

Umboðsmaður Alþingis
Álftamýri 7
150 Reykjavík

6. desember 2011

Efni: Rökstuðningur fyrir kvörtun SVP til umboðsmanns Alþingis vegna innleiðingar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á matvælaöggjöf EES-samningsins

I.

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, var ríkisstjórn Íslands heimilað af hálfu Alþingis að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 26. október 2007 nr. 133/2007, nr. 134/2007, nr. 135/2007, nr. 136/2007, nr. 137/2007 og nr. 138/2007.

Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 134/2007 frá 26. október 2007, um breytingu á I. viðauka (Heilbrigði dýra og plantna) og II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn, var m.a. ákveðið fella inn í EES-samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla.

Lög nr. 143/2009 fólu í sér, til viðbótar við heimild Alþingis til handa ríkisstjórn Íslands til að staðfesta framangreindar ákvarðanir, að gerðar voru einstaka breytingar á tilteknum lögum til samræmis við viðeigandi löggjöf EES-samningsins til samræmis við skuldbindingar samkvæmt samningnum.

Þau lög sem þar um ræðir eru lög um matvæli, nr. 93/1995, lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, lög um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr, nr. 66/1998, lög um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum, nr. 96/1997, lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998, og lög um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994.

Þessu til viðbótar voru m.a. gerðar breytingar á reglugerð um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins, nr. 509/2004, og er sú reglugerð á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Þá hefur verið sett af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 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 auk áorðinna breytinga.

Kvörtun þessi beinist að ákvörðun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, f.h. íslenska ríkisins, varðandi innleiðingu á framangreindri reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, sem og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 134/2007.

Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð grein fyrir staðreyndum málsins sem og tilvísun til viðeigandi lagaákvæða, bæði innlendri löggjöf sem og EES-löggjöf.

II.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því hvað fellst í framangreindri reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, enda er reglugerðin og innleiðing hennar það sem er til skoðunar í máli þessu.

Í umfjöllun um reglugerðina sem og inngangsorðum hennar verður vísað til EES-svæðisins almennt en ekki eingöngu ESB-ríkja, eða bandalagsins, samkvæmt orðanna hljóðan enda hefur reglugerðin nú þegar verið tekin upp í EES-samninginn og tekur því jafnt til EES/EFTA-ríkja, að Liechtenstein undanskildu, jafnt sem ESB-ríkja.

Í inngangi að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 segir m.a. að frjálsir flutningar örugga og heilnæmra matvæla er ein af grunnstoðum innri markaðarins og stór þáttur í því að vernda heilsu og velsæld þjóðfélagsþegnanna og félagslega og efnahagslega hagsmuni þeirra. Þá segir að flutningar matvæla og fódurs innan EES-svæðisins geta því aðeins orðið frjálsir að ekki ríki verulegt ósamræmi milli krafna aðildarríkjanna um öryggi matvæla og fódurs. Bent er á í inngangsorðum að mikið ósamræmi ríkir milli laga aðildarríkjanna um matvæli að því er varðar hugtök, meginreglur og málsmeðferð. Þá segir að þegar aðildarríkin samþykkja ráðstafanir um matvæli getur slíkt ósamræmi hindrað frjálsa flutninga matvæla og leitt til ójafnra samkeppnisskilyrða og haft með þeim hætti bein áhrif á starfsemi innri markaðarins. Því er nauðsynlegt að samræma hugtök, meginreglur og málsmeðferð til að mynda sameiginlegan grundvöll fyrir ráðstafanir sem gerðar eru í aðildarríkjunum og á grundvelli EES-samningsins og varða matvæli og fódur.

Þess ber að geta að þar sem vísað er til laga um matvæli í reglugerðinni þá er vísað til laga og stjórnáslufyrirmæla um matvæli almennt og öryggi matvæla sérstaklega, jafnt á grundvelli EES-samningsins sem einstakra aðildarríkja. Lög um matvæli taka til framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla á öllum stigum og einnig fódurs sem er framleitt fyrir dýr eða gefið dýrum sem gefa af sér afurðir til manneldis.

Það má því vera ljóst að umrædd reglugerð er sett með það að leiðarljósi að samræma aðgerðir hjá ríkjum innri markaðar EES-samningsins á þá vegu að draga úr hindrunum varðandi markaðssetningu á kjötvörum og í því skyni að setja samaeiginlegan ramma um þessa starfsemi. Markmiðið er því að bæta samkeppnisskilyrði á hinum innri markaði EES-samningsins og hrinda úr vegi tæknilegum hindrunum.

