

Atvinnuvega-og nýsköpunarráðuneytið
b.t. Halldórs Runólfssonar
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. mars 2014

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um miðlun upplýsinga um matvæli neytenda

Vísað er til draga að reglugerð um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda sem sent var Félagi atvinnurekenda (FA) til umsagnar þann 30. janúar 2014. Félag atvinnurekenda (FA) fagnar umræddum drögum og telur mikilvægt að stjórnvöld leiti ávallt leiða til að haga löggjöf sinni í samræmi við EES-reglur.

FA telur hinsvegar rétt að haft sé nokkur atriði til hliðsjónar við afgreiðslu þessara reglugerðardraga enda miklir hagsmunir fólgnir í því að vel sé staðið að málum í þessum málaflokki. Þær athugasemdir sem FA hefur við fyrirbyggjandi reglugerðardrög verða reifuð hér að neðan.

I. Athugasemdir FA

a) Ófullnægjandi lagastöð

Í 75. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir „stjórnarskráin“) er að finna bann við því að framkvæmdarvaldið sem og löggjafarvaldið takmarki atvinnufrelsi nema fyrir hendi séu nánar tiltekin skilyrði. Í fyrsta lagi þarf takmörkun að byggja á lögum, í annan stað þarf að vera fyrir hendi lögmætt markmið og í þriðja lagi þarf að gæta meðalhófs. Er hér um að ræða svokallaða lagaáskilnaðarreglu sem hefur verið margstaðfest í íslenskri dómaframkvæmd.

Reglan felur það í sér að einungis er heimilt að takmarka atvinnufrelsi með lögum. Í samræmi við hina stjórnskipulegu lögmætisreglu, sem m.a. má leiða af 2. gr. stjórnarskrárinnar, verða löggin að stafa frá löggjafarvaldinu. Í þessu tilviki Alþingi. Eigi framkvæmdarvaldið að fá heimild til að setja reglur til takmörkunar á atvinnufrelsi borgaranna þá verður að vera fyrir hendi fullnægjandi reglugerðarheimild. Sú reglugerðarheimild þarf að fullnægja þeim skilyrðum að „*mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.*“ Þetta á einnig við um þær ráðstafanir sem gerðar eru í því skyni að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, sbr. ummæli Hæstaréttar í máli *Hrd. 15/2000*.

Með reglugerðardrögum þeim sem lýst er hér að framan er innleidd reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1169/2011 frá 25. október 2011 um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda (hér eftir „evrópureglugerðin“ eða „reglugerð ESB“). Reglugerð ESB er birt sem fylgiskjal við reglugerðardrögin. Reglugerðarheimildin sem hér er byggt á er 15. og 31. gr. a laga nr. 93/1995 um matvæli.

Í framangreindum lagaákvæðum er hvergi að finna heimild ráðherra til að innleiða reglugerð Evrópusambandsins nr. 1169/2011. Hafi löggjafinn talið þörf á því hefði honum verið í lófa lagið að mæla svo fyrir, eins og gert hefur verið m.a. í 31. gr. a laga um matvæli varðandi aðrar reglugerðir Evrópusambandsins. Ekki er hægt að grundvalla reglugerðina á 1. mgr. 31. gr. a laga um matvæli enda er þar einungis að finna almenna reglugerðarheimild sem fullnægir ekki framangreindum skilyrðum, sem Hæstiréttur hefur margsinnis staðfest í dómaframkvæmd.

Þar sem í reglugerð ESB er kveðið á um víðtækar skyldur fyrirtækja til að merkja matvæli með tilteknum hætti, sem hvergi er að finna í matvælalögunum sjálfum, hefur ráðherra ekki heimild til að innleiða reglugerðina með þessum hætti. Reglugerðarheimildir, þær sem reglugerðin sækir stoð sína í, rúma ekki umræddar takmarkanir. Hefði það átt að koma skýrt fram í matvælalögunum ef slíkar hömlur ætti að setja á starfsemi fyrirtækja enda varðar það viðurlögum að verða ekki við fyrirmælum umræddra EES-gerða, sbr. 13. gr. reglugerðardraganna.

FA leggur til að ráðuneytið vandi vel til verka við innleiðingu á umræddri EES-gerð og skoði hvort ákvæði hennar rúmist innan þeirra reglugerðarheimilda sem reglugerðin sækir stoð sína í.

b) Strangari kröfur – merkingar á koffíndrykkjum

Samkvæmt 19. tölulið formála reglugerðar nr. 1169/2011 þá eiga nýjar kröfur um lögboðnar matvælaupplýsingar að vera settar fram „þegar og ef nauðsyn krefur, í samræmi við meginreglurnar um nálægð, meðalhóf og sjálfbærni.“ Enn fremur kemur fram í 49. tölulið formálans að „landbundnar ráðstafanir [megi] ekki banna, hindra eða takmarka frjálsa vöruflutninga“ sem uppfylla ákvæði reglugerðarinnar. Þá segir í 38. gr. reglugerðarinnar að landbundnar ráðstafanir aðildarríkjanna megi ekki „skapa hindranir fyrir frjálsa vöruflutninga, þ.m.t. mismunun að því er varðar matvæli frá öðrum aðildarríkjum.“

