neyðarslátrunar er það að dýralæknir fyrirskipi hana og hafi heilbrigðisskoðað

<sup>116</sup> Sbr. g-lið 2. gr.

<sup>117</sup> Frumvarp til laga nr. 96/1997. Sjá nánar: <http://www.althingi.is/alttext/121/s/0804.html>

<sup>118</sup> 1. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

dýrið áður. Dýrinu skal enn fremur fylgja yfirlýsing dýralæknis við komu á sláturhús þar sem fram kemur ástæða neyðarslátrunar og undangengin lyfjagjöf dýrsins.<sup>119</sup>

### 6.3 Hreinlætiskröfur

---

Tilgangur laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum [...] er að tryggja svo sem kostur er gæði, heilnæmi og hollustu sláturafurða, að þær séu ómengaðar og framleiddar við fullnægjandi hreinlætisaðstæður [...].<sup>120</sup> Samkvæmt 6. gr. laganna skal hver sá sem hyggst slátra dýrum sem lögin taka til, í þeim tilgangi að dreifa afurðum, senda sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti umsókn um löggildingu aðstöðu til slátrunar, kælingar, frystingar, vinnslu og geymslu sláturafurða. Hver sá sem hyggst byggja hús til slátrunar, úrvinnslu eða geymslu sláturafurða eða gera meiri háttar breytingar og endurbætur á slíkum húsum skal senda sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti teikningar af húsunum og fá samþykki þess á þeim áður en framkvæmdir hefjast. Leita skal umsagnar Matvælastofnunar um teikningarnar og fyrirhugaðar breytingar og endurbætur.

Í 3. mgr. 5. gr. laganna er ákvæði sem heimilar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að setja reglugerð um lágmarkskröfur varðandi hreinlæti og reglur um notkun hreinsi- og sóttthreinsiefna í sláturhúsum og kjötvinnslustöðvum. Ákvæðið hefur ekkert efnislegt inntak eða leiðbeinandi meginreglur varðandi hreinlæti. Hins vegar segir í 2. mgr. 12 gr. laganna að kjötskoðunarlæknir annist eftirlit með því að fyllsta hreinlætis sé gætt í sláturhúsi, umgengni sé þrifaleg og afurðirnar óhreinast ekki eða sóttmengist. Hann skal hafa eftirlit með þrifum og sóttthreinsun á byggingum og búnaði í sláturhúsum og í kjötvinnslustöðvum sem lögin ná til.

### 6.4 Flutningur

---

Með 8. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra gert að setja með reglugerð ákvæði um flutning sláturafurða á markað, útbúnað flutningatækja og meðferð afurðanna í flutningi. Ákvæði þessi er að finna í *reglugerð nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða*. Ákvæði um flutninga sláturafurða gætu verið skýrari en meginreglan er sú að óheimilt er að flytja kjöt í ökutæki eða gámi sem ekki er hreint og hefur ekki verið sóttthreinsaður og er ekki með kæli- og frystibúnaði.<sup>121</sup> Ákvæði um flutninga skipta heimavinnsluáðila töluverður máli en þær tengjast reglum um geymslu á kjöti.

---

<sup>119</sup> 2. og 3. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

<sup>120</sup> 1. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum

<sup>121</sup> 75. gr. reglugerðar nr. 461/2003 um slátrun og meðferð sláturafurða.

## II. Hluti – Löggjöf og stefnumótun ESB

### 7. Evrópsk löggjöf

Í þessum hluta er fjallað um matvælalöggjöf Evrópusambandsins sem tekið hefur gildi, eða mun taka gildi á Íslandi. Í þessum kafla er fjallað almennt um Evrópusambandið (ESB) og Evrópska efnahagssvæðið (EES). Gerð er grein fyrir yfirþjóðlegu valdi ESB, réttarheimildum Evrópuréttar og innri markaðinum. Jafnframt er gerð grein fyrir Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA), EES-samningnum, framkvæmd við innleiðingu gerða og undanþáguheimildum.

Í 9. kafla er umfjöllun um hollustuháttareglugerðir ESB. Fyrst er örstutt grein gerð fyrir reglugerð 178/2002 sem er meginréttarheimild ESB varðandi matvæli en þar er að finna almennar reglur t.d. varðandi Matvælaöryggisstofnun Evrópu, rekjanleika og stöðvun og innköllun matvæla. Þá er gerð ítarleg grein fyrir reglugerðum (EB) nr. 852/2004 og (EB) nr. 853/2004 og þá sérstaklega gildissviði þeirra eftir því sem efni standa til þar sem ekki hafa verið settar landsreglur með skilgreiningum sem máli skipta í því tilliti. Einnig er stiklað á stóru varðandi einstaka kafla reglugerðanna og undanþáguheimildir. Í 10. kafla er síðan stutt umfjöllun um eftirlitsreglugerðir ESB.

#### 7.1 Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið

##### 7.1.1 Almennt um ESB

Evrópusambandið grundvallast á samstarfi sem 12 ríki í Evrópu hófu eftir síðari heimsstyrjöldina, m.a. til að koma í veg fyrir að aftur brytist út styrjöld á milli ríkja álfunnar. Nú eru aðildarríkin hins vegar orðin 27 og markmiðin eru orðin fjölþættari.<sup>122</sup> Efnahagssamvinna hefur frá upphafi verið kjarni sambandsins, þar sem innri markaðurinn er í aðalhlutverki og byggir á opnu markaðshagkerfi milli aðildarríkjanna. Samstarfið hleður stöðugt utan á sig og nær nú einnig til umhverfismála, félagsmála, rannsókn- og tækniþróunar auk ýmissa annarra mála sem ríkin hafa sameinast um.<sup>123</sup>

ESB byggir einkum á þremur stoðum. Í stoð I er Evrópubandalagið (EB) sem byggir á Rómarsáttmálanum (Rs) frá 1957 og innri markaðinum sem inniheldur fjórfrelsið svokallaða, þ.e. frjálst flæði vara, vinnuafis, þjónustu og fjármagns á milli aðildarríkja sambandsins. Sagt er að vald ESB í stoð I sé yfirþjóðlegt, sem gefur til kynna að ESB hafi vald yfir ríkjunum umfram hefðbundið milliríkjasamstarf. Undir stoð II fellur sameiginleg stefnumótun aðildarríkja í utanríkis- og öryggismálum og stoð III byggir á samvinnu þeirra í lögreglumálum og réttarsamvinnu í sakamálum. Stoðir II og III falla ekki undir hið yfirþjóðlega vald ESB líkt og stoð I heldur byggja þær á hefðbundinni milliríkjasamvinnu.

<sup>122</sup> Heimasíða Fastanefndar Framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg: [http://esb.is/eu\\_guide/stutt.htm](http://esb.is/eu_guide/stutt.htm), Sótt þann 7. febrúar 2011.

<sup>123</sup> Heimasíða Evrópusamtakanna: <http://www.evropa.is/um-evropusambandid/>, Sótt þann 7. febrúar 2011.

### 7.1.2 Yfirþjóðlegt vald ESB

Stofnanir ESB eru almennt taldar einkennast af yfirþjóðlegu valdi sem gefur til kynna að ESB hafi ekki eingöngu umsjón með samstarfi á milli ríkja, heldur geti sambandið beitt valdi sínu án beinnar þátttöku aðildarríkjanna í þeim málaflokkum sem falla undir stoð I. Þannig hafa stofnanir ESB yfirþjóðlegt vald þar sem þær eru sjálfstæðar og óháðar aðildarríkjunum ef undan er skilið ráðherraráðið þar sem sjónarmið aðildarríkjanna ráða ferðinni vegna þátttöku eins ráðherra úr ríkisstjórn aðildarríkjanna sem hefur setu í ráðinu. Þó ber að geta þess að meiri hluti eða aukinn meiri hluti ræður við ákvarðanatöku í hinum ýmsu málaflokkum í ráðherraráðinu og má því segja að angi yfirþjóðlegs valds teygji sig jafnframt þangað inn.

Reglur ESB hafa forgangsáhrif og ganga því frammar landsrétti aðildarríkjanna. Reglugerðir ESB hafa bein lagaáhrif í öllum aðildarríkjunum. Það felur í sér að hinum ýmsu ákvæðum Rómarsáttmálans og afleiddum rétti er beitt í aðildarríkjunum með beinum réttaráhrifum tilskipana, án tillits til þess hvort aðildarríki hafi lögfest þær. Það er þó háð nægilegum skýrleika ákvæðanna svo þau geti markað einstaklingum og lögaðilum tiltekinn rétt. Aðildarríkin hafa þannig framselt til ESB fullveldi sitt á ákveðnum sviðum eins og fram kom í dómi Evrópudómstólsins í máli *Van Gend en Loos* frá árinu 1963. Þar fjallaði dómstóllinn í fyrsta skipti um eðli og stöðu Rómarsáttmálans gagnvart landsrétti aðildarríkjanna og staðfesti grunnreglu Evrópuréttar um bein réttaráhrif. Í dómnum kom fram að Rómarsáttmálinn væri meira en þjóðréttarsamningur þar sem hann væri grundvöllur nýrrar réttarskipunar á milli ríkja þar sem andlag réttarins væri ekki einungis ríkin heldur einnig þegnar þeirra.

### 7.1.3 Réttarheimildir ESB

Réttarheimild hefur verið skilgreind sem þau viðmið, gögn, háttsemi eða hvað annað sem almennt er viðurkennt að nota skuli eða megi til rökstuðnings þegar ákveðinni réttarreglu er slegið fastri eða hún mótuð, annað hvort almennt eða í ákveðnu tilfalli. Mikilvægasta réttarheimild Evrópuréttar er skráður réttur. Ber þar fyrst að nefna frumréttinn s.s. stofnsáttmála, breytingar á stofnsáttmálum og grundvallarreglur. Rómarsáttmálinn, ásamt þeim breytingum, viðaukum og bókunum sem síðar hafa komið til, er mikilvægastur í þessu sambandi.

Afleidd löggjöf frá stofnunum er einnig einkar mikilvæg réttarheimild og má þar nefna reglugerðir, tilskipanir og ákvaðir sem allt eru bindandi gerðir en einnig tilmæli og álit sem ekki eru bindandi. Afleidd löggjöf er ógild ef Evrópudómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að hún gangi gegn, eða hafi ófullnægjandi stoð í stofnsáttmálanum. Stofnanir sambandsins verða því ávallt að styðjast við heimild í stofnsáttmála til að setja reglur um tiltekið efni til samræmis við lögmætisreglu Evrópuréttar. Ráðherraráðið, framkvæmdastjórnin og Evrópuþingið koma oftast öll að setningu afleiddrar löggjafar með einhverjum hætti.

Þjóðréttarsamningar sem ESB gerir við ríki utan bandalagsins binda stofnanir og aðildarríki þess. Þeir verða sjálfkrafa hluti Evrópuréttar og er aðildarríkjunum því ekki heimilt að setja reglur sem brjóta í bága við slíka samninga. Dómafordæmi Evrópudómstólsins eru einnig mikilvægar réttarheimildir og hefur dómstóllinn aukið við skráðar réttarheimildir með grundvallarreglum laga m.a. um mannréttindi. Dómafordæmi eru hinsvegar ekki bindandi réttarheimild í Evrópurétti en eftir því sem úrskurðum dómstólsins hefur fjölgað hafa fordæmin orðið veigameiri réttarheimild.



### 7.1.4 Innri markaður ESB

Frá því Rómarsáttmálinn kom til sögunnar árið 1957 hefur stefna bandalagsins verið að koma á einum innri markaði innan ESB eins og fram kemur í 2. gr. sáttmálans en honum var þó ekki endanlega komið á fót fyrr en með Maastricht-sáttmálanum árið 1992. Innri markaðurinn er skilgreindur í Rómarsáttmálanum með eftirfarandi hætti:

Innri markaðurinn skal vera svæði án innri landamæra þar sem frjálsir vöruflutningar, frjáls för fólks, frjáls þjónustuviðskipti og frjálsir fjármagnsflutningar eru tryggðir til samræmis við ákvæði sáttmálans.

Frjálst flæði vara, fólks, þjónustu og fjármagns hefur verið nefnt fjórfrelsi innri markaðarins. Með Rómarsáttmálanum er stefnan sett á markaðsbandalag þar sem stuðlað er að frekari velsæld og nánari samruna aðildarríkjanna á innri markaðinum. Lagasamræming á milli aðildarríkja ESB er því nauðsynleg vegna innri markaðarins og á hún sér stöðugt stað innan sambandsins, t.d. með afleiddum gerðum s.s. tilskipunum. Ísland er aðili að EES samningnum, sem tekur til hins svokallaða fjórfrelsis og því hafa flest ákvæði Rómarsáttmálans, sem snúa að innri markaðinum, verið lögfest á Íslandi.<sup>124</sup>

### 7.1.5 Frjálst flæði vara

Frjálst flæði vara er einn af hornsteinum innri markaðarins. Í Rómarsáttmálanum og með EBS-gerðum er frjálst flæði vara milli aðildarríkja ESB tryggt og bann lagt við viðskiptahindrunum sem hamla vöruflæði milli aðildarríkjanna. Rómarsáttmálinn mælir enn fremur fyrir um afnám tolla á landamærum aðildarríkjanna, bann við mismunun í skattlagningu, magntakmörkunum og tæknilegum viðskiptahindrunum.

## 7.2 Evrópska efnahagssvæðið

---

### 7.2.1 Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)

Fríverslunarsamtök Evrópu voru stofnuð á ráðstefnu í Stokkhólmi í janúar 1960 að frumkvæði Breta. Í kjölfarið urðu til í Evrópu tvær álíka stórar samstarfsblokkir sem voru byggðar á mismunandi hugmyndafræði um evrópskt efnahags- og stjórnmálasamstarf. ESB, sem í dag er orðið margfalt stærra en EFTA, byggði á yfirríkjasamstarfi og samþættingu viðfangsefna en EFTA byggði á hreinu milliríkjasamstarfi sem snerist nánast eingöngu um viðskipti fullvalda ríkja.

Megintilgangur EFTA var að koma á fríverslun með iðnaðarvöru milli aðildarríkjanna sjálfra auk þess að stuðla að fríverslun í gjörvallri Vestur-Evrópu. Unnið var að afnámi innflutningstolla, innflutningstakmörkunum og öðrum hömlum í viðskiptum ríkjanna. EFTA-ríkin höfðu þó, eftir sem áður, frjálsar hendur um viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum. Flest upphaflegu EFTA-ríkjanna og þeirra sem síðar gengu í samtökin, eru nú aðilar að ESB og samanstandur EFTA því aðeins af samstarfi Íslands, Liechtenstein, Noregs og Sviss.

### 7.2.2 Almennt um EES

Evrópska efnahagssvæðið (EES) er sameiginlegt markaðssvæði 30 ríkja í Evrópu sem komið var á með EES-samningnum og tók formlega gildi 1. janúar 1994. Aðild að EES eiga öll 27 aðildarríki ESB, sambandið sjálft og aðildarríki EFTA að undanskildu Sviss, þ.e. Ísland, Liechtenstein og Noregur. EES-samningurinn er yfirgrípsmikill fríverslunarsamningur sem veitir EFTA-ríkjunum þremur aðgang að innri markaði ESB án þess að þau þurfi að gerast fullir

---

<sup>124</sup> Nánari umfjöllun um EES-samninginn má sjá í kafla 7.2.2 og 7.2.3 hér að neðan.

meðlimir í sambandinu. Að auki kveður EES-samningurinn á um samvinnu EES-ríkjanna í ýmsum öðrum áætlunum ESB, s.s. félagsmálum, neytendamálum, jafnréttismálum, rannsóknum og þróun, menntamálum og umhverfismálum.

Markmið samningsins er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum, með það fyrir augum að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði. EES-samningurinn felur ekki í sér atkvæðisrétt fyrir EFTA-ríkin innan EES varðandi þá löggjöf sem ESB setur um innri markaðinn og ríkin þrjú þurfa að innleiða. EFTA-ríkin hafa þó formlegan rétt til aðkomu að mótun löggjafar á upphafsstigum hennar, þ.e.a.s á svokölluðu for- og vinnslustigi.

### 7.2.3 Innleiðing gerða og undanþáguheimildir

EES-samningurinn felur ekki í sér framsal á löggjafarvaldi til stofnana ESB og hafa gerðir ESB því ekki bein lagaáhrif í EES/EFTA ríkjunum. Misjafnt er hvort Ísland þarf að setja lög eða hvort aðrar leiðir, t.d. reglugerðarsetning, nægja til að innleiða lög ESB. Þegar um reglugerðir frá ESB er að ræða verða íslensk stjórnvöld að birta viðkomandi reglugerð óbreytta í Stjórnartíðindum en við innleiðingu annarra gerða er svokölluð umritun á efnisreglum gerðanna heimil. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) sér um að EFTA-ríkin innan EES innleiði gerðirnar á réttan hátt og á tilsettum tíma. Ef ríkin sinna ekki skyldum sínum getur ESA skotið málum til EFTA-dómstólsins.

Semja þarf sérstaklega um hvort og með hvaða hætti ESB gerð taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli samningsins. Í því ferli er samið um aðlaganir og undanþágur af ýmsu taki, jafnt tæknilega sem efnislegar. Framkvæmdastjórn ESB hefur umboð til að fallast á eða hafna beiðnum um tæknilegar aðlaganir en efnislegar aðlaganir þurfa samþykki ráðherraráðsins. Tæknilegar aðlaganir fela ekki í sér breytingar, heldur er einungis verið að bæta upptalningu á t.d. lögbærum yfirvöldum á Íslandi eða íslenskum sérfræðiheimum við þá lista sem fyrir eru í viðkomandi gerðum.