Þá er einnig í inngangsorðum reglugerðarinnar vikið að grundvelli þeirra aðgerða sem frávik frá framangreindu markmiði geta grundvallast á. Segir til að mynda að til að fólk geti öðlast traust á vísindalegum grunni laganna um matvæli skal áhættumat unnið á sjálfstæðan, hlutlausan og gagnsæjan hátt á grundvelli fyrirbyggjandi vísindalegra upplýsinga og gagna. Í ljósi þessa grundvallast því reglugerðin m.a. á því að allar aðgerðir, þ.m.t. hamlandi aðgerðir varðandi samkeppnisskilyrði, byggist á vísindalegum grunni en séu ekki teknar á grundvelli sérhagsmuna einstakra ríkja og þá í formi tæknilegra hindrana. Þannig getur almenn vernd innlendirar framleiðslu aldrei talist byggja á vísindalegum grunni án þess að sýna fram á bráða hættu af innfluttum kjötvörum.

Hins vegar er það viðurkennt að í sumum tilvikum er ekki unnt með vísindalegu áhættumati einu og sér að leiða í ljós allar upplýsingar sem þarf til að renna stoðum undir ákvörðun um áhættustjórnun. Í ljósi hefur svokallaðri varúðarreglu (e. precautionary principle) verið beitt til að tryggja heilsuvernd á EES-svæðinu og það hefur leitt til hindrana á frjálsum flutningum matvæla eða fódurs. Því er talið nauðsynlegt að samþykkja samræmdan grundvöll fyrir allan innri markað EES-samningsins með tilliti til beitingar þessarar meginreglu. Í þessu samhengi felur reglan í sér að við sérstakar aðstæður, sem fela í sér áhættu fyrir líf eða heilsu manna en þar sem ekki er hægt að eyða vísindalegri óvissu, er varúðarreglan aðferð til að taka ákvörðun um ráðstafanir vegna áhættustjórnunar eða aðrar aðgerðir til að tryggja þá viðtæku heilsuvernd sem EES-ríkin hafa kosið sér.

Í II. kafla reglugerðarinnar er almennt kveðið á um lög um matvæli. Þar segir í 1. mgr. 4. gr. að kaflinn varði öll stig framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla, og einnig fódurs, sem eru framleidd fyrir eða gefin dýrum sem gefa af sér afurðir til mannelis. Í I. þætti kaflans er svo kveðið á um almennar meginreglur laga um matvæli. Þar segir í 1. mgr. 5. gr. varðandi almenn markmið að tilgangur laga um matvæli er viðtæk vernd lífs og heilsu manna og vernd hagsmuna neytenda, þ.m.t. vernd góðra starfsvenja í matvælavæðskiptum, að teknu tilliti til verndar heilbrigðis og velferðar dýra, plöntuheilbrigðis og umhverfis. Í 2. mgr. sama ákvæðis segir svo að í lögum um matvæli er leitast við að koma á frjálsum flutningum á EES-svæðinu á matvælum og fódri sem er unnið eða markaðssett í samræmi við almennar meginreglur og kröfur samkvæmt II. kafla reglugerðarinnar.

Í 6. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um svokallaða áhættugreiningu, sem eðli málsins samkvæmt verður að teljast mikilvægur þáttur í að tryggja samræmda stefnu á EES-svæðinu varðandi það að tryggja heilbrigði bæði manna og dýra líkt og tilgangur reglugerðarinnar er að hluta.

SVP ítreka það sem segir í 2.mgr. 6. gr. um að áhættumat skuli ávallt byggjast á fyrirbyggjandi vísindalegum heimildum og skal framkvæmt á sjálfstæðan, hlutlausan og gagnsæjan hátt. Er í þessu ákvæði því kveðið á um mikilvæga þætti til að tryggja að viðskiptahindrunum gagnvart kjötvörum verði ekki misbeitt að viðkomandi yfirvöldum hverju sinni. Þannig er gert að skilyrði að umrætt áhættumat skuli byggjast á fullnægjandi gögnum og beiting þess sé hafin yfir allan vafa og framkvæmd þess gagnsæ og hlutlaus.