FA telur að meta eigi 2. mgr. 3. gr. reglugerðardraganna, þar sem fram kemur að skylt sé að nota íslenskar merkingar á drykkjavörur sem innihalda mikið af koffíni eða matvæli með viðbættu koffíni, með hliðsjón af framangreindum ákvæðum evrópureglugerðarinnar. Er um að ræða aðra og strangari reglu en á við um aðrar merkingar hérlendis, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglugerðardraganna. Enn fremur segir í 15. gr. evrópureglugerðarinnar að lögboðnar matvælaupplýsingar eigi að birta á „tungumáli sem er auðskiljanlegt fyrir neytendur í þeim aðildarríkjum þar sem tiltekin matvæli eru markaðssett.“

Ljóst er af 1. mgr. 3. gr. reglugerðardraganna að löggjafinn telur, auk íslensku, að enska og önnur Norðurlandamál, önnur en finnska, séu auðskiljanleg fyrir íslenska neytendur. Ræðst það m.a. af því að hérlandis læra börn fljótlega ensku og dönsku í skólum og enn fremur er sjónvarpsefni að miklu leyti á þeim tungumálum. Er því ljóst að neytendum hérlandis megi vera auðskiljanlegt að fá upplýsingar um matvæli á ensku og norðurlandamálum, fyrir utan finnsku. Má einnig telja það líklegra að þeir neytendur sem eru hérlandis og tala ekki íslensku séu betur í stakk búnir til að lesa upplýsingar um matvæli séu þær á framangreindum tungummálum í stað íslensku.

Með hliðsjón af framangreindu er FA óskiljanleg sú tillaga ráðuneytisins að skylda fyrirtæki til að merkja drykkjarvörur og matvæli, sem innihalda ákveðið magn af koffíni, með íslensku letri. Það krefst mikillar fyrirhafnar fyrir íslensk fyrirtæki og enn fremur kostnaðar, sem leiðir til hækkunar á vöruverði. Einnig eru mögulega um strangari reglur að ræða en annars staðar innan Evrópusambandsins enda gerir evrópureglugerðin ekki ráð fyrir þessari auknu tungumálakröfu hvað þessar vörur varðar.

Leggur FA til að ráðuneytið breyti 3. gr. reglugerðardraganna og hverfi frá þeirri kröfu að viðbótarupplýsingar á drykkjarvörur sem innihalda mikið af koffíni eða matvæli með viðbættu koffíni séu á íslensku.

c) Keimlíkar umbúðir

Félag atvinnurekenda hefur margsinnis komið með athugasemdir við þá íslensku sérreglu sem kom inn í núgildandi reglugerð nr. 503/2005 um merkingu matvæla, með reglugerð nr. 032/2012. Til stendur nú að halda umræddu ákvæði inni, sbr. 11. gr. reglugerðardraganna sem hljóðar svo: „Ef áfeng vara á sér óáfenga hliðstæðu eða er í keimlíkum umbúðum og óáfeng vara skulu umbúðir áfengu vörunnar, texti og myndmál vera þannig að áfenga varan verði ekki auðveldlega tekin í misgripum fyrir hina óáfengu vöru.“

Félag atvinnurekenda telur umrætt ákvæði vera í andstöðu við 73. gr. stjórnarskrárinnar sem verndar tjáningarfrelsi borgaranna. Auglýsingar og umbúðir vöru falla undir það ákvæði stjórnarskrárinnar. Takmarkanir á þessum rétti fyrirtækja til að auglýsa vöru sína og merkja getur einungis átt sér stað með lögum að því tilskildu að lögin stefni að lögmætu markmiði og teljist nauðsynleg, þ.e. í samræmi við meðalhófsregluna. Það er alveg ljóst í þessu tilviki að hér er verið að takmarka heimildir fyrirtækja, með reglugerð, til að merkja vöru enda má áfeng vara ekki vera í keimlíkum umbúðum eða vera hliðstæð óáfengri vöru. Félag atvinnurekenda telur að umrætt ákvæði standist einfaldlega ekki stjórnarskránnar, þó ekki nema af þeirri einföldu ástæðu að það er að finna í reglugerð, sem hefur ekki fullnægjandi lagastoð. Slíkt stenst hvorki lagaáskilnaðarreglu 73. stjórnarskrárinnar né reglur um þrískiptingu ríkisvaldsins, sbr. 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Auk framangreinds telur Félag atvinnurekenda ákvæðið vera í andstöðu við EES-samninginn enda er hér um að ræða strangari reglu en fyrir finnst á Evrópska efnahagssvæðinu og takmarkar frjáls vöruviðskipti á milli landa, sbr. 1. mgr. 8. gr. EES-samningsins.

FA leggur til að ráðuneytið afnemi 11. gr. reglugerðardraganna og viðhaldi ekki því ólögmeta ákvæði sem nú er að finna í 5. gr. núgildandi reglugerðar um merkingu matvæla.

II. Niðurlag

Að lokum áskilur Félag atvinnurekenda sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Björg Ásta Þórðardóttir, lögfræðingur FA