Efnislegar aðlaganir geta falið í sér undanþágur eða breytingar á gerðum vegna sérstakra aðstæðna á Íslandi. Hingað til hefur Ísland verið undanþegið dýraheilbrigðisreglum EES-samningsins varðandi dýr, dýraafurðir, utan fisk og fiskafurða, frá gildistöku EES-samningsins. Með umfangsmiklum breytingum á matvælalöggjöf ESB hefur sú undanþága hinsvegar fallið niður fyrir utan ákvæði sem snúa að lifandi dýrum.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið gefur út innleiðingarreglugerðir þær sem um ræðir varðandi matvælalöggjöf. EB-reglugerðirnar eru gefnar út orðréttar sem viðaukar við innleiðingarreglugerðirnar sem innihalda ákvæði um eftirlit, gildistöku, þvingunarúrræði og önnur séríslensk ákvæði ef þeim er til að dreifa. Skv. ákv. EES-samningsins falla einungis reglur um mjólk, mjólkurvörur, kjöt og kjötvörur sem séríslenskar.

## 8 Matvælaölggjöf ESB

Árið 2006 gekk í gildi ný matvælaölggjöf um hollustuhætti og eftirlit í ESB. Með samþykkt laga nr. 143/2009 var löggjöfin innleidd hér á landi og voru reglugerðir ESB innleiddar með sérstökum gildistökureglugerðum þar sem EB-gerðirnar voru gefnar út orðrétt sem viðaukar. Ástæða þess að innleiða þurfti regluverk ESB héraendis er sú að ekki var samræmi milli regluverks ESB og EFTA-ríkja þar sem eldri löggjöf gildi í EFTA-ríkjunum. Til að ná fram markmiðum um EES-samningsins um frjáls flæði búfjárafurða þurfti því að samræma reglurnar en Ísland hafði fram að þessu verið með tímabundna undanþágu frá reglunum.

### 8.1 Reglugerð (EB) nr. 178/2002

Meginréttarheimild ESB varðandi matvæli er reglugerð (EB) nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla. Reglugerðin er í raun og veru sá grunnur sem ný matvælaölggjöf ESB byggir á og nær hún yfir öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla og fódurs. Hún öðlaðist gildi í heild sinni á Íslandi með reglugerð nr. 102/2010 þann 1. mars árið 2010.

Með reglugerðinni voru settar heildarreglur um fæðuöryggi frá frumframleiðslu til markaðssetningar matvæla auk þess sem leitast er við að gera regluverk um framleiðslu matvæla einfaldara og skilvirkara. Lögð er áhersla á að samræma löggjöf og eftirlit með matvælum „frá hafi og haga til maga“ og gilda því sömu reglur um hollustuhætti óháð því hvort um er að ræða framleiðslu eða dreifingu á kjöti, fiski, matjurtum eða unnum matvælum.

Markmið reglugerðarinnar er að vernda líf og heilsu manna, efla fæðuöryggi og tryggja frjálst flæði öruggra matvæla á EES svæðinu. Sett eru fram heildarreglur um fæðuöryggi sem ná allt frá frumframleiðslu til markaðssetningar matvæla. Í reglugerðinni er áhersla lögð á ábyrgð framleiðenda og dreifingaraðila gagnvart neytendum matvæla og er t.a.m. gert ráð fyrir sérstökum neyðarráðstöfunum og áætlun fyrir áfallastjórnun sem bæði nær til matvæla og fódurs. Sömu reglur gilda um hollustuhætti óháð því hvort um er að ræða framleiðslu eða dreifingu á kjöti, fiski, matjurtum eða unnum matvælum. Hagsmunir neytenda eru settir í öndvegi og með reglum um rekjanleika, sem leika stórt hlutverk í reglugerðinni, eru sett fram ákvæði sem skulu tryggja að mögulegt sé að rekja feril matvæla á öllum stigum framleiðslu og dreifingar. Þannig er ábyrgð framleiðenda og dreifingaraðila gagnvart neytendum matvæla dregin skýrt fram.

#### 8.1.1 Matvælaöryggisstofnun Evrópu

Með reglugerðinni var Matvælaöryggisstofnun Evrópu sett á stofn og er hún staðsett í borginni *Parma* á Ítalíu. Stofnunin gegnir því hlutverki að framkvæma áhættumat og kynna aðildarríkjum, hagsmunaaðilum og almenningi niðurstöður slíks mats. Jafnframt gegnir stofnunin upplýsingahlutverki varðandi öryggi matvæla til fyrrgreindra aðila. Með stofnuninni er skilið milli áhættustýringar og áhættumats/áhættukynningar og er stofnunin sjálfstæð og óháð.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Matvælastofnun. „Lög og reglur“: <http://www.mast.is/logogreglur/matvaelaloggjofees/1782002eb>

### 8.1.2 Óörugg matvæli

Ef matvæli eru álitin heilsuspillandi og óhæf til neyslu eru þau álitin óörugg. Í 14. gr. reglugerðarinnar eru ýmsar ábendingar varðandi það hvað skuli taka til athugunar þegar ákvarðað er um öryggi matvæla. Má þar á meðal nefna notkun neytenda á matvælum, upplýsingar sem neytendum eru veittar (þ.m.t. upplýsingar á merkimiða), líkleg tafarlaus áhrif og/eða skammtímaáhrif og /eða langtímaáhrif á heilsu, líkleg uppsöfnuð eitúrahrif og sérstakt næmi ákveðins hóps neytenda.

### 8.1.3 Stöðvun dreifingar og innköllun matvæla

Samkvæmt reglugerð (EB) nr. 178/2002 hvílir sú ábyrgð á stjórnendum matvælafyrirtækja að stöðva dreifingu matvæla, taka þau af markaði og innkalla þau frá neytendum ef þeir hafa vitneskju um að þau séu ekki örugg og geti valdið neytendum heilsutjóni.<sup>126</sup> Ef stjórnandi matvælafyrirtækis álitur eða hefur ástæðu til að álíta að matvæli, sem hann hefur flutt inn, framleitt, tilreitt, unnið eða dreift, séu ekki í samræmi við kröfur um öryggi matvæla og hafi hann ekki lengur beint forræði yfir þessum matvælum skal hann tafarlaust gera ráðstafanir til að taka umrædd matvæli af markaðnum og tilkynna það lögbærum yfirvöldum. Kunni varan að vera komin í hendur neytenda skal stjórnandinn upplýsa þá á skilvirkan og nákvæman hátt um ástæðurnar fyrir því að varan var tekin af markaðnum og, ef nauðsyn krefur, innkalla vörur sem neytendum hafa þegar verið afhentar ef aðrar ráðstafanir nægja ekki til þess að tryggja víðtæka heilsuvernd.

Þetta felur í sér að stjórnandi þarf að sjá til þess að hugsanlegir birgjar fái upplýsingar um málið auk eftirlitsaðila sem þarf að upplýsa um innköllun, ástæður hennar og þær aðgerðir sem gripið hefur verið til. Stjórnandi þarf jafnframt að hafa í huga að senda út fréttatilkynningu ef varan er komin til neytenda og í kjölfarið skrá upplýsingar um aðgerðir svo hægt sé að sýna fram á að aðgerðir hafi náð til þeirra vara sem hugsanlega voru óöruggar. Mikilvægt er því að stjórnendur fyrirtækja setji upp verklag sem lýsir því hvernig þeir ætla að standa að innköllun matvæla.

## 8.2 Afleiddar reglugerðir sem byggja á reglugerð (EB) nr. 178/2002

Gefnar hafa verið út þrjár reglugerðir um hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla og fóðurs í kjölfar reglugerðar (EB) nr. 178/2002. Þessar reglugerðir eru (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli, (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu og (EB) nr. 183/2005 um kröfur varðandi hollustuhætti sem varða fóður. Tvær reglugerðir hafa jafnframt verið gefnar út um opinbert eftirlit með matvælum og fóðri (EB) nr. 854/2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem eru ætlaðar til manneli og (EB) nr. 882/2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt. Þessar reglugerðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Afleiddar reglugerðir sem byggja á reglugerð (EB) nr. 178/2002 eru reglugerðir (EB) nr. 1774/2002 um aukaafurðir dýra sem ekki eru ætluð til manneli; reglugerð (EB) nr. 2073/2005 um örverufræðileg viðmið fyrir matvæli; reglugerð (EB) nr. 2074/2005 um frekari innleiðingu á ákvæðum gerða um hollustuhætti matvæla og opinbert eftirlit og reglugerð (EB) nr. 2076/2005 um aðlögunartíma vegna innleiðingar gerða um hollustuhætti matvæla

<sup>126</sup> 19. gr. reglugerð (EB) nr. 178/2002.

og opinbert eftirlit. Tvær síðast nefndu reglugerðirnar eru jafnframt breytingar á reglugerðum (EB) nr. 853/2004 og (EB) nr. 854/2004.

### 8.3 Reglugerð (EB) nr. 852/2004

Reglugerð (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti er varða matvæli öðlaðist gildi á Íslandi með reglugerð nr. 103/2010 þann 1. mars árið 2010 nema varðandi frumframleiðslu en sá hluti öðlast gildi þann 1. nóvember árið 2011. Reglugerðin setur fram almenn skilyrði hollustuhátta sem fylgja skal í allri matvælaframleiðslu, á öllum stigum framleiðslunnar, til að tryggja matvælaöryggi. Hún tekur til framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla á öllum stigum svo og til útflutnings og er beint til stjórnenda matvælafyrirtækja. Jafnframt er að finna ákvæði um skráningu og starfsleyfi matvælafyrirtækja í reglugerðinni.

Helsta markmið reglugerðarinnar er að tryggja neytendum öflugna vernd með tilliti til öryggis matvæla<sup>127</sup> og skulu allir stjórnendur matvælafyrirtækja, hvar sem er í matvælaferlinu tryggja að því sé ekki stefnt í hættu.<sup>128</sup> Skv. 1. gr. reglugerðarinnar, sem fjallar um gildissvið hennar, er einkum tekið tillit til eftirfarandi meginreglna:

- a) Frumábyrgð á öryggi matvæla hvílir á stjórnanda matvælafyrirtækisins.
- b) Nauðsynlegt er að tryggja öryggi matvæla í öllu matvælaferlinu, frá og með frumframleiðslunni.
- c) Mikilvægt er að viðhalda órofinni kælingu matvæla þegar um er að ræða matvæli sem ekki er unnt að geyma með öryggi við umhverfishita, einkum frosin matvæli.
- d) Almenn framkvæmd aðferðanna sem grundvallast á meginreglum um HACCP, ásamt því að viðhafa góðar hollustustarfsvenjur, skal auka ábyrgð stjórnenda matvælafyrirtækja.
- e) Nauðsynlegt er að fastsetja örverufræðilegar viðmiðanir og kröfur um eftirlit með hitastigi sem byggjast á vísindalegu áhættumati

Innflutt matvæli frá þriðju ríkjum<sup>129</sup> skulu a.m.k. uppfylla sömu kröfur og matvæli sem framleidd eru á EES svæðinu eða jafngildan staðal.

#### 8.3.1 Gildissvið reglugerðarinnar

Reglugerðin tekur til framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla á öllum stigum svo og til útflutnings, sbr. þó sértækari kröfur sem varða matvæli.<sup>130</sup> Þá skal einnig hafa í huga að, þrátt fyrir að ekki sé tekið sérstaklega fram í reglugerðinni að hún gildi um sölu matvæla á internetinu, þá fellur slík sala undir gildissvið reglugerðarinnar. Skv. a og b-lið 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar gildir hún ekki um frumframleiðslu til heimilisnota eða tilreiðslu, meðhöndlun eða geymslu matvæla til heimilisneyslu. Ennfremur gildir hún ekki um beina afhendingu framleiðanda á litlu magni frumframleiðsluvara til neytanda eða smásölu-fyrirtækis á staðnum sem afhendir vöru beint til neytenda skv. c-lið sömu mgr.<sup>131</sup> Þá kemur fram í d-lið að söfnunarstöðvar og sútunarstöðvar, sem falla undir skilgreiningu á fyrirtækjum í matvælaíðnaði eingöngu vegna þess að þær meðhöndli hráefni til framleiðslu gelatíns eða kollagens, falli ekki undir reglugerðina. Auk þess gilda reglur ESB aðeins um fyrirtæki sem búa við tiltekna samfellu í starfsemi og tiltekið skipulag.<sup>132</sup>

<sup>127</sup> Forsenda 7 reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>128</sup> Forsenda 8 reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>129</sup> Ríki sem ekki eru innan Evrópska efnahagssvæðisins.

<sup>130</sup> g-liður, 1. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>131</sup> c.-liður, 2. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>132</sup> Forsenda 9 reglugerðar (EB) nr. 852/2004. Í leiðbeiningum með reglugerðinni kemur fram að að fyrirtæki, í skilningi ákvæðisins, eigi ekki við um þá sem vinni, undirbúi, geymi og veiti mat sjaldan og í litlum mæli, svo sem

Þörf er á frekari skilgreiningum á gildissviði reglugerðarinnar svo ekki verði um villst hvaða aðilar í frumframleiðslu eru undanþegnir ákvæði reglugerðarinnar og falla aðeins undir landsbundnar reglur. Sérstaklega þarf að horfa til hugtaka í c-lið 2. mgr. 1. gr. og skilgreina hvað átt er við með „litlu magni frumframleiðsluvara“ og „smásölufyrirtæki á staðnum“. Í leiðbeiningum Evrópusambandsins varðandi innleiðingu reglugerðarinnar segir að hugtakið „lítið magn“ skuli vera nægilega víðtækt til að bændur geti selt frumframleiðsluvörur beint frá býli til neytenda, til smásölufyrirtækja á staðnum sem selja vörur beint til neytenda og til veitingastaða á staðnum án þess að falla undir reglugerðina. „Á staðnum“ er þýðing úr enska orðinu „local“ svo gera má ráð fyrir að þar sé ekki átt við markaðssvæðið heldur sé átt við landfræðilegar takmarkanir á svæði.<sup>133</sup>

Í 3. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar kemur fram að aðildarríkin skuli setja reglur, skv. landslögum, um þá starfsemi sem um getur í c-lið 2. mgr. og skuli landsbundnar reglur tryggja að markmiðum reglugerðarinnar verði náð. Slíkar reglur hafa ekki verið settar hér á landi en samkvæmt svörum Matvælastofnunar<sup>134</sup> við fyrirspurn skýrsluhöfunda er ráðgert að slíkar reglur liggi fyrir í september árið 2011. Í fyrrnefndum leiðbeiningum ESB kemur fram að landsreglur skuli tryggja að matvælafyrirtæki geti haldið áfram sinni starfsemi en þó þannig að markmiðum reglugerðarinnar verði náð.

### 8.3.1.1 Frumframleiðsla

Reglugerðin tekur til frumframleiðsluvara en þær eru bæði skilgreindar í b-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002 og í b-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004:

*„frumframleiðsluvörur“: vörur sem fást í frumframleiðslu, þ.m.t. afurðir akuryrkju og búfjárafurðir og afurðir sem fást með veiði og fiskveiði,*

Þannig eru frumframleiðsluvörur m.a. vörur úr plönturíkinu, s.s. korn, ávextir, grænmeti, jurtir og sveppir; vörur úr dýraríkinu, s.s. egg, hrámjólk, hunang, fiskur og lifandi samlokur; villtar plöntur og dýr, s.s. sveppir, ber, sniglar o.fl. Þó ber að hafa í huga að þessar vörur teljast aðeins til frumframleiðsluvara að því marki þar til eðli þeirra breytist verulega við flutning, geymslu eða meðhöndlun. Þannig á frumframleiðsla á eggjum t.d. ekki við um pökkunarstöðvar heldur nær skilgreiningin aðeins til þess þegar eggjum er safnað á býli.

Almenn ákvæði varðandi hollustuhætti við frumframleiðslu og tengda starfsemi eru settar fram í 1. viðauka A-hluta reglugerðar (EB) nr. 852/2004. Nánari reglur varðandi ákveðnar fæðutegundir, s.s. hrámjólk og lifandi samlokur, eru svo sett í reglugerð (EB) nr. 853/2004. Tengd starfsemi á við um eftirfarandi aðgerðir sem tengjast frumframleiðslu:

- Flutning, geymslu og meðhöndlun frumframleiðsluvara á framleiðslustað svo fremi að þetta leiði ekki til verulegrar breytingar á eðli þeirra
- Flutning lifandi dýra ef hann er nauðsynlegur til að markmiðum reglugerðarinnar verði náð
- flutningastarfsemi í því skyni að afhenda frumframleiðsluvörur, sem hefur ekki verið breytt verulega að eðli til, frá framleiðslustað til starfsstöðvar ef um er að ræða afurðir úr plönturíkinu, lagarafurðir eða villibráð.

---

í kirkju, skóla, þorpsmarkaði, fjáröflunum, í sjálfboðastarfi eða annarsstaðar. Slíkt fellur því ekki undir gildissvið reglugerðarinnar.

<sup>133</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_852-2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_852-2004_en.pdf)

<sup>134</sup> Sjá viðauka II við skýrsluna.

Sem dæmi um aðferðir sem breyta eðli vara án þess þó að þær falli utan skilgreiningar á frumframleiðsluvörum eru t.d. hreinsun ávaxta, þurrkun korntegunda, slátrun, blóðgun, slæging, frysting og þökkun fisks og skiljun hunangs og vaxköku. Þrátt fyrir slíka vinnslu falla þessar vörur því utan gildissviðs reglugerðarinnar.

### 8.3.2 Skráning starfsstöðva

Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar segir að mikilvægt sé að allir stjórnendur matvælafyrirtækja tilkynni viðkomandi lögbæru yfirvaldi, á þann sem yfirvaldið gerir kröfu um, um allar starfsstöðvar undir þeirra stjórn, sem annast framleiðslu, vinnslu eða dreifingu matvæla á einhverju stigi, með skráningu allra slíkra starfsstöðva að markmiði. Markmiðið með þessu ákvæði er að gera lögbærum yfirvöldum kleift að halda skrá yfir vinnslu og staðsetningu allra starfsstöðva svo hægt sé að framfylgja skilvirku opinberu eftirliti.<sup>135</sup> Reglugerðin heimilar aðildarríkjunum að krefjast skráningar matvælafyrirtækja sem ekki þarfnast skráningar skv. Evrópulöggjöfinni. Í slíkum tilvikum eru ekki gerðar kröfur, af hálfu ESB, um að auðkennismerki eða annað slíkt sé á vörum frá aðilum sem ekki falla undir reglugerðina.