Til að ná fram markmiðum þessum um fullnægjandi gögn og gagnsæa og hlutlausa stjórnsýslu er m.a. í 3. mgr.6. gr. vísað til þess að áhættumat skuli m.a. grundvallast af álitsgerðum Matvælaöryggisstofnunarinnar, annarra þátta sem málið varða og framangreindrar varúðarreglu, þ.e. ef skilyrði reglunnar eru fyrir hendi sbr. 1. mgr. 7. gr.

reglugerðarinnar. Með ákvæði þessu er því enn og aftur tryggt að einstök aðildarríki grípi ekki til einhliða aðgerða og án þess að eiga stuðning í vísindalegum gögnum til þess eins að hafa áhrif á frjálsan flutning matvæla á innri markaði EES-svæðisins.

Í 7. gr. er svo kveðið á um áður nefnda varúðarreglu og skilyrði fyrir beitingu hennar samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er í sérstökum tilvikum, þar sem mat á fyrirbyggjandi upplýsingum leiðir í ljós möguleika á heilsuspillandi áhrifum en vísindaleg óvissa ríkir áfram, heimilt að samþykkja nauðsynlegar bráðabirgðaráðstafanir í áhættustjórnun til að tryggja þá viðtæku heilsuvernd sem komið hefur verið á uns fengist hafa frekari vísindalegar upplýsingar fyrir umfangsmeira áhættumat. Beiting reglunnar er samkvæmt málsgreininni háð ýmsum skilyrðum og þeim til viðbótar er beiting hennar háð frekari takmörkum sem kveðið er á um í 2. mgr. ákvæðisins. Þar segir m.a. að ráðstafanir við beitingu reglunnar skulu vera í réttu hlutfalli við markmiðið og ekki hamla viðskiptum meira en nauðsynlegt er til að ná fram þeirri viðtæku heilsuvernd sem stefnt er að á EES-svæðinu, að teknu tilliti til tæknilegrar og efnahagslegrar hagkvæmni og annarra þátta sem nauðsynlegt er að skoða í viðkomandi máli. Þá skulu ráðstafanirnar endurskoðaðar innan eðlilegs tíma miðað við eðli þeirrar áhættu fyrir líf eða heilbrigði manna, sem greind hefur verið, og þá tegund vísindalegra upplýsinga sem þarf til að eyða vísindalegri óvissu og til að framkvæma umfangsmeira áhættumat.

Með hliðsjón af framangreindu er beiting reglunnar í eðli sínu bráðabirgðaráðstöfun, eða þar til fullnægjandi upplýsingar liggja fyrir í hverju einstöku tilviki. Ekki er því heimilt að beita ákvæðinu á þá vegu að komið sé á varanlegu banni heldur er eingöngu, eins og áður segir, um bráðabirgðaráðstöfun að ræða. Sé ákvæðinu beitt koma einnig til skoðunar önnur sjónarmið líkt og meginreglur stjórnsýsluréttarins, þ.m.t. meðalhöfsregla stjórnsýslulaga. Þannig verður að gera þá kröfu að stjórnvöld meti hvort unnt sé að ná markmiði því stefnt er að með öðrum og ekki ein íþyngjandi hætti. Einnig þarf að gæta hófs við beitingu á umræddu innflutningsbanni. Þá er beiting hennar háð því skilyrði að endurskoða ber ráðstafanir á grundvelli frekari upplýsinga. Þessu til viðbótar er ljóst að meta það hvert tilvik fyrir sig og því er ekki unnt að beita reglunni almennt og þá sem aðgerð stöðva viðskipti með kjötvörur eða hindra slík viðskipti án þess að af slíkum viðskiptum stafi raunveruleg ógn gagnvart heilbrigði manna eða dýra.

III.

Viðeigandi ákvæði EES-samningsins sem varðar álitæfni þetta eru eftirfarandi: 11., 13., 17. og 18. gr. EES-samningsins.

SVP ítreka að grundvallarregla EES-samningsins varðandi frjálsa vöruflutninga er að magntakmarkanir á innflutningi, svo og allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif, eru bannaðar milli samningsaðila, sbr. 11. gr. samningsins. Þá segir eftirfarandi í 13. gr. samningsins:

Ákvæði 11. og 12. gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega

þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.

Hvað 11. gr. samningsins varðar og heimildir samkvæmt því ákvæði er hér vísað til álitserðar Eiríks Tómassonar og Skúla Magnússonar um heimildir íslenska ríkisins til að takmarka innflutning á kjöti og kjötvöru til verndar lífi og heilsu manna og dýra, útgefin í mars 2001, og unnin var að beiðni landbúnaðarráðherra. Þar segir m.a. eftirfarandi um 11. gr. samningsins:

“Orðin „ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif og magntakmarkanir“ (Measures Having Equivalent Effect to Quantitative Restrictions) ber að skýra rúmt í samræmi við ítrekuð fordæmi Evrópuþingstólsins. Samkvæmt þessu tekur reglan til hvers konar reglna um viðskipti, sem beint eða óbeint, hugsanlega eða raunverulega, geta hindrað viðskipti milli ríkja.¹ Undir bann 11. gr. falla því ótvírætt hvers konar reglur sem banna innflutning á vörum. Einnig falla hér undir reglur sem áskilja að vara fullnægi einhverjum kröfum um gerð, útlit eða merkingu eða að henni fylgi vottorð. Reglur sem kveða á um að vara skuli sæta skoðun, sýnatöku eða einhverju þess háttar, áður en henni er hleypt á markað myndu einnig falla undir 11. gr.² Jafnvel þótt skoðun eða framlagning gagna áður en innflutningur er leyfður sé hreint formsatriði myndi allt að einu vera um að ræða ráðstöfun sem félli undir 11. gr. EES-samningsins.³”

Samkvæmt framangreindu má almennt ganga út frá því að hvers konar aðgerðir sem lytu að því að banna eða takmarka innflutning á vörum af heilsufarssjónarmiðum falli undir ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif og magntakmarkanir í skilningi 11. gr. EES-samningsins. Þarf því að réttlæta reglur þessa efnis með vísan til heimilda EES-samningsins.”

Samkvæmt framangreindri 13. gr. EES-samningsins er því stjórnvöldum, upp að vissu marki, heimilt að setja takmarkanir á innflutning á grundvelli þeirra sjónarmiða sem þar koma fram. Hins vegar er sú heimild ekki takmarkalaus þar sem lokamálsliður ákvæðisins kveður skýrlega á um að slík bönn og höft mega ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila. SVP telja hins vegar að í máli þessu hafi málsmeðferð og framkvæmd á sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis með skýrum og ótvíræðum hætti brotið gegn þeim lokamálslið ákvæðisins.

SVP benda á að 13. gr. EES-samningsins er undanþága frá grundvallarreglum samningsins og samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum er reglan sú að undanþágur frá meginreglum verður ávallt að túlka þröngt. Þá verður einnig að gera þá kröfu til stjórnvalda að við túlkun og beitingu á umræddri 13. gr. samningsins í máli þessu að sýnt sé fram á verulega hættu gagnvart heilsu og lífs manna og dýra. Í þessu samhengi er hér almennt vísað til áður nefndrar álitserðar Eiríks Tómassonar og Skúla Magnússonar þar sem fjallað er um sambærileg álitamál. SVP telja hins vegar rétt að vekja athygli á því að frá þeim tíma sem umrædd

¹ Sbr. mál nr. 8/74 (Dassonville), ECR [1974] 837.

² Sjá t.d. mál nr. 251/78 (Denkavit Futtermittel), ECR [1979] 3369. Í málinu voru heilbrigðisskoðanir á innfluttum matvælum taldar falla undir 30. gr. Rómarsáttmálans (nú 28. gr.) sem svarar til 11. gr. EES-samningsins.

³ Sjá t.d. mál nr. 51-54 (International Fruit), ECR [1971] 1107.

álitsgerð var unnin hafa íslensk stjórnvöld tekið á sig enn ríkari skyldur varðandi innflutning á kjötvörum sem og öðrum landbúnaðarvörum á grundvelli EES-samningsins. Þar af leiðandi má með sanni segja að þeir heimildir íslenskra stjórnvalda sem þar er kveðið á um séu enn meiri takmörkunum háðar í ljósi EES-skuldbindinga.