### 8.3.3 GÁMES – Innra eftirlit

Í 7.-9. gr. reglugerðarinnar er að finna leiðbeiningar um góðar starfsvenjur. Í 7. gr. segir að aðildarríkin skuli hvetja til samningar landsbundinna leiðbeininga um góðar starfsvenjur með tilliti til hollustuhátta og beitingar meginreglna um GÁMES. GÁMES er ætlað til að tryggja öryggi matvæla og sýna fram á ábyrgð stjórnenda og er innra eftirlit ein af forsendum þess að matvælafyrirtæki fái starfsleyfi. Kröfur til innra eftirlits og GÁMES taka mið af starfsemi og stærð fyrirtækis og er lögð áhersla á það í eftirliti að skoða virkni innra eftirlitsins.

Almennar kröfur um hollustuhætti í II. viðauka reglugerðarinnar eru grunnur að góðum starfsháttum. Þar eru m.a. kröfur varðandi húsnæði, búnað, viðhald, örugga meðhöndlum matvæla, móttöku hráefna, persónulegt hreinlæti starfsfólks, þjálfun starfsfólks, vatnsgæði, hreinlætisáætlun, meindýravarnir, hitastigsstýringu og meðhöndlun úrgangs.

Matvælastofnun hefur gefið út viðmiðunarlista um flokkun fyrirtækja m.t.t. innra eftirlits og innra eftirliti skipt í þrjá flokka; einfalt innra eftirlit, innra eftirlit og innra eftirlit með HACCP (GÁMES).<sup>136</sup> Ekki er gert ráð fyrir því að aðferðir sem byggjast á meginreglunni um GÁMES gildi um frumframleiðslu samkvæmt reglugerðinni.<sup>137</sup> Þó eru aðildarríkin skulu þó hvetja framleiðendur frumframleiðsluvara til að beita slíkum meginreglum svo sem framast er unnt.

### 8.3.4 Skyldur stjórnenda matvælafyrirtækja fyrirtækja

Skyldur stjórnenda matvælafyrirtækja eru settar fram í 3.-5. gr. reglugerðarinnar. Stjórnendur matvælafyrirtækja eru ábyrgir fyrir góðum starfsháttum við meðferð matvæla. Mikilvægt er stjórnendur á öllum stigum í matvælaferlinu axli ábyrgð til að tryggja öryggi matvæla. Ábyrgð stjórnenda felst fyrst og fremst í því að þeir þekki þær kröfur sem gerðar eru til matvælaöryggis og framfylgi þeim. Til að ná markmiðum sínum skulu þeir setja upp innra eftirlit byggt á aðferðum um greiningu áhættuþátta og mikilvæga eftirlitsstaði (GÁMES) auk þess að þjálfa starfsmenn í hollustuháttum er varða matvæli og innra eftirlit.

Stjórnendur skulu sjá til þess að viðhalda órofinni kælikeðju matvæla og taka sýni til að sýna fram á að örverufræðileg viðmið séu uppfyllt. Mikilvægt er að þeir merki matvæli í

<sup>135</sup> Forsenda 19 reglugerðar (EB) nr. 852/2004

<sup>136</sup> Sjá nánar á: <http://www.mast.is/Uploads/document/listar/ListiFlokkunfyrirtaekjainnraeftirlit0111.pdf>

<sup>137</sup> Forsenda 14 reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

samræmi við kröfur og þeir skulu geta rakið ferli matvæla eitt skref fram og eitt skref aftur og stöðva dreifingu þeirra eða taka þau af markaði ef grunur er um hættuleg matvæli í umferð. Þeir skulu jafnframt innkalla matvæli og, eða upplýsa neytendur og Matvælastofnun eða heilbrigðisnefnd ef grunur leikur á því að hættuleg matvæli séu á markaði. Þá felst það í ábyrgð stjórnenda fyrirtækja að tilkynna eftirlitsaðila ef breytingar verða á starfseminni.

### 8.3.5 Undanþáguheimildir

Til að tryggja lausnir vegna sérstakra aðstæðna er aðildarríkjum gert kleift að setja landsreglur sem gilda um ákveðna viðauka reglugerðarinnar. Þannig geta aðildarríkin fengið undanþágur frá ákveðum I. og II. viðauka reglugerðarinnar í því skyni að auðvelda framkvæmd 5. gr. (greining hættu og mikilvægir stýristaðir) fyrir lítil fyrirtæki ef slíkar undanþágur koma ekki í veg fyrir að markmiðum reglugerðarinnar verði náð.<sup>138</sup>

Auk þess er aðildarríkjum heimilt, að vissum skilyrðum uppfylltum og án þess að draga úr líkum á að markmiðum reglugerðarinnar verði náð, að samþykkja landsbundnar ráðstafanir um aðlögun á kröfunum sem er mælt er fyrir um í II. viðauka.<sup>139</sup> Markmið þeirra ráðstafana skulu í fyrsta lagi gera framleiðendum kleift að nota áfram hefðbundnar aðferðir á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla. Í öðru lagi er markmiðið að koma til móts við þarfir matvælafyrirtækja sem eru á svæðum sem líða fyrir sérstakar landfræðilegar takmarkanir en annars gilda slíkar undanþágur aðeins um byggingu, skipulag og búnað starfsstöðva.<sup>140</sup>

Aðildarríki sem óska eftir undanþágum þurfa að upplýsa framkvæmdastjórnina og hin aðildarríkin um ætlun sína og hafa þau rétt til að koma með athugasemdir innan þriggja mánaða frá tilkynningu um undanþáguna. Ef til ágreinings kemur varðandi þetta skal framkvæmdastjórnin í samráði við fastanefnd um matvælaferlið og heilbrigði dýra kveða upp úrskurð í málinu.

## 8.4 Reglugerð (EB) nr. 853/2004

Reglugerð (EB) nr. 853/2004 öðlaðist gildi á Íslandi þann 1. mars árið 2010 en sem fyrr greinir gilda ákvæði ekki um búfjárafurðir og frumframleiðslu fyrr en þann 1. nóvember 2011. Reglugerðin fjallar um sérstakar reglur um hollustuhætti fyrir fyrirtæki sem framleiða matvæli af dýrauppruna; kjöt, fisk, mjólk og egg. Helsta markmið hennar er að setja ítarlegri reglur fyrir matvæli af dýrauppruna og er hún til viðbótar ákvæðum í ofangreindri reglugerð (EB) nr. 852/2004. Með reglugerðinni er verið að samþætta og einfalda reglur um framleiðslu matvæla sem var að finna í mörgum mismunandi gerðum.<sup>141</sup>

### 8.4.1 Gildissvið reglugerðarinnar

Reglugerðin gildir um unnar og óunnar afurðir úr dýraríkinu. Í n-lið, 1. mgr. 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 eru óunnar afurðir skilgreindar sem „óunnin matvæli, m.a. afurðir sem hafa verði stykkjaðar, hlutaðar sundur, sneiddar, úrbeinaðar, hakkaðar, flegnar, muldar, skornar, hreinsaðar, snyrtar, afhýddar, malaðar, kældar, frystar, djúpfrystar eða þíddar.“ Í o-lið sömu greinar eru unnar afurðir skilgreindar sem „matvæli sem fást við vinnslu óunninna

<sup>138</sup> 2. mgr. 13. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>139</sup> 3. mgr. 13. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>140</sup> 4. mgr. 13. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>141</sup> Matvælastofnun. „Lög og reglur“: <http://www.mast.is/logogreglur/matvaelaloggjofees/8532004eb>



*afurða. Í þessum afurðum kunna að vera innihaldsefni sem er nauðsynlegt að nota við framleiðslu þeirra eða til að gefa þeim sérstaka eiginleika.“*

Í I. viðauka við reglugerðina er að finna skilgreiningu á unnum afurðum<sup>142</sup> en þar er einnig að finna sérstaka skilgreiningu á unnum kjötvörum.<sup>143</sup> Þessi talning er þó ekki tæmandi. Við mat á því hvort vara telst unnin eða óunnin er mikilvægt að líta til allra skilgreininga sem fram koma í hollustuháttareglugerðunum og hafa þá jafnframt í huga skilgreiningar á vinnslu sem fram kemur í m-lið 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004: „*hvers kyns aðgerð sem hefur í för með sér umtalsverða breytingu á upphaflegu afurðinni, þ.m.t. hitun, reyking, söltun, þroskun, þurrkun, kryddlagning, úrdráttur, eða þrýstímótun eða samsetning þessara aðgerða.*

#### **8.4.1.1 Matvæli unnin bæði úr afurðum úr dýraríkinu og jurtaríkinu**

Skv. 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar gildir hún ekki um matvæli sem innihalda bæði afurðir úr jurtaríkinu og unnar afurðir úr dýraríkinu nema það sé sérstaklega tekið fram. Unnar afurðir úr dýraríkinu, sem eru notaðar við tilreiðslu þessara matvæla, skulu þó framleiddar og meðhöndlaðar í samræmi við kröfurnar í reglugerðinni. Sem dæmi má nefna að mjólkurduft sem notað er í ísframleiðslu fellur undir gildissvið reglugerðarinnar en framleiðsla íssins sjálfs fellur undir reglugerð (EB) nr. 852/2002. Eins má nefna að t.d. unnar kjötvörur til flatbökugerðar falla undir reglugerð (EB) nr. 852/2004 en framleiðsla flatbaka fellur undir reglugerð (EB) nr. 852/2004.

Þó skal hafa í huga að ekki er sjálfgefið að framleiðsla allra matvæla sem eru blönduð afurðum úr jurta- og dýraríkinu fallir undir 2. mgr. 1. gr. Má þar til dæmis nefna að ostur með kryddjurtum, jógúrt með ávöxtum og pylsur með hvítlauk falla enn sem fyrr undir gildissvið reglugerðarinnar sem mjólkurvörur og kjötvörur. Skýring þess liggur í skilgreiningu o-liðar 1. mgr. 2. mgr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 þar sem segir að unnar afurðir geti innihaldið efni sem er nauðsynlegt að nota við framleiðslu þeirra eða til að gefa þeim sérstaka eiginleika. Þegar afurðum úr jurtaríkinu er bætt við afurðir úr dýraríkinu og er ætlað að gegna tæknilegu hlutverki og umbreyta upphaflegu vörunni það mikið að slík vara rúmast ekki innan fyrrnefndrar skilgreiningar á unnum afurðum fellur hún undir 2. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004.<sup>144</sup>

#### **8.4.1.2 Smásala**

Meginreglan er að reglugerðin gildir ekki um smásölu nema annað sé sérstaklega tekið fram. Skilgreining á smásölu er í 7. mgr. 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002: „*smásala: meðhöndlun og/eða vinnsla matvæla og geymsla þeirra á staðnum þar sem þau eru seld eða afhent neytanda, þ.m.t. dreifingarstöðvar, matsölufyrirtæki, mótuneyti starfsfólks, veitingahús og önnur samsvarandi matarþjónusta ásamt verslunum, dreifingarstöðvum stórmarkaða og heildsölumarkaðir.“*

Líkt og fram kemur í 12. og 13. gr. formála reglugerðar (EB) nr. 853/2004 þótti þessi skilgreining of víðtæk fyrir hollustuháttalöggjöfina þar sem hún nær einnig yfir heildsölu (þ.e. þegar smásölufyrirtæki rekur starfsemi í þeim tilgangi að afhenda matvæli úr dýraríkinu til annarrar starfsstöðvar). Því er litið svo að smásala í skilningi reglugerðarinnar merki beina sölu matvæla úr dýraríkinu til neytenda. Reglugerðin gildir því um smásölu þegar um er að ræða starfsemi sem er stunduð í þeim tilgangi að afhenda matvæli úr dýraríkinu til annarrar

<sup>142</sup> 7. gr. viðauka I við reglugerð (EB) nr. 853/2004.

<sup>143</sup> 15. mgr. 1. gr. viðauka I við reglugerð (EB) nr. 853/2004.

<sup>144</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_853-2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_853-2004_en.pdf), bls. 6.

starfsstöðvar nema afhending smásölufyrirtækisins á matvælum úr dýraríkinu sé eingöngu til annarra smásölufyrirtækja og sé, í samræmi við landslög óveruleg, staðbundin og takmörkuð starfsemi. Þá er talið að kröfur reglugerðar (EB) nr. 852/2004 nægi einnig fyrir heilðsölu-starfsemi sem felst eingöngu í geymslu eða flutningum, að undanskildum sérstökum kröfum um hitastig sem falla undir reglugerð (EB) nr. 853/2004.<sup>145</sup>

Aðildarríkin hafa nokkuð svigrúm innan landslaga til að rýmka eða takmarka beitingu þeirra krafna sem gerðar eru í reglugerðinni varðandi smásölu. Svigrúmið er þó háð því að ríkin telji að kröfurnar í reglugerð (EB) nr. 852/2004 nægi til að ná markmiðum um hollustuhætti sem varða matvæli og að afhending smásölufyrirtækis á matvælum úr dýraríkinu til annarrar starfsstöðvar sé óveruleg, staðbundin og takmörkuð starfsemi. Slík afhending á því aðeins að vera lítill hluti af viðskiptum fyrirtækisins og skulu starfsstöðvarnar, sem fá afurðir frá því, vera í næsta nágrenni við það og afhendingin skal einungis ná til tiltekinna tegunda vara eða starfsstöðva.<sup>146</sup> Í leiðbeiningum um innleiðingu reglugerðarinnar kemur fram að almennt séð skuli túlka „óveruleg, staðbundin og takmörkuð starfsemi“ þannig að aðildarríki hafi ráðrúm til að halda í þær aðferðir sem eru við líði í aðildarríkjunum við gildistöku reglugerðarinnar.<sup>147</sup>

#### **8.4.1.3 Frumframleiðsluvörur**

Frekari reglur varðandi frumframleiðsluvörur úr dýraríkinu eru settar fram í reglugerðinni til viðbótar við þær almennu reglur sem eru í reglugerð (EB) nr. 852/2004. Þá er fyrst og fremst um að ræða reglur varðandi lifandi samlokur, fisk, hrámjólk og egg.

#### **8.4.1.4 Heimavinnsla**

Þegar vörur eru unnar á býlinu, t.d. safi gerður úr ávöxtum, eru vörurnar ekki lengur frumframleiðsluvörur. Slíkar vörur falla því innan gildissviðs II. viðauka reglugerðar (EB) nr. 852/2004 og einnig innan gildissviðs reglugerðar (EB) nr. 853/2004. Á því eru þó undantekningar og gerir reglugerð (EB) nr. 853/2004 almenna undanþágu frá gildissviði sínu varðandi smásölu, vinnslu og geymslu vara á sölustað og afhendingu til neytenda.

Þetta þýðir að þegar öll vinnsla og sala vörunnar fer fram á býlinu eða á bændamarkaði á staðnum (e. local market, farmers market) og er þar afhent neytendum, þurfi ekki að uppfylla skilyrði reglugerðar (EB) nr. 853/2004 heldur falli slík vinnsla og sala einungis undir reglugerð 2. viðauka reglugerðar (EB) nr. 852/2004. Þó ber að hafa í huga að þetta á ekki við um vinnslu hrámjólkur sem alltaf fellur undir reglugerð nr. 853/2004. Undanþágur má gera á afhendingu frumframleiðsluvara beint til neytanda eða smásölufyrirtækja með landsreglum á grundvelli 4. mgr. 1. gr. síðarnefndu reglugerðarinnar.

#### **8.4.1.5 Vörur sem ekki er sérstaklega getið um í reglugerðinni**

Dæmi eru um að í reglugerðinni séu ekki nákvæmar reglur um ákveðin matvæli sem þó eru úr dýraríkinu. Í slíkum tilfellum gilda almenn ákvæði reglugerðar (EB) nr. 852/2004 ásamt almennum reglum um matvæli úr dýraríkinu sem sett eru fram í reglugerð (EB) nr. 853/2004 og þá sérstaklega 6. gr. um afurðir úr dýraríkinu frá löndum utan ESB. Þar sem ekki er að finna sérstakar reglur um þessar vörur í III. viðauka reglugerðar (EB) nr. 853/2004 þá þarf ekki samþykki fyrir þeim fyrirtækjum sem framleiða vöruna né þarf að setja auðkennismerki á umbúðir.<sup>148</sup>

<sup>145</sup> Forsenda 12 reglugerðar (EB) nr. 853/2004.

<sup>146</sup> Forsenda 13 og 5. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004.

<sup>147</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_853-2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_853-2004_en.pdf), bls 7.

<sup>148</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_853-2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_853-2004_en.pdf), bls 4.

#### 8.4.2 Hættugreining /Innra eftirlit

Greining áhættupátta og mikilvægir eftirlitsstaðir (GÁMES) er verkfæri sem tryggja skal öryggi matvæla og sýna fram á ábyrgð stjórnenda. Slíkt innra eftirlit er ein af forsendum þess að fyrirtæki sem meðhöndlar viðkvæm matvæli fái starfsleyfi. Kröfur sem gerðar eru til innra eftirlits og GÁMES taka mið af starfsemi og stærð fyrirtækisins, s.s. kröfur um skjalfestingar og skráningar. Hættugreining á að leiða í ljós hvort mikilvægir stýristaðir eru nauðsynlegir til að fyrirbyggja hættur. Slík hættugreining er framkvæmd skv. aðferðum *Codex alimentarius*<sup>149</sup> og leiðbeiningum ESB.