Það verður því að gera þá grundvallarkröfu varðandi beitingu á 13. gr. EES-samningsins að stjórnvöld sýni fram á að ráðstafanir þess séu til þess fallnar að vernda þá hagsmuni sem þar greinir og hindri ekki innflutning umfram það sem nauðsynlegt er í þeim tilgangi. Ef þessum áskilnaði um meðalhóf er ekki fullnægt teljast takmarkanir utan leyfilegra marka samkvæmt 13. gr. samningsins. Þá þurfa slíkar takmarkanir að uppfylla skilyrði um meðalhóf og þurfa stjórnvöld að sýna fram á að takmarkanir séu raunverulega til þess fallnar að ná markmiði sínu. Þá verða stjórnvöld einnig að gæta þess að grípa til samsvarandi ráðstafana gagnvart innlendri framleiðslu og gert er gagnvart innfluttum vörum, ef einhver ástæða er til. Með þessu er því tryggt að banni er komið á vegna raunverulegrar yfirstandandi hættu en ekki eingöngu til þess gert til að hindra innflutning á kjötvörum til verndar innlendri framleiðslu.

Þá er ástæða til að vekja athygli á niðurstöðum framangreindrar álitsgerðar þar sem segir m.a. eftirfarandi:

„Í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga Íslands verður raunar að telja vafasamt að það fái staðist að leggja bann við innflutningi með eins rúmmum hætti og gert er í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, en bann við innflutningi á þessum vörum verður að styðjast við vísindaleg gögn og rökstutt áhættumat, [...]. Samkvæmt framangreindu er rýmkun á bannreglu 10. gr. laga nr. 25/1993 óþörf og væri auk þess vafasöm með hliðsjón alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins.“

IV.

Með áður nefndum lögum nr. 143/2009, um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn, voru ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002, um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla, innleidd í íslenskan rétt.

Fólu lögín í sér að gerðar voru einstaka breytingar á viðeigandi lögum til samræmis við kröfur í umræddri reglugerð nr. 178/2002. Vert er hins vegar að gera grein fyrir þessari innleiðingu og þeim breytingum sem frumvarp til laga tók á hinum ýmsu stigum enda snýr kvörtun þessi að framkvæmd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra varðandi þá innleiðingu enda var sú vinna á forræði hans. Ástæða er til að rekja í stuttu máli þær breytingar sem gerðar voru á umræddum frumvörpum enda má greina viðhorfsbreytingu varðandi þjóðréttarlegar skuldbindingar íslenska ríkisins gagnvart EES-samningnum.

Þann 1. apríl 2008 lagði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram frumvarp til laga 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 (135. löggjafarþing – 524. mál). Meðal þeirra breytinga á þágildandi löggjöf sem lagðar voru til í umræddu frumvarpi til

laga var sú breyting á 10. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, að aflétt yrði innflutningsbanni á fersku kjöti til landsins. Hins vegar yrðu íslensk stjórnvöld að setja sér eftirlitsáætlun til fleiri ára í senn fyrir allt opinbert eftirlit með fõðri og matvælum og því yrði slakað á eftirliti með matvælum. Þá var einnig lagt til að innflutningur búfjárafurða og fõðurs frá ríkjum utan EES-svæðisins færi í gegnum landamærastõðvar. Varðandi önnur atriði er almennt vísað til efni þess frumvarps og athugasemdir við það.

Þá segir í framsöguræðu þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra eftirfarandi:

„Endurskoðun á undanþágum frá I. kafla í I. viðauka við EES-samninginn felur m.a. í sér eftirfarandi:

A. Frelsi til innflutnings búfjárafurða mun aukast. Búfjárafurðir fá sömu lagalegu stöðu hvað heilbrigðisreglur varðar og fiskur og fiskafurðir hafa haft. Hluti þeirra vörutegunda sem áður hefur verið óheimilt að flytja til landsins eða einungis er heimilt að flytja inn með sérstakri heimild mun verða heimilaður á grundvelli heilbrigðiskrafna EES-löggjafar. Samkvæmt hinni nýju löggjöf verður Ísland hluti af innri markaði ESB hvað matvæli varðar, en ekki þriðja ríki eins og hingað til hefur verið og settar verða upp landamærastõðvar vegna kjöt- og mjólkurvara eins og gert hefur verið með fisk.“

Það er því ljóst að samkvæmt frumvarpi þessu stóð til að aflétta svokölluðu landamæraeftirliti varðandi innflutning á kjöt- og mjólkurvörum líkt og gert hafði verið varðandi fiskvörur og opnað yrði fyrir innflutning á fersku kjöti til landsins.

Frumvarp þetta náði hins vegar ekki fram að ganga á umræddu löggjafarþingi og því lagði ráðherra fram nýtt frumvarp á Alþingi þann 19. desember 2008 (136. löggjafarþing – 258. mál). Frumvarpið var sambærilegt því fyrra en þó þannig að á því voru gerðar einstaka lagfæringar í samræmi við þær athugasemdir sem borist höfðu varðandi fyrra frumvarpið. Er því ekki ástæða til að rekja efni þess nánar að öðru leyti en að benda á að seinni frumvarpið, líkt og það fyrra, var í samræmi við EES-skuldbindingar íslenska ríkisins hvað þetta mál varðar. Frumvarp þetta, líkt og fyrra frumvarpið, náði hins vegar ekki fram að ganga á umræddu löggjafarþingi.

Þann 8. júlí 2009 lagði núverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram á Alþingi enn á ný frumvarp sama efnis (137. löggjafarþing – 147. mál). Í þetta skiptið hafði verið gerðar verulegar efnislegar breytingar á frumvarpinu í samanburði við fyrri tvö frumvörp. Hvað þessar breytingar varðar segir m.a. í framsöguræðu ráðherra eftirfarandi:

„Helstu breytingar núna eru eftirfarandi, þ.e. breytingar frá fyrra frumvarpi:

Frumvarp þetta er í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti samkvæmt 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, helst og er ekki afnumið. Sama á við um alidýraáburð og rotmassa sem er blandaður alidýraáburði en slíkur innflutningur er óheimill. Innflutningsbanni er viðhaldið með það að markmiði að tryggja núverandi stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna. Þá er ekki síst höfð í

huga langvarandi einangrun búfjárstofna okkar sem reynslan hefur sýnt að geta verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem litlum skaða valda í öðrum löndum.

Tiltaka má hér, sem ekki hefur verið haldið mjög á lofti, að frystikrafan kemur til að mynda í veg fyrir að trikinur geti borist með fersku kjöti til landsins en Ísland er trikinulaust svæði í dag. Snikjudýr þessi lifa líka auðveldlega í mönnum en menn smitast ekki nema við neyslu á hráu kjöti. Snikjudýrin geta verið banvæn berist þau í fólk og því er gífurleg áhersla lögð á eftirlit með þessu í kjötskoðun flestra landa. Suða og frost drepa þessi snikjudýr. Þetta felur í sér að Ísland er viðurkennt sem trikinulaust land sem þýðir að eftirlitskostnaður getur verið langtum minni en hjá löndum sem ekki hafa slíkar viðurkenningar.“

Eins og fram kemur í framangreindri tilvísun til framsöguræðu ráðherra þá voru í frumvarpinu lagðar til þær breytingar frá eldri frumvörpum að lagt var til að viðhaldið yrði almennu innflutningsbanni á ferskum kjötvörum til landsins. Rökin fyrir þessu voru m.a. að með slíku banni væri verið að vernda innlenda búfjárstofna sem og hindra útbreiðslu tiltekinna snikjudýra. Ráða má af orðum ráðherra, sem og efni frumvarpsins, að um er að ræða almennt viðvarandi innflutningsbann sem ekki er ætlað að bregðast til tiltekinni yfirvofandi hættu á smiti. Þar af leiðandi er umrætt bann ekki tímabundið sem gengur því gegn ákvæðum viðeigandi löggjafar EES-samningsins. Þá eru tillögur þessar ekki studdar neinum vísindalegum gögnum eða öðrum gögnum þessu banni til stuðnings. Þá segir einnig eftirfarandi í framsöguræðu ráðherra:

„Hvað varðar hrátt, ófrosið kjöt vil ég hér tiltaka sérstaklega að það hvarflar ekki að mér annað en að rök mín fyrir innflutningsbanni standist skoðun enda byggja þau á skyldu stjórnvalda gagnvart 13. gr. EES-samningsins. Ef til þess kemur að eftirlitsaðilar eða aðrir dragi það í efa mun því verða mætt af fullri einurð. Ég hef heyrt því haldið fram, frá forseti, að um sé að ræða bráðabirgðarárástöfun sem ekki haldi nema í 20 mánuði þar til hinn stjórnskipulegi fyrirvari sé fallinn úr gildi. Ég ítreka að í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir áframhaldandi innflutningsbanni og er ekki fyrirhugað að á því verði nein breyting.“

Vakin er sérstök athygli á lokamálslið framangreindrar tilvísunar þar sem ráðherra viðurkennir að innflutningsbann þetta muni ekki taka neinum breytingum og því um almennt ótímabundið innflutningsbann að ræða.