Í tengslum við hættugreiningu þarf að skilgreina verklag sem tryggir góða starfshætti en þeir eru forsenda GÁMES. Auk þess þarf að setja upp innra eftirlit sem tryggir að þessum góðu starfsháttum sé fylgt eftir í fyrirtækinu. Almennar kröfur um hollustuhætti sem eru í viðauka II við reglugerð (EB) nr. 853/2004 leggja grunninn að góðum starfsháttum.

#### 8.4.3 Skráningarskyld fyrirtæki

Skv. reglugerðinni eru öll fyrirtæki skráningarskyld nema þau sem aðeins eru í frumframleiðslu, flutningi, geymslu vara þar sem ekki eru gerðar kröfur um hitastýringu eða smásölufyrirtæki, önnur en þau sem falla undir reglugerðina skv. b-lið 5. mgr. 1. gr. Matvælastofnun úthlutar samþykkisnúmerum skv. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 854/2004 til fyrirtækja sem falla undir reglugerð (EB) nr. 853/2004. Fram kemur í reglugerð (EB) nr. 854/2004 að lögbært yfirvald skuli fara á vettvang í eftirlitsskyni og ekki veita samþykki sitt fyrir viðkomandi starfsstöð nema stjórnandi sýni fram á að hún uppfylli viðeigandi kröfur um matvæli í hollustuháttareglugerðum og öðrum viðeigandi lögum um matvæli.

#### 8.4.4 Auðkennismerki

Skv. 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004 og II. viðauka sömu reglugerðar skulu afurðir úr dýraríkinu bera auðkennismerki þannig að hægt sé að tryggja rekjanleika þeirra til framleiðanda. Fyrirtæki skulu setja auðkennismerki á alla sína framleiðslu þó svo að ekki sé um að ræða vörur úr óunnum dýraafurðum. Reglur um auðkennismerki gilda ekki um smásala sem pakkar kjöti og fiski til sölu í eigin verslun. Gildistaka auðkennismarkja var 1. mars árið 2010 fyrir þær vörur unnar eru úr hráum fiski, en heimilt var að nýta umbúðir sem voru í pöntun eða voru til á lager við gildistöku í allt að tólf mánuði. Vörur með lengra geymsluþol máttu á sölutímanum bera það auðkennismerki sem var í gildi fyrir gildistöku reglugerðarinnar. Matvæli sem unnin eru úr hráum búfjárafurður eiga að vera merkt með auðkennismerki frá 1. nóvember árið 2011. Þetta þýðir að mjólk og mjólkurvörur, pakkað kjöt, unnar kjötvörur auk ýmissa blandaðra matvæla skulu vera með auðkennismerki frá og með þeim degi.

Kjöt skal merkja með heilbrigðismerkum í sláturhúsi að lokinni heilbrigðisskoðun. Merkið skal eingöngu sett á afurðir dýra sem hafa verið heilbrigðisskoðuð fyrir og eftir slátrun og ákvörðuð hæf til manneðis í samræmi við reglugerð (EB) nr. 854/2004. Þar er um að ræða tamin hóf- og klaufdýr, alin villt spendýr, önnur en nartara og stór, villt veiðidýr.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Codex Alimentarius er latneskt heiti á alþjóðlegum viðmiðunarreglum um matvæli.

<sup>150</sup> 2. mgr. 5. gr. reglugerðar (EB) 854/2004.

#### 8.4.5 Undanþáguheimildir

Aðildarríki geta breytt og aðlagð II. og III. viðauka reglugerðarinnar að teknu tilliti til eftirfarandi atriða:

- Samningar leiðbeininga um góðar starfsvenjur
- Reynslu sem fengist hefur af því að koma á kerfum sem byggjast á greiningu á mikilvægum stýristöðum skv. 5. gr. reglugerðar nr. 852/2004
- Tækniframfara og raunhæfra afleiðinga þeirra og væntinga neytenda með tilliti til samsetningar matvæla
- Vísindalegrar ráðgjafar, einkum í tengslum við nýtt áhættumat
- Örverufræðilegra viðmiðana og viðmiðana um hitastig fyrir matvæli
- Breytinga á neyslumynstri

Jafnframt er heimilt, án þess að draga úr líkum á að markmiðum reglugerðarinnar verði náð, að samþykkja landsbundnar ráðstafanir um aðlögun á kröfunum sem mælt er fyrir um í III. viðauka. Markmið með landsbundnum ráðstöfunum skulu í fyrsta lagi vera að gera framleiðsluáðilum kleift að nota áfram hefðbundnar aðferðir á öllum stigum framleiðslu, vinnslu eða dreifingar matvæla. Í öðru lagi að koma til móts við þarfir matvælafyrirtækja sem eru á svæðum sem líða fyrir sérstakar landfræðilegar takmarkanir. Í öðrum tilvikum skulu landsbundnar ráðstafanir eingöngu gilda um byggingu, skipulag og búnað starfsstöðva.

Aðildarríkjum er jafnframt heimilt að eiga frumkvæði að landsbundnum reglum um bann eða takmörkun á setningu hrámjólkur eða hrárjóma, sem fara á beint til manneldis, á markað á yfirráðasvæði sínu.<sup>151</sup> Þetta á einnig við um leyfi, með heimild lögbærra yfirvalda, til að nota hrámjólk, sem uppfyllir ekki viðmiðanirnar sem mælt er fyrir um í IX. þætti III. viðauka að því er varðar líftölu og frumutölu til að framleiða osta með minnst 60 daga geymslu- eða þroskunartíma og mjólkurafurðir, framleiddar í tengslum við framleiðslu þessara osta, svo fremi að það komi ekki í veg fyrir að markmiðum reglugerðarinnar verði náð.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> a-liður. 8.mgr. 10. gr. reglugerðar (EB) 853/2004.

<sup>152</sup> b-liður. 8.mgr. 10. gr. reglugerðar (EB) 853/2004.

## 8.5 Eftirlitsreglugerðir

---

### 8.5.1 Reglugerð (EB) nr. 882/2004

Reglugerðin tók gildi á Íslandi þann 1. mars árið 2010 með innleiðingarreglugerð nr. 106/2010 varðandi búfjárafurðir og almenn matvæli en tekur gildi þann 1. nóvember árið 2011 varðandi frumframleiðslu. Í reglugerðinni er fjallað um opinbert eftirlit til að tryggja að farið sé að reglum um matvæla- og fódurframleiðslu, dýraheilbrigði og dýravelferð. Skoða verður ákvæði þessarar gerðar með hliðsjón af ákvæðum matvæla- og fódurframleiðslu (EB) nr. 178/2002, heilbrigðisreglugerða nr. 852/2004, 853/2004, 854/2004 og reglugerðar (EB) nr. 183/2005 um fódurheilbrigði. Settar eru fram almennar reglur um opinbert eftirlit með öllum matvælum og fóðri. Reglugerðinni er ætlað að auka neytendavernd og er ítrekað að ábyrgðin liggja hjá rekstraraðilum matvælafyrirtækja sem skulu tryggja að allar kröfur séu uppfylltar til að tryggja matvælaöryggi í allri matvælakeðjunni.

Aðrar reglur sem byggt er á í reglugerðinni eru m.a. að viðhalda skuli órofinni kælikeðju við framleiðslu matvæla ef þau eru kæld eða fryst; að beita góðum framleiðsluháttum og reglum í samræmi við GÁMES við framleiðslu matvæla til að auka ábyrgð stjórnenda matvælafyrirtækja; að stjórnendur matvælafyrirtækja skuli nýta sér leiðbeiningar um góða starfshætti svo þeir geti farið að reglum um hollustuhætti og beitt reglum GÁMES; að innflutt matvæli frá þriðju ríkjum skuli uppfylla sömu kröfur og matvæli sem framleidd eru á EES-svæðinu.

Nýjar áherslur í eftirliti koma fram í inngangsorðum reglugerðarinnar og eru útfærðar í einstökum greinum og má þar nefna að eftirlit skuli byggt á áhættumati, vera einsleitt og hlutlaust og að eftirlitsmenn skuli hafa tilskylda menntun og færni til að sinna því. Einnig eru ákvæði um hvernig innflutningseftirliti með matvælum og fóðri skuli háttað. Hlutverk eftirlitsaðila er að sannreyna að fyrirtækin uppfylli kröfur reglugerðarinnar.

### 8.5.2 Reglugerð (EB) nr. 854/2004

Reglugerð (EB) nr. 854/2004 öðlaðist gildi á Íslandi hvað varðar fiskaafurðir þann 1. mars árið 2010 með reglugerð nr. 105/2010 en öðlast gildi varðandi búfjárafurðir og frumframleiðslu þann 1. nóvember nk. Reglugerðin snýr að þeim yfirvöldum sem fara með eftirlit vegna framleiðenda matvæla af dýrauppruna. Eftirlit yfirvalda skal ná til allra mikilvægra þátta sem varða heilbrigði fólks, heilbrigði dýra, þar sem við á, og dýravelferð. Sérstakar skoðanir skulu framkvæmdar af yfirvöldum til að tryggja að þessi þættir séu í lagi. Reglugerðin er til fyllingar reglugerð (EB) nr. 882/2004. Almennar reglur um opinbert eftirlit með afurðum úr dýraríkinu sem ætlaðar eru til manneldis eru settar fram í reglugerðinni.

Gildissvið þessara sértæku reglna um opinbert eftirlit endurspeglar þær sértæku reglur um hollustuhætti sem gilda fyrir stjórnendur matvælafyrirtækja og mælt er fyrir um í reglugerð (EB) nr. 853/2004. Þó ber aðildarríkjunum jafnframt að hafa viðeigandi opinbert eftirlit með framfylgd landsbundinna reglna sem settar eru í samræmi við 4. mgr. 1. gr. þeirrar reglugerðar. Þeim er heimilt að gera það með því að láta meginreglur þessarar reglugerðar ná yfir slíkar landsbundnar reglur.

# III. hluti – Íslensk lög og stefnumótun

## 9. Almennt atriði um landbúnað og matvæli

Á Íslandi eru í gildi lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum en með þeim var mótað framleiðslu-, verðlags- og sölukerfi sem beinlínis er hannað til þess að koma í veg fyrir fjölpætta og ómarkvissa matvælaframleiðslu. Þrátt fyrir að slíkt kerfi af löngum verið viðurkennt í flestum ríkjum, er óhætt að segja að nýjar áherslur í matvælaframleiðslu kalli á endurskoðun slíkrar stefnu á framleiðslu landbúnaðarafurða. Það sem e.t.v. er helsti ókostur þess kerfis sem nú er við lýði í íslenskum landbúnaði er hve ósveigjanlegt það er gagnvart þeim sem vilja fullvinna afurðir sínar sjálfir.

Erfitt getur reynst að henda reiður á það að hvaða markmiðum er stefnt með lögum varðandi framleiðslu landbúnaðarafurða á Íslandi. Í hinu íslenska landbúnaðarkerfi er horft fram hjá fjölmörgum meginreglum íslensks réttar í því skyni að ná fram óljósum og e.t.v. úreltum tilgangi laga nr. 99/1993 en markmið þeirra voru sett fyrir 25 árum í lögum nr. 46/1985. Gerðar hafa verið um 40 breytingar á lögnum síðan þá. Ástæða er til að ítreka það að svo margar breytingar grafa verulega undan allsherjar tilgangi laganna og eru þess valdandi að erfitt getur reynst að meta hvaða skilning ber að leggja í einstaka ákvæði. Að framan var það nefnt að endurskoða þurfi markmið og tilgang laga um stjórn landbúnaðar en sú þróun sem orðið hefur í heimavinnslu, smásölu og ferðamennsku á liðnum árum, hlýtur að gera það að verkum að hugað sé að fleiri þáttum en takmörkunum á framleiðslumagni í landbúnaðarlöggjöf.

Það orkar tvímælis að á meðan markmið laga nr. 99/1993 eru þau að takmarka samkeppni, tryggja hag bænda og viðráðanlegt afurðaverð, hafi búnaðarlög það að markmiði að bæta aðstöðu til búskapar á býlum og stuðla með því að framförum í landbúnaði og auka samkeppnishæfni hans.<sup>153</sup> Í það minnsta er ekki ljóst með hvaða hætti lögnum er ætlað að vinna saman að einhverju sameiginlegu markmiði.

Sérstaka athygli vekur hversu efnislítill ákvæði settra laga frá Alþingi eru um matvæli. Stærsti hluti þeirra réttarheimilda sem máli skipta eru reglugerðir sem settar eru af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á grundvelli rammalaga. Rammalögin eru þó jafnan þögul um efni slíkra reglugerða og færa sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti ótæpilega mikið löggjafarvald. Þó taka megir undir þau sjónarmið að slíkt geri matvælaeðgla meðfærilegri í framkvæmd, er ekki hægt að líta fram hjá þeirri réttaróvissu sem slíkt getur skapað fyrir bændur, framleiðsluaðila og neytendur. Í íslenskri löggjöf skortir á að reglur séu skýrar varðandi framkvæmd eftirlits. Er þar úrbóta þörf en reglurnar tryggja ekki nægilega vel jafnræði matvælaframleiðenda.

<sup>153</sup> Sbr. 6. gr. búnaðarlaga nr. 70/1998.

## 9.1 Hvað breytist með nýjum Evrópureglum?

Engar reglur sem lúta að íslenska landbúnaðarkerfinu sjálfu breytast efnislega með hinni nýju matvælaölggjöf Evrópusambandsins en töluverðar breytingar verða á matvælaölggjöf. Eins og rakið var hér að framan eru helstu breytingarnar þær að reglur eru einfaldaðar, ábyrgð færð í meira mæli yfir á framleiðendur og eftirlit einfaldað. Með breytingunum mun Matvælastofnun taka yfir eftirlit með eggjavinnslum, mjólkurstöðvum og kjötvinnslum, nema í smásölu (s.s. kjötvinnsla í stórmörkuðum), en þar fer heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eftir sem áður með eftirlit. Eftirlitssamningar skoðunarstofa við vinnslu- og starfsleyfishafa í sjávarútvegi féllu úr gildi 1. mars árið 2011. Frá þeim tíma mun Matvælastofnun sjá um þessi verkefni eða gerir samning við faggiltar skoðunarstofur um að þær annist eftirlit með vinnslu sjávarafurða í umboði stofnunarinnar. Umdæmisskrifstofum Matvælastofnunar verður enn fremur fækkað og í hverju umdæmi munu starfa héraðsdýralæknir og eftirlitsdýralæknar, auk annarra eftirlitsmanna, en héraðsdýralæknir mun eingöngu sinna opinberu eftirliti.

Með nýrri löggjöf verður áfram óheimilt að flytja til landsins hrá egg og hrátt kjöt nema ráðherra veiti til þess leyfi að fengnum meðmælum Matvælastofnunar, en stofnunin mun jafnframt sjá um eftirlit með inn- og útflutningi og reka landamærastöðvar til eftirlits með innflutningi dýraafurða frá ríkjum utan EES. Löggjöfin nær til hollustuhátta og opinbers eftirlits með framleiðslu mjólkur hjá bændum, vinnslu mjólkur í mjólkurbúum, eggjaframleiðslu, eldi sláturdýra, slátrun og vinnslu kjöts, og annarra búfjárafurða. Flest mjólkurbú landsins, sauðfjársláturhús og nokkur hrossasláturhús hafa útflutningsleyfi á Evrópumarkað og uppfylla því kröfur sem gerðar eru í þessari nýju löggjöf, sem byggir á lögum Evrópusambandsins. Engin svínasláturhús, fæst nautgripasláturhúsin og engar alhliða kjötvinnslur hafa haft útflutningsleyfi og þurfa því að laga sig að nýjum kröfum.<sup>154</sup> Eins og fram hefur komið eru eldri reglur jafnan sértækar og nokkuð nákvæmar, á meðan hinar nýju reglur eru almennari og að oft byggðar á mati. Því er oft mikil þörf á túlkunum og leiðbeiningum.

Eitt af því sem skiptir hvað mestu máli fyrir heimavinnsluaðila er hvort starfsemi þeirra falli undir gildissvið reglugerðar (EB) 852/2004 eða (EB) 853/2004, þar sem strangari reglur gilda um afurðir úr dýraríkinu. Með landsreglum er hægt að fella ákveðna framleiðslu undir almenn ákvæði reglugerðar (EB) 852/2004 sem annars féllu undir reglugerð 853/2004. Slíkt er þó háð stefnumörkun stjórnvalda, sem og þeim skilyrðum sem Evrópulöggjöf setur.

<sup>154</sup> Sigurður Örn Hansson, forstöðumaður matvælaöryggis- og neytendamálasviðs. Grein birt í Morgunblaðinu þann 27.09.10. Sótt á vef Matvælastofnunar þann 28. mars 2011: <http://mast.is/Uploads/document/greinar/nyjarkrofurvidframleidslukjotsmjolkureggjaMBL270910bls10.pdf>

## 9.2 Hvað þarf að hafa í huga varðandi heimavinnslu?

Ný matvælalöggjöf ESB var tekin upp í íslenska löggjöf samkvæmt orðanna hljóðan. Þrátt fyrir það er ljóst að íslenskum stjórnvöldum mun gefast tækifæri til þess að setja sérstakar reglur um heimavinnslu eða þætti tengda henni, líkt og nefnt hefur verið.

Núgildandi reglur um heimavinnslu eru í örstuttu máli eftirfarandi:

- Villibráð, þ.e. dýr og fiskur, ásamt jurtum, berjum, grænmeti, ávöxtum og eggjum, má nýta og selja beint til neytanda ef ekki á sér stað nein úrvinnsla.<sup>155</sup>
- Kjöt af búpeningi verður að vera af gripum sem hefur verið slátrað í viðurkenndu sláturhúsi<sup>156</sup> og heilbrigðisskoðað.<sup>157</sup>
- Heimaslátrun er aðeins heimil eigendum lögbýla til eigin nota á býlinu, ekki til sölu.<sup>158</sup>
- Öll vinnsla á vöru þarf að vera í viðurkenndri aðstöðu sem tekin er út af heilbrigðiseftirliti.<sup>159</sup>
- Óheimilt er að selja ógerilsneidda mjólk,<sup>160</sup> nema broddmjólk að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.<sup>161</sup>
- Ekki má framleiða vörur til sölu úr ógerilsneiddri mjólk.<sup>162</sup>

---

<sup>155</sup> 17. mgr. 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2004.

<sup>156</sup> 1. mgr. 5. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnsla, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum.

<sup>157</sup> 1. mgr. 11. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnsla, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum.

<sup>158</sup> 4. mgr. 5. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnsla, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum.

<sup>159</sup> 6. gr. laga nr. 96/1997 um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnsla, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum.

<sup>160</sup> 3. gr. reglugerðar nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur.

<sup>161</sup> 21. gr. reglugerðar nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur.

<sup>162</sup> 16. gr. reglugerðar nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur.



## 10. Pólítísk stefnumótun varðandi smáframleiðslu/heimavinnslu

### Guðjón Þorkelsson, sviðstjóri hjá Matís ohf.

Stefnumótun í heimavinnslu og markaðssetningu matvæla er fyrst og síðast mál þeirra sem hana stunda. Stjórnvöld geta svo liðkað fyrir heimavinnslu með ýmsum stuðningsaðgerðum s.s. með setningu reglugerða og með því að setja gjaldskrár sem m.a. hafa það að markmiði að minnka skrifræði og draga úr kostnaði. Stjórnvöld eru í vanda þegar kemur að pólítískri stefnumótun varðandi heimaframleiðslu matvæla. Þau eru annars vegar skuldbundin til að vernda heilsu og öryggi neytenda með ströngum lögum um matvælavinnslu, innra eftirlit o.fl. og hins vegar vilja þau að stuðla að nýsköpun og uppbyggingu efnahagslífs og meiri atvinnu í hinum dreifðu byggðum landsins.

Erindi sem Guðmundur H. Gunnarsson flutti um stefnumótun í smáframleiðslu matvæla<sup>163</sup> á Fræðapingi landbúnaðarins árið 2009 tekur mjög vel á þessum málum. Mikið af því sem eftir kemur er orðrétt úr því erindi. Guðmundur leggur áherslu á að smáframleiðsla/heimaframleiðsla nái yfir öll matvæli, þ.e. framleiðslu bænda úr búfjárrækt og jarðrækt og hráefni úr villtri náttúru (t.d. ber og sveppir, fiskur, villbráð). Innflutt hráefni eru svo m.a. notað við framleiðslu á sælgæti, brauði og bakkelsi. Líta verði á uppbyggingu smáframleiðslu matvæla út frá sameiginlegu hagsmunum frekar en að einblína á ólíka þætti. Þannig má einnig hámarka skilvirkni stuðningsumhverfis.

Samstarfsklasar og stuðningsátök þurfa að setja fram skýra sameiginlega stefnumótun um markvissa uppbyggingu smáframleiðslu á landsvísu. Það hefur verið gert víða erlendis með góðum árangri til að auka verðmætasköpun og atvinnutækifæri í dreifbýli. Mikilvægt er að frumkvöðlar, starfandi smáframleiðendur, stuðningskerfi og yfirvöld marki sér sameiginlega sýn og setji sér markmið til að tryggja markvissa uppbyggingu smáframleiðslu á Íslandi.

Við stefnumótun hagsmunaaðila og yfirvalda þarf sameiginlegan skilning á algengum hugtökum sem notuð eru um smáframleiðslu. Einnig um þá þætti sem mikilvægt er að eiga sameiginlega stefnu um.

### 10.1 Skilgreining hugtaka

Nákvæm skilgreining og sameiginlegur skilningur á hugtökum um smáframleiðslu/heimaframleiðslu matvæla er nauðsynleg ef setja á séríslenskar reglur með „vægari“ ákvæðum og túlkun en eru í nýju matvælalögum. Íslensku reglurnar munu þá væntanlega eingöngu gilda um matvæli sem seld eru á afmörkuðu svæði. Ef þau eru seld á landsvísu myndu hinar almennu reglur gilda eins og fyrir önnur matvælafyrirtæki.

#### 10.1.1 Smáframleiðsla matvæla (small scale food production)

Smáframleiðendur eru samkvæmt OECD skilgreindir sem framleiðendur sem vinna afurðir í litlu magni samanborið við fyrirtæki í matvælaíðnaði. Línan sem aðskilur magn- og smáframleiðendur er breytileg. Það sem er smáframleiðsla í einu landi eða svæði getur verið stórframleiðsla í öðru.

<sup>163</sup> <http://www.matis.is/media/utgafa/krokur/Fraedathing-2009-Gudmundur-H.-Stefnumotun-smaframleidslu.pdf>

### 10.1.2 Staðbundin matvæli (local food)

Hugtakið staðbundin matvæli hefur ekki fengið skýra alþjóðlega skilgreiningu. Í grunninn hlýtur hugtakið að vísa í matvæli á skilgreindum stað. Er þá átt við matvæli sem eru ræktuð, veidd, unnin eða seld á ákveðnum stað? Um slíkt hafa ekki verið settar reglur. Algeng túlkun á staðbundnum matvælum er að þau séu framleitt og seld af smáframleiðendum á býlum sínum eða á mörkuðum í nærumhverfi. Landssamtök bresku bændamarkaðanna (National Association of Farmers' Markets) sem eru vettvangur fyrir sölu á staðbundnum afurðum smáframeiðanda hafa t.a.m. sett eftirfarandi skilyrði til að aðili fái söluleyfi;

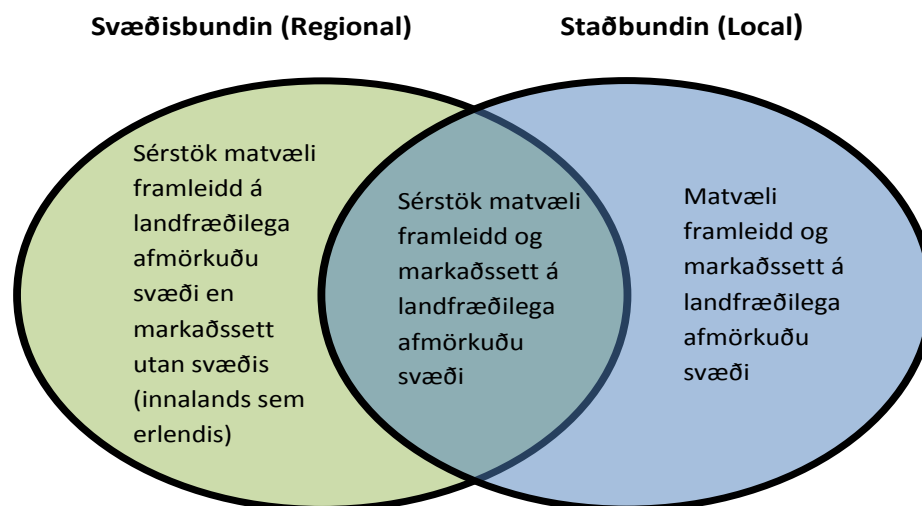
- a) afurð þarf að vera framleidd innan 50 mílna (helst 30 mílna) radíusar frá markaði sem selja skal eða
- b) að varan sé innan þeirrar sýslu sem markaðurinn er í.

Flestir markaðir nota 30 mílna regluna.

### 10.1.3 Svæðisbundin matvæli (regional food)

Svæðisbundin matvæli hafa skýrari skilgreiningu en staðbundin matvæli. Samkvæmt stefnumótun DEFRA (Ráðuneyti landbúnaðar, fiskveiða og matvæla) um uppbyggingu á svæðisbundinni matvælaframleiðslu á Bretlandseyjum frá 2003 eru svæðisbundin matvæli skilgreind eftirfarandi hátt:

Svæðisbundin matvæli er gæðamatvæli (hafa einhverja eiginleika fram yfir lögbundna lágmarkskröfur í framleiðsluferlinu). Slík matvæli eru framleidd á skilgreindu landfræðilegu svæði og innihalda svæðisbundið hráefni a.m.k. að hluta. Svæðisbundin matvæli geta verið markaðssett hvort sem er innan eða utan svæðisins. Markaðssetning byggir þá bæði á gæðum og landfræðilegum uppruna vörunnar. Í þessari skilgreiningu eru staðbundin matvæli frekar aðgreind frá svæðisbundnum afurðum. Þannig er tekið fram að staðbundin matvæli séu matvæli sem bæði eru framleidd og seld innan takmarkaðs svæðis án þess að þau hafi sérstaklega einkennandi gæði, þó þau oftast geri það (mynd 1).



**Mynd 1. Skörun milli skilgreininga á svæðisbundnum matvælum og staðbundnum matvælum.**

Mikill hluti svæðisbundinna matvæla eru einnig staðbundin. Þannig byrja framleiðendur svæðisbundinna matvæla oftast á því að selja afurðir sínar á heimamarkaði. Þeir halda því oftast áfram þrátt fyrir að þeir fari að selja vörur sínar utan heimasvæðis og jafnvel erlendis.

#### 10.1.4 Heimavinnsla

Heimaframleiðsla er í raun ein tegund smáframleiðslu matvæla þar sem afurðir eru framleiddar á lögbylí/lögheimili. Heimavinnsla getur þannig farið fram bæði til sveita og í þéttbýli. Mikilvægt er að áréttta að heimavinnsla afurða nær ekki til slátrunar heldur matvælavinnslu í framhaldi af henni (þá með tilskyldum leyfum) eða frágangi á frumframleiðsluafurðum til sölu (sem hlíta munu landsbundnum sérákvæðum samkvæmt nýrri matvælalöggjöf).

#### 10.1.5 Matur úr héraði

Hugtakið matur úr héraði hefur verið notað á sama hátt og staðbundin matvæli (e. local food). Í raun má hugsa sér að það nái í mörgum tilvikum líka yfir svæðisbundin matvæli. Það mætti því túlka local food sem matur í héraði (framleiddur og seldur í héraði) en regional food sem matur úr héraði (framleiddur í héraði en seldur úr héraði).

#### 10.1.6 Beint frá býli

Eru samtök bænda sem stunda heimavinnslu og staðbundna sölu á afurðum. Beint frá býli hefur unnið frábært starf merki samtakanna vel þekkt. Hugtakið „beint frá býli“ hefur einnig að nokkru leiti færst yfir á umræðu um stað- og svæðisbundna smáframleiðslu matvæla.

### 10.2 Stefnumótun í smáframleiðslu matvæla í Evrópu

Í Evrópu er litið á staðbundin matvæli sem tæki til tryggja hagvöxt í dreifbýli sem byggir á veiku landbúnaðarhagkerfi. Í grófum dráttum eru tvær ástæður fyrir því að smáframleiðsla hefur vaxið. Í fyrsta lagi vegna grasrótastarfs um enduruppbyggingu staðbundinna matvælahagkerfa þar sem markvisst er unnið að því að mynda aftur tengsl milli framleiðanda og neytenda í nærumhverfi. Slík hugmyndafræði hefur t.a.m. verið studd af SlowFood samtökunum. Í öðru lagi er algengt að smáframleiðsla hafi aukist vegna aukins áhuga á að viðhalda svæðisbundnum hefðum og vinnsluáferðum sem þróaðar voru áður en iðnvæðing matvælaframleiðslu átti sér stað. Þetta sjónarhorn hefur verið kallað upprunatenging matvæla. Sem dæmi um aukið vægi slíkrar smáframleiðslu eru ýmis konar upprunavottunarkerfi sem sett hafa verið upp bæði landsbundið og fyrir Evrópubandalagið.

Litið er á uppbygginguna sem tækifæri til að snúa við neikvæðri íbúabróun í dreifbýli og til að styrkja staðbundin hagkerfi. Í flestum tilvikum er meginmarkmiðið ekki að auka aðgengi heimamanna að staðbundnum matvælum (enda er það oftast gott). Frekar er horft til þess að selja upprunamerktar gæða smáframleiðsluvörur á dýrum mörkuðum utan svæðisins. Út frá ofangreindu má sjá að stefnumörkun í smáframleiðslu matvæla er mjög tengd stefnumörkun í sjálfbærri byggðabróun.

#### 10.2.1 Stefnumörkun á Bretlandi

Ný sýn á tækifæri í landbúnaði og matvælaframleiðslu í Bretlandi var sett fram í svokallaðri *Curry-skýrslu* frá árinu 1992. Í skýrslunni var m.a. ítarlega farið yfir þau tækifæri fyrir bændur og aðra smáframleiðendur í að nýta sér áhuga almennings á staðbundinni matvælaframleiðslu og afurðum sem hafa skýra svæðisbundna tengingu. Bent var á að mikilvægt væri að tryggja fjármagn til að styrkja lítil matvælafyrirtæki til uppbyggingar. Eins var bent á skort á staðbundinni aðstöðu sem nota mætti til vöruþróunar til að styðja frumkvöðla og sprotafyrirtæki sem vilja hefja framleiðslu á staðbundnum/svæðisbundnum afurðum. Enn fremur var bent á þörfina á að skilgreina betur hugtakið staðbundin matvæli. Til að koma þessu í farveg lagði DEFRA fram 9 milljónir punda á árlega á tímabilinu 2003-2005 í áætlun fyrir svæðisbundna matvælaframleiðslu. Helstu áherslur voru:

- að ná fram samstillingu milli ólíkra stuðningskerfa og á öllum stigum stjórnsýslu.
- að auka styrki og greiðslur til svæðis/staðbundina matvæla- og verkafæna.
- að þróa smáframleiðslu matvæla með „bottom up“ nálgun þar sem grasrótin verður að vera leiðandi og verkefni að vinnast út frá þeirra áherslum í stað miðstýringar sem hefur ekki tengsl í nærumhverfi.
- að bæta aðgengi að staðbundnum sláturhúsum og matvælavinnslum til að tryggja nýsköpun.
- að ýta undir sameiginlegt markaðstarf minni aðila.
- að bæta menntun smáframleiðenda sérstaklega m.t.t viðskiptaþekkingar.
- að tryggja fé til rekstrar landsnets bændamarkaða.
- lágmarka skrifræði og hindrandi regluverk varðandi framleiðslu og markaðssetningu.
- að styrkja ímynd smáframleiðsluafurða með auglýsingaátökum.

Stefnumótunin hefur leitt til stofnunar fjölda svæðisbundinna samstarfsneta um uppbyggingu smáframleiðslu á Bretlandi.

### 10.2.2 Stefnumörkun í Noregi

Fyrir um 25 árum fór áhugi á gæðadrifinni matvælaframleiðslu að vaxa í Noregi m.a. vegna góðs árangurs smáframleiðanda í slíkri framleiðslu í Suður Evrópu. Í tilviki norskra framleiðenda og stjórnvalda var þetta notuð sem leið til að varðveita norskar matarhefðir. Mörkuð var stefna um stuðning við slíka framleiðendur m.a. með fjárhagstuðningi á landsvísu. Einnig var sett upp stofnun „Norsk gardmat“ til að aðstoða bændur sem stunda smáframleiðslu og selja afurðir beint frá býli. Árið 2001 fór af stað 10 ára áttak um virðisaukningu í matvælaframleiðslu „Verdiskapningsprogrammet for matproduksjon“.

Markmiðið var að styrkja samkeppnishæfni smáframleiðu matvæla. Hluti af því átaki hefur verið stofnun fimm samstarfsstaði sem dreifast um Noreg og hafa það að markmiði að styðja við vöruþróun á svæðisbundnum matvælum. Eins hefur verið sett upp uppruna-vottunarkerfi fyrir norsk matvæli bæði úr hafi og haga. Fyrir landbúnað var sett upp merki 2002 en fyrir sjávarútveg 2003. Merkin eru í grunnin sambærileg upprunamerkingum sem EB notar. Til að halda utan um merkingarmál er rekin stofnunin Matmerk. Fyrir utan upprunamerkingar sem lýst er að ofan heldur stofnunin utan um tvö önnur vottunarkerfi „Godt Norsk“ og „Spesialitet“. Í Noregi hefur einnig verið stuðningur við bændamarkaði þar sem smáframleiðendur koma og selja afurðir sýnar. Slíkir markaðir eru haldnir í 20 bæjum árlega.

## 10.3 Staða mála á Íslandi

### 10.3.1 Félög, klasar og samstarfsnet

Um allt land hafa verið sett upp tengslanet eða samstarfsklasur sem ætlað er að vinna að uppbyggingu smáframleiðslu. Klasarnir eru yfirleitt afmarkaðir við landshluta og héruð. Fæstir hafa mælanleg markmið og eins er stefna þeirra stundum óljós. Þ.e:

- ætla klasarnir að stuðla að uppbyggingu stað- eða svæðisbundina framleiðslu eða hvort tveggja?
- er markmiðið að samtvinna matvælaframleiðsluna við aðrar atvinnugreinar eins og ferðaþjónustu?
- ætlar hver klasi að auglýsa vörur sínar sameiginlega?
- er áherslan á markaðsmál, fræðslu/menntun eða vöruþróun?

Eftir að hafa greint starfsemi klasanna út frá fyrirliggjandi upplýsingum kemur í ljós að einn þeirra (Austurlamb) flokkast undir það sinna eingöngu sameiginlegri markaðssetningu á framleiðsluvörum bænda. Aðrir klasar á landinu virðast hafa blandaða aðkomu þar sem allir þeir sem hafa áhuga á smáframleiðslu matvæla og markaðssetningu stað- og svæðisbundinna afurða eru boðnir velkomnir. Aðeins einn samstarfsvettvangur um smáframleiðslu á landsvísu er til staðar en það er Beint frá býli. Beint frá býli er félag bænda sem stunda eða hyggjast stunda sölu afurða beint frá býli bóndans á Íslandi. Tilgangurinn er að hvetja til heimavinnslu og sölu beint frá bændum og vinna að hagsmunum þeirra. Ljóst er að Beint frá býli er mikilvægur vettvangur bænda sem vilja hefja eða stunda heimavinnslu afurða og sem slíkur virkar hann mjög vel. Beint frá býli vettvangurinn er hins vegar takmarkaður eins og er að því leyti að hann er vettvangur bænda en ekki smáframleiðanda.

### 10.3.2 Átaksverkefni, matarsmiðjur, félagsheimili og önnur aðstaða

Stefnumót hönnuða og bænda var þriggja ára verkefni sem lauk í sumar (2011). Leiddir voru saman bændur og hönnunarnemar Listaháskóla Íslands sem síðan fóru í gegnum vöruþróunarferli með stuðningi frá matvælafræðingum þannig að afraksturinn var smáframleiðsluafurð tilbúin til markaðssetningar. Meðal afurða eru rabarbarakaramella frá Löngumýri og sláturterta á Möðrudal. Séu þessar afurðir greindar út frá þeim skilgreiningum sem fjallað hefur verið um hér kemur í ljós að þær falla í sitt hvorn flokkinn. Rabarbarakaramellan er dæmi um svæðisbundna afurð sem framleitt er á ákveðnum stað en markaðssett sem hágæðaafurð utan svæðis jafnt sem innan þess. Sláturtertán er hins vegar staðbundin afurð, hún er verður aðeins framleitt og seld að Möðrudal.

Matís ohf er í samstarfi við heimamenn um rekstur matarsmiðja á Höfn í Hornafirði og á Flúðum. Einnig er vinnsluaðstaða í Reykjavík. Matarsmiðjur eru þróunaraðstaða fyrir nýsköpun í smáframleiðslu matvæla. Aðstaðan er notuð til að stíga fyrstu skrefin í smáframleiðslu með því að leiga aðgang að sérhæfðum tækum og kaupum á sérfræðiaðstoð. Þannig geta frumkvöðlar leigt aðgang bæði að tækjum og þekkingu meðan farið er í gegnum vöruþróunarferlið og hafið smáframleiðslu matvæla á skilvirkari hátt en áður hefur verið hægt hérlendis. Markmiðið með matarsmiðjum er að stuðla að hagrænni þróun með frumkvöðlastarfi, auka tækifæri í sjálfbærum landbúnaði og sjávarútvegi og tryggja öryggi og “best practice” í smáframleiðslu matvæla. Áhersla er lögð á að auka verðmæti hráefnis með stuðningi og þjálfun fyrir framleiðendur til að þeir selji meira af sínum afurðum fullnum beint til neytenda eða heildsala. Tugir aðila hafa nýtt sér aðstöðuna í matarsmiðjunum.

Í upphafi árs 2009 var hleypt að stokkum átaksverkefninu Krásam. Verkefnið er leitt af Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Ferðamálastofu. Tilgangur verkefnisins er að styrkja þróun í svæðisbundinni matargerð og efla ferðaþjónustu með því að framleiða og selja matvörur sem byggja á hráefni, sögu og þekkingu á ákveðnum svæðum. Ennfremur er markmiðið að auka samstarf milli fyrirtækja í ferðaþjónustu og lítilla fyrirtækja sem framleiða matvörur og auðvelda þeim sameiginlega markaðssetningu á svæðinu. Þátttakendur í verkefninu taka þátt í fræðslu um þróun, vinnslu og meðferð matvæla og fá auk þess fjárhagslegan og faglegan stuðning við þróun á nýjum afurðum. Með verkefninu er verið að auka þekkingu á gæðum og faglegri vinnu við þróun nýjum matvörum.

Veruleg áhersla er á frekari uppbyggingu smáframleiðslu á Íslandi. Mikilvægt er hins vegar að aðilar móti sér sameiginleg markmið um eflingu smáframleiðslu þannig að þeim fjármunum sem ráðstafað er frá hinu opinbera verði sem best varið. Ljóst er að slík vinna verður í grunninn að koma frá grasrótinni sem er í eða ætlar sér að fara út í smáframleiðslu.

Þetta er þættir sem hagsmunaaðilar þurfa að móta sér sameiginlega stefnu um:

#### **10.3.2.1 Merkingar**

Sameiginlegt merki vegna markaðs og kynningarmála.

#### **10.3.2.2 Nýsköpun og vörubröun**

Móta þarf sameiginleg sýn á hvernig best sé að veita þann stuðning og tryggja að fjárfesting í slíkum stuðningi nái niður í grasrótina. Mikilvægt er að hagsmunaaðilar sameinist um markvissan heildrænan stuðnings sem er hugsaður út frá þörfum smáframleiðenda, ekki stoðkerfisins.

#### **10.3.2.3 Gæða og öryggismál**

Mikilvægt er að mótuð verði sameiginleg stefna um hvernig gæði og öryggi smáframleiðslu verði tryggð þannig að hún standi undir nafni sem sækeraframleiðsla sem hafi eftirsóknaverða eiginleika borið saman við magnframleiðslu.

#### **10.3.2.4 Skilgreining hugtaka**

Mjög mikilvægt er að koma sér saman um skilgreiningu helstu hugtaka.

#### **10.3.2.5 Samvinna smáframleiðsluklasa**

Mikilvægt er að koma upp samstarfi á milli smáframleiðsluklasa. Ljóst er að allir hóparnir eiga mikla sameiginlega hagsmuni og glíma við svipuð vandamál.

#### **10.3.2.6 Lög og reglugerðir**

Leggja þarf til einfalt regluverk fyrir smáframleiðsluafurðir og að gjaldskrá sé í samræmi við umfang og eðli starfseminnar.

#### **10.3.2.7 Söluleiðir**

Söluleiðir smáframleiðsluafurða eru gjarnan ólíkar þeim leiðum sem magnafurðir eru seldar eftir. Því er mikilvægt að móta sýn á nýjar söluleiðir. Erlendis hefur þetta oft verið gert með stuðningi við uppbyggingu söluneta eins og bændamarkaða eða verslana.

### **10.4 Íslenskar reglur, ábyrgð, starfsleyfi, gjaldtaka**

---

Hvergi við framleiðslu, vinnslu, geymslu, dreifingu og tilreiðslu matvæla er hægt að slaka á þeim grundvallaratriðum sem vernda eiga og tryggja heilsu og öryggi neytenda. Þetta er algjörlega óháð framleiðslumagni og stærð og nálægð markaðar. Allir sem framleiða, vinna og selja matvæli verða að fara eftir gildandi lögum og reglum og túlkun eftirlitsaðila á þeim. Samræmi þarf að vera á milli eftirlitsaðila og stjórnvalda í þessari túlkun. Bæta þarf úr með séríslenskri reglugerð þar sem ákvæði vantar til að eðlileg starfsemi geti haldið áfram að þrífast. Gjaldtaka þarf einnig að vera í samræmi við stærð og eðli starfseminnar. Einnig þarf að vera hægt að halda áfram að framleiða séríslenskar matvælaafurðir.

#### **10.4.1 Starfsleyfi og ábyrgð**

Til að fá starfsleyfi þarf aðila sem er ábyrgur fyrir starfseminni og öryggi afurðanna, aðstöðu sem uppfyllir öll skilyrði og virkt innra eftirlit. Hjá flestum fyrirtækjum liggur beint fyrir hvernig þetta er gert. Öðru máli gegnir þegar kemur að aðstöðu sem margir aðilar geta nýtt sér eins og matarsmiðjur, félagsheimili, veiðihús o.fl. Tvær leiðir hafa verið farnar í matarsmiðjunum:

- Hvert fyrirtæki/aðili sem nýtir aðstöðu Matís fær starfsleyfi og tilgreinir sinn stjórnanda sem ber ábyrgð á framleiðslu og húsnæði o.s.fr. á meðan viðkomandi er með starfsemi í húsinu. Starfsleyfið er bundið við húsnæði Matís og þannig eru mörg starfsleyfa bundin við sama húsnæðið.
- Matís er með eitt starfsleyfi og einn stjórnandi frá Matís sem ber ábyrgð á allri framleiðslu sem fer fram í húsnæðinu óháð því hver á frumkvæði að framleiðslunni og setur framleiðsluna á markað.

Fyrri leiðin hefur verið farin síðustu misserin enda eðlilegt að þeir sem framleiða og selja afurðirnar séu sjálfir ábyrgir fyrir þeim heldur en stjórnendur hjá Matís. Sama leið er farin á Vopnafirði þar sem grasrótarhópur hefur framleiðsluáðstöðu í félagsheimili og veiðihúsi. Gildistími og gjaldtaka fyrir starfsleyfin er misjöfn eftir svæðum. Þetta þarf að samræma og koma á lægra gjaldi fyrir þessa smáframleiðendur sem og aðila sem stunda heimaframleiðslu.

#### 10.4.2 Séríslensk matvæli

Í nýrri reglugerð þarf að vera rými fyrir séríslenskar vinnsluáðferðir og hefðir. Jafnframt þarf að gefa út þær leiðbeiningar sem þegar eru fyrir hendi um góða framleiðsluhætti og innra eftirlit. Það á m.a. við um:

- taðreykingu
- verkun á hákarli
- meðhöndlun og verkun á villibráð
- verkun á harðfiski
- verkun á signum fiski

#### 10.4.3 Torgsala og markaðir

Starfsleyfi kókubasara og annarra tilfallandi atburða þar sem seld eru ómerkt matvæli úr heimahúsum án lágmarkbúnaðar og aðstöðu að leysa á skynsamlegan hátt. Það eru nokkrar leiðir í stöðunni.

- banna alfarið sölu á matvælum úr heimahúsum
- segja að ákvæði nýju matvælalaganna gildi ekki um þessi tilvik
- leyfa þessi tilvik með sérstökum leyfum og áskilja að fyrir þeim sé ábyrgðarmaður
- beina viðkomandi aðilum í félagsheimili og önnur stóreldhús með starfsleyfi

Í öllum tilfellum ætti að merkja vörurnar skv. reglum og til greina kemur að takmarka slíka viðburði við matvæli í flokki 1 í viðmiðunarreglum MAST.

#### 10.4.4 Mjólk og mjólkurvörur

Óskir hafa verið um að leyfa sölu á ógerilsneiddri mjólk og vinnslu á osti úr ógerilsneiddri mjólk á Íslandi. Reglugerð nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur fjallar um skilgreiningar, vinnslu, öryggistryggingu og gæðaeftirlit á neyslumjólk og mjólkurvörur. Í 16. grein hennar stendur:

*Mjólk sem dreift er til neytenda, skal vera gerilsneydd, sbr. ákvæði 3. gr., og pakkað í neytendaumbúðir. Mjólkurvörur skulu unnar úr gerilsneyddri mjólk og er óheimilt að dreifa mjólk eða mjólkurvörum nema varan sé óskemmd og hafi eðlilegt bragð, lykt og útlit. Óheimilt er að dreifa mjólk og mjólkurvörum sem í eru efni eða sýklar hættulegir heilbrigði manna eða óeðlilega mikið af örverum sem rýra hollustu og gæði þeirra, sbr. II. og III. lið viðauka II.*

#### 10.4.5 Hrá nýmjólk og rjómi

Samkvæmt nýju matvælalögunum geta ríki Evrópusambandsins og Evrópska efnahags-svæðisins sett reglur um að leyfa eða banna sölu á ógerilsneiddri mjólk og rjóma. Mörg ríki hafa leyft takmarkaða sölu á hrámjólk og þá oftast “beint frá býli”, undir mjög ströngu eftirliti og skilyrðum og með miða með varnaðarorðum um hættuna sem gæti stafað af neyslu mjólkurinnar. Þannig hafa stjórnámálmenn þvert á ráð lækna og heilbrigðisyfirvalda komið til móts við óskir þeirra neytenda ( 0,01% af öllum neytendum í Englandi) sem vilja drekka ógerilsneidda mjólk. Varnaðarorðin í Englandi eru:

„This milk has not been heat treated and may therefore contain organisms harmful to health.“

Og í Wales eru þau:

„The Food Standards Agency strongly advises that it should not be consumed by children, pregnant women, older people or those who are unwell or have chronic illness.“<sup>164</sup>

Ákveða verður hvort leyfa eigi sölu á ógerilsneiddri mjólk þegar “Íslenska reglugerðin” verður samin. Ef hún verður leyfð verður það pólitísk ákvörðun.

#### 10.4.6 Hrámjólk til ostaframleiðslu

Í flestum ríkjum er þess krafist af öryggisástæðum að ostur sé framleiddur úr gerilsneiddri mjólk. Í Frakklandi, Ítalíu og Sviss er hins vegar löng hefð fyrir því að framleiða osta úr ógerilsneiddri mjólk. Og í öðrum löndum Evrópu og Eyjaálfu hefur verið leyft að nota ógerilsneidda mjólk í ákveðnar tegundir osta (harðostar). Ostar úr ógerilsneiddri mjólk eru taldir betri og bragðið og jafnvel hollari en ostar úr gerilsneiddri mjólk. Í Bandaríkjunum má selja osta úr ógerilsneiddri mjólk ef þeir hafa verið þroskaðir í meira en 60 daga. Við þroskunina verða breytingar sem eyða og útloka vöxt sjúkdómsvaldandi örvera. Þetta útlakar því framleiðslu á mjúkostum sem þroskast á um 30 dögum.

Sama umræða er á Íslandi. Á að leyfa heimaframleiðslu á ostum úr hrámjólk? Þetta er líka pólitísk ákvörðun en að mörgu leyti einfaldari en að ákveða að leyfa sölu á hrárrí neyslumjólk og rjóma. Það ætti ekki að vera mikil hætta fyrir neytendur að leyfa framleiðslu á harðostum úr ógerilsneiddri mjólk með ákveðnum skilyrðum og virku innra eftirliti.

#### 10.4.7 Reglugerð um mjólk

Mjólkurreglugerðin er sniðin að mjólkuriðnaði þótt að skilgreiningar og grundvallaratriði gildi líka fyrir handverksframleiðsla heima á býli. Þó eru í henni smáatriði varðandi mæliaðferðir varðandi eftirlit með hitameðferð sem eiga ekki við í smáframleiðslu. Það er hægt að ná sömu tryggingu og innra eftirliti með beinum hitamælingum og skráningum, en með miklu minni kostnaði fyrir framleiðendur.

<sup>164</sup> <http://www.food.gov.uk/foodindustry/guidancenotes/hygguid/rawmilkcream>



## 11. Smíði reglna um smáframleiðslu og heimavinnslu

Í upphafi þessarar greinargerðar var það nefnt að skýrsla varðandi heimavinnslu hafi verið gefin út árið 2005. Rétt þykir að miða að nokkru marki við tillögur þeirrar skýrslu og þá umfjöllun sem þar kemur fram. Hér á eftir verða tekin fyrir ákveðin álitaeftir og fjallað um þau og farið verður yfir þá þætti sem máli skipta skv. umfjöllun að framan.

Helst kemur til skoðunar í þessum kafla hvernig mögulegt er að móta lagaumhverfi og stefnumótun fyrir heimavinnslu landbúnaðarafurða eftir algera gildistöku reglugerðanna; EB nr. 852/2004, EB nr. 853/2004 og EB nr. 854/2004. Allar þessar reglugerðir tóku gildi 1. mars 2010 en eins og komið hefur fram taka efnisákvæði reglugerðanna ekki til frumframleiðslu á kjöti, mjólk og eggjum fyrr en 1. nóvember 2011. Því verða hér skoðuð undanþáguákvæði Evrópureglna og almennt rými handahafa löggjafar- og framkvæmdavalds til þess að setja heimavinnsluáðilum sanngjarnar starfsreglur.

### 11.1 Undanþáguheimildir í Evrópulöggjöf

Fjallað hefur verið um þær undanþáguheimildir sem kveðið er á um í reglugerðum Evrópusambandsins í fyrri köflum. Rétt er að áréttta hvað felst í þessum heimildum og með hvaða hætti unnt er að beita þeim. Hvorki reglugerð (EB) nr. 852/2004, né (EB) 853/2004 gilda um *frumframleiðslu til heimilisnota, tilreiðslu, meðhöndlun eða geymslu matvæla til heimilisneyslu né beina afhendingu framleiðanda á litlu magni frumframleiðsluvara til neytanda eða smásöluþyrirtækis á staðnum sem afhendir vöru beint til neytenda*.<sup>165</sup> Að auki segir í reglugerð (EB) nr. 853/2004 að hún gildi ekki um *beina afhendingu framleiðanda á litlu magni kjöts af alifuglum og nörturum, sem er slátrað á býlinu, til neytanda eða smásöluþyrirtækis á staðnum sem afhendir slíkt kjöt beint til neytenda sem nýtt kjöt né um veiðimenn sem afhenda villt veiðidýr eða kjöt af villtum veiðidýrum í litlu magni beint til neytenda eða til smásöluþyrirtækja á staðnum sem afhenda beint til neytenda*.<sup>166</sup>

Í báðum reglugerðunum er gert ráð fyrir því að settar séu landsreglur um þau atriði sem falla utan gildissviðs þeirra en þó með því skilyrði að hinar settu reglur tryggji það að markmiðum hvorrar reglugerðar verði náð.<sup>167</sup> Áréttta þarf að hér er skilið eftir rúm til túlkunar en í reglugerð (EB) 178/2004 segir.

„frumframleiðsla“: framleiðsla, eldi eða ræktun undirstöðuafurða ásamt uppskeru, mjöltum og framleiðslu eldisdýra fram að slátrun. Frumframleiðsla tekur einnig til dýra- og fiskveiða og nýtingar villigróðurs;<sup>168</sup>

Skilgreiningin er tekin óbreytt inn í lög um matvæli og heimilar þannig að seld sé t.a.m. ógerilsneidda mjólk í litlu magni og á staðnum, þó það sé raunar bannað í reglugerð nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur. Ítrekað skal þó að stjórnvöldum er einnig heimilt að banna sölu á ógerilsneyddri mjólk. Kemur þá að þeim skilgreiningum sem ekki virðast liggja nægilega vel fyrir en það er hvað felst í orðunum „litlu magni“ og „á staðnum“ en það getur skipt heimavinnsluáðila verulegu máli hvaða skilning eftirlitsaðilar og stjórnvöld leggja í orðin. Í leiðbeiningarreglum Evrópusambandsins um innleiðingu reglugerðar (EB) 852/2004 segir m.a:

<sup>165</sup> Sbr. Sbr. a, b og c.-lið, 2. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 og a, b og c.-lið 3. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004.

<sup>166</sup> d. og e.-liður 3. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004.

<sup>167</sup> Sbr. 3. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 852/2004 og 4. mgr. 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004.

<sup>168</sup> 17. mgr. 3. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2004.

### “Small quantities” of primary products as referred to in Article 1, paragraph 2(c) of the Regulation

The Regulation does not apply to small quantities of primary products supplied directly by the producer to the final consumer or to local retail establishments directly supplying the final consumer. In general terms, the notion “small quantities” should be broad enough to allow *inter alia*:

- Farmers to sell primary products (vegetables, fruits, eggs, raw milk etc.) directly to the final consumer e.g. farm gate sales or sales at local markets, to local retail shops for direct sale to the final consumer and to local restaurants.
- Individuals who collect products in the wild such as mushrooms and berries to deliver their yield directly to the final consumer or to local retail shops for direct sale to the final consumer and to local restaurants.

Pursuant to Article 1, paragraph 3 of Regulation (EC) No 852/2004, **it is up to Member States to further refine the notion of small quantities depending on the local situation**, and to lay down under national law the rules necessary to ensure that the safety of the food is guaranteed (risk based approach).

In general, the rules under national law established by the Member States in respect of small quantities as referred to in Article 1, paragraph 2(c) should allow current practices to continue to apply, provided they ensure the achievements of the objectives of the Regulation.<sup>169</sup>

Skilja má ofangreint með þeim hætti að ekki sé verið að setja hömlur á það magn sem frumframleiðanda er heimilt að selja beint, heldur því settar skorður hversu víðtæk sú sala er. Þannig er gert ráð fyrir því að sölustarfsemin sé bundin við nánasta umhverfi eða byggðalag (sbr. local). Þegar um er að ræða afurðir úr dýraríkinu er þó ljóst að einungis má selja lítinn hluta af heildarframleiðslu framleiðanda beint til neytanda eða í gegnum smásölu í næsta nágrenni.<sup>170</sup>

## 11.2 Mótun landsreglna um heimavinnslu og smáframleiðslu.

Sem fyrr segir er aðildarríkjum heimilt að semja sérreglur um heimavinnslu og sölu frumframleiðsluvara beint til neytenda. Raunar er til þess ætlast að settar séu reglur sem þjóna þörfum hvers ríkis, án þess þó að markmiðum matvælaölggjafar ESB sé stefnt í hættu. Rétt þykir að slíkar reglur séu samdar með ákveðna stefnu eða markmið að leiðarljósi og eðlilegt að stjórnámamenn, stjórnvöld og hagsmunaaðilar komi að þeirri vinnu. Hér er á eftir verður leitast við að koma fram þeim sjónarmiðum sem þykja mikilvæg við gerð slíkrar stefnumótunar og reglusetningar.

### 11.2.1 Samræmi við Evrópureglur og Evrópska stefnumótun.

Ekki þarf neinum að dyljast það sem lesa þetta rit, að hin nýja matvælaölggjöf sem tekið hefur gildi á Íslandi hefur þann megintilgang að tryggja ábyrgð framleiðenda matvæla. Ekki einungis er það mikið hagsmunamál fyrir matvælaölggjafan sjálfan, heldur liggja rík neytenda- og heilbrigðissjónarmið þar að baki. Líkt og rakið hefur verið er gerð krafa um það í hinu Evrópska regluverki að við smíði landsreglna sé markmiðum regluverksins ekki stefnt í hættu. Miklar tilslakanir á kröfum gagnvart smáframleiðslu, heimavinnslu eða litlum matvælaframleiðendum eru því ekki skynsamlegar. Hins vegar þykir nægilegt rými vera fyrir hendi svo unnt sé að draga úr kröfum og losa um hömlur. Þessu má ná fram með því að láta sértækar reglur ná yfir alla smáframleiðslu og heimavinnslu en leyfa þar tilslakanir. Slíkar

<sup>169</sup> *Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004 on the hygiene of foodstuffs*, bls. 7.

Sjá nánar: [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance\\_doc\\_852-2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guidance_doc_852-2004_en.pdf)

<sup>170</sup> Forsenda 16 reglugerðar (EB) 853/2004.

tilslakanir geta m.a. falið það í sér að heimavinnsla sé takmörkuð við einfalda matvælaframleiðslu eða fyrirfram ákveðna framleiðslu, s.s. sultugerð, kryddun og reykingu kjöts, sviðaverkun o.s.frv. Ástæða er til að leggja á það áherslu að stofnuð verði sérstök samtök matvælaframleiðenda svo unnt sé að veita Matvælastofnun nægilegt aðhald í samræmingu eftirlits og leyfisveitinga.

### 11.2.2 Eðlilegt samræmi heilbrigðis- og hollustukrafna við eðli afurða

Þó gæta þurfi samræmis við regluverk Evrópusambandsins, verður einnig að gæta þess að eðlilegt samræmi heilbrigðis- og hollustukrafna sé á milli afurða að teknu tilliti til eðlis þeirra við mótun reglna. Þannig er eðlilegt að minni kröfur séu gerðar til matvæla sem í eðli sínu eru hættuminni, s.s. sultur, frumframleiðsluafurðir eins og þær eru skilgreindar í lögum og brauð. Hins vegar er eðlilegt að fullvinnsla búfjárafurða og sala á hrámjólk og mjólkurafurða sé háð strangari reglum.

Þegar mat er lagt á það hvað er eðlilegt samræmi heilbrigðis- og hollustukrafna við eðli afurða ber að leggja til grundvallar það áhættumat sem mælt er fyrir um í hinni nýju löggjöf. Þannig má búa til nokkuð skýra mynd af því hvernig unnt er að skapa aðstæður þar sem matvælaöryggi er tryggt þrátt fyrir tilslakanir reglna. Ljóst er að lítið sem ekkert eftirlit er með þeim sem framleiða t.d. sultur og selja þær beint frá býli. Með því að láta landsreglur ná yfir slíka starfsemi má þó tryggja matvælaöryggi án þess að takmarka beinlínis framleiðsluna sjálfa eða gera hana óhagkvæma. Hins vegar má þannig gera lágmarks kröfur um þá starfsemi og e.t.v. gera hana leyfisskylda að einhverju leyti.

### 11.2.3 Einföldun eftirlits hjá heimavinnsluaðilum.

Vissulega er það svo að þær nýju kröfur sem verið er að innleiða í íslenskt regluverk opnar dyr fyrir matvælaframleiðendur hvað varðar útflutning. Eins og nefnt hefur verið hafa flest mjólkurbú, sauðfjársláturhús og nokkur hrosssláturhús á Íslandi útflutningsleyfi á Evrópumarkað og uppfylla því kröfur sem gerðar eru í hinni nýju löggjöf. Engin svínasláturhús, fæst nautgripasláturhúsin og engar alhliða kjötvinnslur hafa haft útflutningsleyfi og þurfa því að laga sig að hinum nýju kröfum. Aftur á móti er það svo að hertari reglur geta orðið til þess að smærri framleiðendum verður það ofviða að uppfylla þær kröfur sem stærri framleiðendum ber að framfylgja.

Með flokkun Matvælastofnunar á innra eftirliti er að vissu marki verið að koma til móts við smærri framleiðendur. Aftur á móti er flokkunin og reglur hvers flokks fyrir sig afar matskenndar og veldur sá sveigjanleiki óvissu meðal framleiðanda. Því má velja fyrir sér hvort það væri ekki allra hagur að nýta einfaldlega það svigrúm sem reglugerðirnar veita til að móta löggjöf utan um smærri framleiðslu. Með því er t.d. átt við víðtækari kröfur um samþykki starfsleyfa og einfaldari reglur og eftirlit.

Ljóst er að markmiðinu um samræmdari reglur og eftirlit með matvælaframleiðendum verður fremur náð með því að hafa eftirlit á höndum sama aðila. Í það minnsta þarf að skapa grundvöll fyrir eftirlitskerfi þar sem hlutlæg viðmið eru tryggð en áður hefur verið nefnt að hin nýja löggjöf gerir oft ráð fyrir ákveðnu mati sem leitt getur til ákveðinnar hlutdrægni. Þá má enn fremur koma því til leiðar að sett verði reglugerð, sem heimild er fyrir, um útvistun eftirlitsverkefna Matvælastofnunar en nákvæmar reglur um slíkt hafa enn ekki verið settar. Í slíkri reglugerð væri hægt að koma því til leiðar að jafnt yrði látið yfir alla ganga, hvort sem um er að ræða auknar kröfur eða tilslakanir.

### 11.2.4 Tilslakanir krafna um gerilsneyðingu mjólkur.

Hér á landi hefur gilt bann við sölu á ógerilsneyddri mjólk allt frá miðri síðustu öld m.a. í kjölfar salmonellusýkingar sem rakin var til sölu á ógerilsneyddri mjólk. Ákvæði um bann við sölu á mjólk eða mjólkurvörum unnum úr ógerilsneyddri mjólk eru í reglugerð nr. 919/2002 um mjólk og mjólkurvörur. Í 16. gr. reglugerðarinnar segir að mjólk sem dreift er til neytenda skuli vera gerilsneydd, sbr. 3. gr. sömu reglugerðar.

Í reglugerð (EB) 853/2004 eru leyfðar undanþágur á sölu á hrámjólk, þ.e. ógerilsneyddrar mjólkur.<sup>171</sup> Í viðaukum reglugerðarinnar eru settar viðmiðanir sem hægt er að notast við í landsreglum. Ástæða þess að hér er ítrekuð tillaga skýrslu nefndar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá árinu 2005 er í raun þríþætt. Í fyrsta lagi virðist eftirspurn eftir ógerilsneyddri mjólk vera að aukast, sér í lagi hjá þeim hópi fólks sem er sérstaklega umhugsað um þá næringu sem það fær, sbr. vaxtaræktarfólk. Í öðru lagi gera hreinlætis-kröfur og tækninýjungar það mögulegt að hægt sé að selja hrámjólk með tiltölulega lítilli áhættu. Í þriðja lagi þykir eðlilegt að slík sala sé gerð leyfisskyld en með því ná reglur og eftirlitsyfirvöld að takmarka þá hættu sem alltaf er fyrir hendi þegar mjólk er seld eða afhent beint frá býli.

Rétt þykir að eingöngu verði hægt að selja ógerilsneydda mjólk beint frá býli og þurfa því sérstakar reglur að gilda um slíka starfsemi. Byggir slík ályktun á því að vandasamt sé að annast meðhöndlun hrámjólkur í mjólkurvinnslum þar sem gert er ráð fyrir að öll mjólk sé gerilsneydd. Þannig þyrfti að gilda um það ákveðnar reglur hvernig mjólkinn er meðhöndluð og hvernig hún er merkt. Ekki þykir ástæða til þess að viðhalda þeim lágmarksviðmiðum sem mælt er fyrir um í ofangreindri reglugerð. Raunar virðist það fremur eðlilegt að miðað sé við eins há viðmið og mögulegt er, án þess þó að takmarka um of möguleika bænda á að hefja slíka sölu hrámjólkur. Í áðurnefndri skýrslu frá árinu 2005 voru eftirfarandi rök nefnd sem ástæður tilslakana á sölu hrámjólkur og eru þau í samræmi við álit skýrsluhöfunda.

Í ljósi heilbrigðisstöðu okkar má velja því fyrir sér hvort kanna skuli gaumgæfilega hvort breyta eigi þeim reglum sem í gildi eru. Þar af leiðandi þykir rétt að sérstaklega verði skoðaður möguleiki til sölu á ógerilsneyddri mjólk og afurðum unnum úr henni þegar einungis er um milliliðalaus sölu að ræða á milli mjólkurframleiðanda og neytanda, og þar sem ekki er um stórar einingar né formlegan verslunarrekstur að ræða. Að auki yrðu sett skilyrði fyrir merkingu vörunnar þannig að neytandinn væri ávallt upplýstur um hugsanlega hættu sem gæti hlotist af neyslu. Eðlilegt þykir að til þeirrar skoðunar væru m.a. fengnir sérfræðingar á sviði smitsjúkdóma til að framkvæma svokallað áhættumat *risk assessment*.<sup>172</sup>

### 11.2.5 Tvískipt framleiðslukerfi mjólkurafurða

Komið hefur fram að óheimilt er að markaðssetja mjólk sem ekki fer fyrst á afurðarstöð. Í fyrrgreindri skýrslu um heimasölu afurða bænda er það lagt til að stjórnvöld og bændur leiti samninga um að ákveðinn hluti mjólkurframleiðslu verði heimilaður til nota í heimavinnslu. Þannig verði ákveðnum hluta mjólkurframleiðslunnar haldið fyrir utan búvörusamning milli ríkis og bænda. Auk þess má leggja til að slíkar ráðstafanir verði í upphafi hluti eða viðauki búvörusamninga milli ríkis og bænda. Sé sú leið farin að leyfa takmarkaða sölu hrámjólkur utan búvörusamninga, þarf sú umræða að fara fram hvort innheimta eigi af slíkri sölu þau gjöld sem almennt eru lögð á sölu mjólkurvara.

<sup>171</sup> a-liður, 8. mgr. 19. gr. reglugerðar (EB) 853/2004.

<sup>172</sup> Skýrsla nefndar um heimasölu afurða bænda, bls. 9.

### 11.2.6 Sveigjanleiki varðandi hefðbundnar aðferðir

Aðildarríkjum er heimilt, að vissum skilyrðum uppfylltum og án þess að draga úr líkum á að markmiðum reglugerðarinnar verði náð, að samþykka landsbundnar ráðstafanir um aðlögun á kröfunum sem er mælt er fyrir um í II. viðauka.<sup>173</sup> Markmið þeirra ráðstafana skulu í fyrsta lagi gera framleiðendum kleift að nota áfram hefðbundnar aðferðir á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla. Í öðru lagi er markmiðið að koma til móts við þarfir matvælafyrirtækja sem eru á svæðum sem líða fyrir sérstakar landfræðilegar takmarkanir en annars gilda slíkar undanþágur aðeins um byggingu, skipulag og búnað starfsstöðva.<sup>174</sup>

Í ljósi þess að stjórnvöld þurfa að óska eftir ákveðnum undanþágum vegna vinnslu hefðbundinna afurða, s.s. kæsingar skötu, sviðavinnslu, taðreykingar o.s. frv., má ætla að rétt sé að óska eftir undanþágum varðandi fullvinnslu sláturafurða á býli. Þannig mætti að einhverju leyti láta sömu viðmið gilda um það hvenær aðilum er heimilt að selja slíkar afurðir, t.d. það að einungis sé fullframleidd ein tegund fullunnar vöru í einu eða að starfsleyfi heimili einungis fullframleiðslu á tiltekinni vöru.

Aðildarríki sem óska eftir undanþágum þurfa að upplýsa framkvæmdastjórnina og hin aðildarríkin um ætlun sína og hafa önnur aðildarríki þá rétt til að koma með athugasemdir innan þriggja mánaða frá tilkynningu um undanþáguna. Ef til ágreinings kemur varðandi þetta skal framkvæmdastjórnin í samráði við fastanefnd um matvælaferlið og heilbrigði dýra kveða upp úrskurð í málinu.

### 11.2.7 Skilgreiningar og stærðir

Að ofan var um það fjallað að orðtakið „á staðnum“ væri að töluverðu leyti háð túlkunum og mótun innlendra viðmiða. Þó vissulega verði ekki lítið úr því gert að erfiðara er að móta reglur í því sambandi á meginlandi Evrópu, þykir það ekki óyfirstíganlegt m.t.t. Íslands. Hægt er að notast við starfssvæði heilbrigðisnefnda, kjördæmi, sveitarfélög, ákveðinn radíus frá framleiðslustað eða önnur þau viðmið sem til þess eru fallin að tryggja öllum framleiðendum góðan aðgang að staðbundnum markaði.

Einnig hefur komið fram að stjórnvöldum er gert að setja viðmið um það hvað teljist „lítið magn“ í þeim tilvikum sem frumframleiðendur selja vörur sínar frá býli. Til greina kemur að miða slíkt við ákveðið magn af heildarsölu á ársgrundvelli, þó slíkt kunni e.t.v. að líkjast um of forsendum framleiðslustýringarkerfis. Í því sambandi kann að vera grundvöllur fyrir því að sett sé skilgreining á heimavinnslu miðað við seldar afurðir. Þannig gæti það talist heimavinnsla ef fullunnir og pakkaðir eru t.d. 50 lambskrokkar eða seldir eru 1000 lítrar af hrámjólki á ársgrundvelli.

Fyrst og fremst þarf það að vera ljóst hvenær aðili er einungis heimavinnsluaðili og hvenær starfsemi hans er orðin það flókin, umfangsmikil eða sala hans það dreifð að hann fellur utan þeirrar skilgreiningar. Þannig er hægt að hafa lágmarkseftirlit með starfsemi sem annars er óþekkt og grípa inn í ef eitthvað fer úrskeiðis við framleiðsluna. Þá er framleiðendum sjálfum í lófa lagið að taka meðvitaða ákvörðun um það hvort þeir vilji vera heimavinnsluaðilar eða matvælaframleiðendur skv. lögum.

<sup>173</sup> 3. mgr. 13. gr. reglugerðar (EB) 852/2004

<sup>174</sup> 4. mgr. 13. gr. reglugerðar (EB) 852/2004

### 11.3 Hvernig er hægt að rýmka reglur fyrir heimavinnsluaðila?

Óraunhæft virðist að ætla það að bændur muni í auknum mæli taka að sér slátrun á dýrum heima á býli til dreifingar þegar litið er til þeirra krafna sem gerðar eru á sláturhús. Þykir þegar af þeirri ástæðu ljóst að slíkt mun ávallt verða bændum kostnaðarsamt, a.m.k. að stofni til. Meðferð sláturafurða, eða fullvinnsla, virðist þó vera mun ákjósanlegri kostur fyrir þá sem kjósa að fara þá leið að selja vörur sínar sjálfir. Þó skal til þess litið að einhverjum bændum gæti þótt hagkvæmt að koma upp færanlegum sláturhúsum, eða jafnvel minni sláturhúsum og þurfa þá einhverjar reglur að vera fyrir hendi sem taka yfir slíkt. Slíkar reglur þurfa þó að vera í samræmi við þær kröfur sem almennt eru gerðar til sláturhúsa skv. Evrópulöggjöf.

Eðlilegra er og áhættuminna, að heimavinnsla felist í fullvinnslu og pökkun kjötafurða, pökkun og sölu frumframleiðsluafurða og pökkunar og sölu hrámjólkur. Nægilegt svigrúm virðist vera fyrir hendi í þeim ramma sem Evrópusambandið hefur nú skapað í löggjöf til að unnt sé að móta séríslenskt kerfi varðandi heimavinnslu, smáframleiðslu og framleiðslu á hefðbundnum íslenskum afurðum. Þá er, líkt og fram hefur komið, beinlínis gert ráð fyrir því að ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins smíði sér reglur um ofangreinda þætti. Íslenskum stjórnvöldum er því í lófa lagið að móta eigin stefnu í þeim efnum.

Matvælastofnun hefur, sem fyrr segir, sett viðmið varðandi innra eftirlit þar sem matvælafyrirtækjum er skipt í þrjá flokka. Með þessari flokkun eru stjórnvöld að veita visst svigrúm til handa matvælaframleiðendum á Íslandi varðandi eftirlit og framkvæmd þess. Sú flokkun skapar ekki nægilega skýrar forsendur sem smáframleiðendur geta nýtt sér til að taka raunhæfa ákvörðun um það hvort þeir vilji gerast heimavinnsluaðilar eða matvælaframleiðendur áður en leyfisveiting fer fram. Með sérstækum reglum um heimavinnslu, væri hægt að bæta úr þessum annmarka.

Leggja verður á það mikla áherslu að landsreglur um heimaframleiðslu séu líklegar til þess að uppfylla tilgang sinn, að þær myndi nægilegt svigrúm til þess að ná yfir stærstan hluta heimavinnslu og smáframleiðslu. Þá er mikilvægt að slíkar reglur taki mið af því hvert eðli framleiðslunnar er, líkt og nefnt hefur verið. Ekki má undir nokkrum kringumstæðum gefa afslátt á áhættuþáttum matvælaframleiðslu og því verða slíkar landsreglur að taka mið af áhættumati sérfræðinga en einnig sjónarmiðum heimavinnsluaðila.

#### 11.3.1 Leyfi til heimaframleiðslu

Staða þeirra sem selja vörur beint frá býlum sínum hefur verið nokkuð óljós. Eins og fram hefur komið, virðist hin nýja löggjöf ekki bæta það ástand en hún gefur engu að síður færi á verulegum úrbótum. Eftirlit verður að vera samþætt og leyfisveitingar þurfa að vera samræmdar. Koma verður í veg fyrir þann möguleika að lög og reglur séu mismunandi túlkadar þar sem þær gefa svigrúm byggðu á matskenndum atriðum. Getur það leitt til þess að framleiðendum verði mismunandi eftir svæðum, eftir geðþóttaákvörðunum eftirlitsaðila eða leyfisveitanda á hverju svæði fyrir sig.

Þá má færa rök fyrir því að eðlilegt væri að reglur og eftirlit taki yfir ákveðna heimavinnslu og smásölu sem ekki eru háð slíkum afskiptum í dag. Skilyrði slíks er m.a. það að fyrirliggi hvað „heimavinnsla“ er, þ.e. hversu mikið magn um ræðir, hversu víðtæk eða flókin sú starfsemi er og á hversu stóru svæði utan aðalstarfsstöðvar er heimilt að selja slíkar vörur. Til að unnt væri að halda uppi sérstöku regluverki varðandi heimaframleiðslu, er eðlilegt að framleiðendur séu leyfis skyldir.

Þannig gætu slík leyfi verið háð álíka skilyrðum og þeim sem kveðið er á um í lögum nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu. Slík skilyrði geta m.a. falið í sér að merki *Beint frá býli* verði notað sem einskona vottun um að framleiðendur stundi heimavinnslu undir því eftirliti sem þeim er ákveðið í lögum eða reglum. Mikilvægt þykir að Matvælastofnun sjái um útgáfu slíkra leyfa eða hafi með því yfirumsjón. Ekki einungis til þess að tryggja eftirfylgni, heldur einnig til þess að samræmi sé í leyfisveitingum og eftirliti á landsvísu.

#### **11.4 Helstu rök fyrir sérstökum landsreglum um heimavinnslu**

Þær evrópsku reglur sem hér hafa verið til umfjöllunar 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 stefna allsherjarmarkmiðum matvælaölggjafar 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 byggja þar af leiðandi á því að neytandinn gerir sér grein fyrir því að ekki var notast við vottað eldhús eða vottaða kjötvinnslustöð. Þá hefur verið nefnt að eðlilegt sé að ekki sé unnt að selja vöru með þessum hætti nema skýrt komi fram á umbúðum hvort varan hafi verið unnin á vottaðri vinnslustöð eða ekki. Það er því ekki sérstökum erfiðleikum bundið að koma á reglum sem auðvelda smáframleiðendum að koma vörum sínum á framfæri en jafnframt standa vörð um hag neytenda. Færa má rök fyrir því að óbreytt ástand muni hins vegar torvelda nýsköpun og varðveislu vinnsluaðferða í matvælaíðnaði og stuðla að einsleitni í framboði matvæla. Slíkt getur vart talist eftirsóknarvert.

Varðveisla hefðbundinna vinnsluaðferða er hverju samfélagi mikilvæg og er Ísland þar ekki undanskilið. Eflaust má segja ákveðinn menningararf felast í þeirri fjölbreyttu matargerð sem tíðkast hefur á síðustu öldum og jafnvel frá landnámi. Það eru því veigamikil menningarleg rök sem hníga að því að staðið sé vörð um það að íslenskum matvælaframleiðendum sé gert kleift að verka fisk, fullvinna dýraafurðir og önnur matvæli með aðferðum sem ekki eru þekktar á meginlandi Evrópu.

Þegar litið er til þess hversu strangar evrópsku reglurnar eru varðandi framleiðslu, og þá helst vinnslu matvæla, líta höfundar svo á að sérstakar reglur verði að taka til smáframleiðslu og heimavinnslu til þess að gera bændum og öðrum smáframleiðendum kleift að auka tekjur sínar, varðveita hefðbundnar vinnsluaðferðir og koma í veg fyrir það að slík framleiðsla sé framkvæmd utan alls eftirlits á svörtum markaði. Því má líta svo á að það sé í íslenskri smáframleiðslu/heimavinnslu heldur til framdráttar að sérstök löggjöf gildi um hana og að stjórnvöld hafi með henni nægilegt eftirlit og fá þá skatta og gjöld sem áskilið er að greidd séu af matvælaframleiðendum.

## 11.5 Hvert á inntak landsreglna um heimavinnslu að vera?

Í þessari skýrslu hafa verið rakin þau álitæfni, sjónarmið, heimildir og reglur sem skipta máli varðandi reglusetningu um heimavinnslu. Reifuð hafa verið sjónarmið sem leggja má til grundvallar við stefnumótun og ritun slíkra reglna og þá sérstaklega frá sjónarhóli heimavinnsluaðila. Þá liggur ljóst fyrir hvaða svigrúm er fyrir slíkar reglur m.t.t. gildandi laga og hvert inntak þeirra gæti verið. Hér verður tekið saman stutt yfirlit um það sem hafa ber í huga við setningu landsreglna um heimavinnslu.

Samkvæmt ofangreindu er hér lagt til að Matvælastofnun verði heimilt að gefa út starfsleyfi til heimavinnslu, smáframleiðslu eða svæðisbundinnar sölu frumframleiðsluafurða. Einnig verði Matvælastofnun heimilt að gefa út starfsleyfi fyrir einfalda og/eða hefðbundna fullvinnslu frumframleiðsluvara úr dýraríkinu í tilteknu magni á ársgrundvelli. Til þess að unnt væri að veita slíkt leyfi er mikilvægt að skýrar reglur gildi um það hvaða magn sé heimilt að selja innan þess ramma sem reglunum er ætlað að taka til. Þá þarf að liggja fyrir innan hvaða svæðis framleiðendum er heimilt að selja afurðir sínar samkvæmt starfsleyfi. Að lokum þarf það að liggja fyrir hvað teljist vera einföld og hefðbundin fullvinnsla.

Landsreglur um heimavinnslu þurfa að ná fram **þrennum meginmarkmiðum** svo unnt sé að réttlæta tilveru þeirra. Í fyrsta lagi þurfa þær að **eyða réttaróvissu** fyrir þá sem vilja stunda slíka starfsemi og vera skýrar varðandi skyldur þeirra og réttindi. Í öðru lagi þurfa þær að **auka matvælaöryggi**, t.d. með því að ná til fleiri aðila en núverandi matvælalöggjöf gerir. Í þessu felst þó að nokkrar tilslakanir krafna eru leyfðar á grundvelli þess að sala og dreifing er einungis heimiluð á takmörkuðu svæði. Í þriðja lagi verða slíkar reglur að  **tryggja varðveislu hefðbundinna fullvinnsluaðferða** á Íslandi.

Í bréfi sem skýrsluhöfundar fengu sent frá Matvælastofnun og finna má í viðauka II við skýrsluna, kemur fram að stefnt sé að því að semja reglur um sölu beint frá býli nú í sumar. Rétt þykir að samtökin *Beint frá býli* komi beint að samningu slíkra reglna, sem og aðrir aðilar sem eiga hagsmuna að gæta. Eins og fram hefur komið, þarf að taka afstöðu til skilgreininga sem háðar eru mati. Slíkt mat þarf að taka mið af sem flestum þáttum og því er mikilvægt að heimavinnsluaðilar, sem og aðrir sérfræðingar komi að þeirri vinnu sem framundan er.



## Heimildaskrá

Fræðsluefni Dóru S. Gunnardóttur þann 25. janúar 2011. Matvælastofnun.

<http://www.mast.is/Uploads/document/FraedslufundurMAST/innraeftirlitmatvaelafyirt%C3%A6kja250111.pdf>

*Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 852/2004 on the hygiene of foodstuffs.* 2009.

*Guidance document on the implementation of certain provisions of Regulation (EC) No 853/2004 on the hygiene of foodstuffs.* 2009.

Heimasíða Evrópusamtakanna: <http://www.evropa.is/um-evropusambandid/>

Heimasíða Fastanefndar Framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg:

[http://esb.is/eu\\_guide/stutt.htm](http://esb.is/eu_guide/stutt.htm)

„Lög og reglur“. Matvælastofnun.

<http://www.mast.is/logogreglur/matvaelaloggjofees/8532004eb>

Samþykktir Bændasamtaka Íslands: <http://www.bondi.is/pages/180>

*Skýrsla nefndar um heimasölu afurða bænda.* 2005. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Reykjavík.

Sigurður Örn Hansson, forstöðumaður matvælaöryggis- og neytendamálasviðs. Grein birt í Morgunblaðinu þann 27.09.10. Sótt á vef Matvælastofnunar þann 28. mars 2011:

<http://mast.is/Uploads/document/greinar/nyjarkrofurvidframleidslukjotsmjolkureggjaMBL270910bls10.pdf>

*Útvistun opinberra verkefna til Bændasamtaka Íslands.* 2011. Ríkisendurskoðun, Reykjavík.

*Viðmiðunarlisti fyrir flokkun matvælafyrirtækja m.t.t. innra eftirlits,* Matvælastofnun.

<http://mast.is/Uploads/document/listar/ListiFlokunfyrirtaekjainnraeftirlit0111.pdf>

Guðmundur H. Gunnarsson. *Stefnumótun í smáframleiðslu á Íslandi.* Erindi flutt á Fræðapingi landbúnaðarins 2009, 12. – 13. febrúar, s. 113-120

<http://www.matis.is/media/utgafa/krokur/Fraedathing-2009-Gudmundur-H.-Stefnumotun-smaframleidslu.pdf>

Forstöðumaður lögfræði og stjórnsýslusvið Matvælastofnunar,  
Viktor S. Pálsson  
Austurvegur 64  
800, Selfoss

### Efni: Fyrirspurn um skilgreiningar í matvælalöggjöf og fleira.

Undirrituðum hefur verið fengið það verk, ásamt tveimur öðrum lögfræðingum, að vinna skýrslu fyrir Beint frá býli, félag heimavinnsluaðila, um lagaumhverfi heimavinnslu landbúnaðarafurða á Íslandi. Eitt meginmarkmið þeirrar vinnu er að lýsa eins vel og mögulegt er því lagalega umhverfi sem mun ríkja eftir gildistöku Reglugerðar nr. 103/2004 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli og Reglugerðar nr. 104/2010 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, auk áorðinna breytinga.

Í símtali sem samstarfskona mín átti við þig þann 25. mars sl. komu fram upplýsingar sem mér þykja ekki nægilega skýrar og vildi ég gjarnan fá nánari útskýringar á þeim sbr. spurningar hér að neðan. Ástæðan er fyrst og fremst sú að svör þín við neðangreindum spurningum geta leitt til þess að sú vinna okkar verði fyrir breytingum. Því óska ég þess að fá svör við eftirfarandi spurningum sem ég vona að þú svarir eftir bestu vitund.

- 1. Hefur Matvælastofnun tekið afstöðu til þess hvaða skilning ber að leggja í orðalagið „á litlu magni“<sup>175</sup> og ef svo er, hver er sú afstaða?*
- 2. Hefur Matvælastofnun tekið afstöðu til þess hvaða skilning ber að leggja í orðalagið „smásölufyrirtækis á staðnum“<sup>176</sup> og ef svo er, hver er sú afstaða?*
- 3. Lítur Matvælastofnun svo á að settar hafi verið reglur á Íslandi sem fullnægja kröfum 3. mgr. 1. gr. Reglugerðar (EB) nr. 852/2004 og 4. mgr. 1. gr. Reglugerðar (EB) 853/2010? Ef svo er ekki, hversu langt er sú vinna komin, hvenær er von á niðurstöðum hennar og hver sér um þá vinnu?*
- 4. Er reiknað með því að settar verði reglur á Íslandi sem segi til um það hvenær afhending smásölufyrirtækis til annarra smásölufyrirtækja er „óveruleg, staðbundin og takmörkuð starfsemi“ sbr. ii.-tl., b.- liðar, 5. mgr. 1. gr. Reglugerðar (EB) 853/2010? Ef svo er ekki, hvaða viðmið ber að leggja til grundvallar við mat á því?*

Svör óskast fyrir 2. apríl 2011.

Virðingarfyllst,

Húni Heiðar Hallsson, M.L., LL.M.

<sup>175</sup> Sbr. c.-lið, 2. mgr. 1. gr. Reglugerðar(EB) nr. 852/2004 um hollustuhætti sem varða matvæli og c.-lið 3. mgr. 1. gr. Reglugerðar(EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu.

<sup>176</sup> Sömu ákvæði.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli, taka lögin til framleiðslu og dreifingu matvæla á öllum stigum. Þau taka hins vegar ekki til frumframleiðslu til einkanota eða til vinnslu, meðferðar eða geymslu á matvælum til einkaneyslu. Með vísan til þessa ákvæðis laganna telur MAST að settar hafi verið reglur sem gildi um þá starfsemi/háttsemi sem vísað er til í neðangreindum spurningum.

Um gildissvið neðangreindra reglugerða (EB) nr. 852 og 853/2004, má segja að afstaða MAST mótist fyrst og fremst að því að ákvæði þessara reglugerðanna takmarki ekki möguleika framleiðenda á því að selja frumframleiðsluafurðir sínar beint til neytenda og/eða smásöluaðila sem eru í nágrenni þeirra. Hins vegar hefur engin nákvæm skilgreining verið sett fram um hvað sé „lítið magn“ eða „smásölufyrirtæki á staðnum“ og því verður að leysa úr slíkum álitafnum með hliðsjón af eðli máls og aðstæðum hverju sinni.

Hinsvegar er ljóst að vilji er hjá þeim aðilum sem fara með yfirstjórn og eftirlit málaflokksins til að setja landsbundnar sérreglur um þessa starfsemi/háttsemi þannig að sértækar reglur gildi um þau tilvik þar sem framleiðendur afhenda lítið magn frumframleiðsluvara til neytenda eða smásölufyrirtækis á staðnum sem afhendir vöru beint til neytenda. Sömuleiðis er vilji til þess að skilgreina með skýrum hætti í hvaða tilvikum afhending smásölufyrirtækis á matvælum úr dýraríkinu sé eingöngu til annarra smásölufyrirtækja sé óveruleg, staðbundin og takmörkuð starfsemi.

Þannig má nefna að íslensk yfirvöld hafa sótt um Taiex verkefni til Evrópusambandsins varðandi þessa þætti, en verkefnið hefur verið skilgreint með svohljóðandi hætti:

*Obtaining knowledge for the preparation of national legislation regarding local markets, small quantities retail to the final consumer and for localised, marginal land restricted distribution – refers to among others Article 1 (2) reg. (EC) 852/2004 and Article 1 (5) reg. (EC) 853/2004.*

MAST er umsjónaraðili með verkefninu, en endanlegar tillögur að landsbundnum reglum verða unnar í samvinnu við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, sem ber endanlega ábyrgð á setningu þeirra. Áætlað er að verkefninu ljúki í júní nk. og að setningu reglnanna verði lokið eigi síðar en í september mánuði nk.