Þá vísar einnig ráðherra í framsöguræðu sinni til framkvæmdar varðandi innflutningsbönn á fersku kjöti í Ástralíu og Suður-Afríku. Hins vegar eru lönd þessi sannarlega ekki bundin af matvælalöggjöf EES-samningsins líkt og íslenska ríkið er. Því er allur slíkur samanburður ótækur með öllu í þessu samhengi og sér í lagi sem rökstuðningur frá meginreglum EES-samningsins.

Enn og aftur náði frumvarp þetta ekki fram að ganga og var því endurflutt óbreytt á næsta löggjafarþingi þar á eftir (138. löggjafarþing – 17. mál). Var frumvarpið síðar samþykkt sem lög nr. 143/2009. Í kjölfarið setti svo sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra reglugerð nr. 102/2010 um gildistöku framangreindrar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002.

Ljóst er að framkvæmd þessi stangast bæði á við viðeigandi ákvæði EES-samningsins, þ.m.t. 11. og 13. gr. samningsins. Til viðbótar gengur framkvæmd þessi gegn áðurnefndri reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002.

Þá bera þær breytingar sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur gert á reglugerð um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins, nr. 509/2004, með sér að ekki standi til af hálfu ráðherra að innleiða þær kröfur matvælalöggjöfar EES-samningsins sem aðildarríkjum ber skylda til að taka upp í innlendan rétt.

Til viðbótar má benda á að landamæraeftirlit það sem viðhaldið er með framangreindum lögum 143/2009 gengur einnig gegn skuldbindingum íslenska ríkisins gagnvart tilskipun ráðsins 89/662/EBE frá 11. desember 1989 um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á. SVP ítreka í þessu samhengi að kerfisbundið eftirlit með innfluttu kjöti frá öðru EES-ríki er ekki heimilt. Samkvæmt inngangsorðum umræddrar tilskipunar felur samhæft markaðsskipulag vegna búfjárafurða og afurða úr dýraríkinu í sér að ryðja verður úr vegi hindrunum á sviði dýraheilbrigðis er hefta þróun viðskipta á innri markaði með umræddar afurðir. Í þessu sambandi er frjáls flutningur landbúnaðarafurða grundvallaratriði í hinu sameiginlega markaðsskipulagi og ætti að auðvelda skynsamlega þróun landbúnaðarframleiðslu og hámarksnýtingu á framleiðsluþáttunum.

Þá segir að til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á ætti, þar til markmiðinu er endanlega náð, að leggja áherslu á að eftirlit fari fram á sendingarstað og að skipuleggja það eftirlit sem gæti farið fram á viðtökustað. Slík lausn felur í sér að dýraheilbrigðiseftirlit á innri landamærum bandalagsins fellur niður.

SVP ítreka að umrædd tilskipun er hluti af EES-samningnum og hefur íslenska ríkið verið bundið af þeirri tilskipun líkt og önnur ríki sem aðilar er að þeim samningi.

Framkvæmd þessi sem getið er um í máli þessu er því verulega hamlandi gagnvart kjötinnflytjendum ásamt því að skerða verulega markaðssetningu erlendra kjötframleiðendur varðandi afurðir þeirra hér á landi.

Með framangreindri framkvæmd hefur einnig eigi verið gætt að meðalhófi, bæði hvað varðar meðalhófsreflu stjórnvöldaráðgjafarins sem og hvað varðar EES-samninginn. Þannig verða ráðstafanir stjórnvalda að tryggja jafnvægi milli frjálsra vöruflutninga og lýðheilsu sem sannarlega hefur ekki verið gert í máli þessu. Þess í stað má ráða að viðhaldið hafi verið ákveðinni verndarstefnu.

Ekki liggur fyrir í lögum nr. 143/2009 né heldur lögskýringargögnum að ekki hafi verið unnt að bregðast við þeirri hættu sem ráðherra telur rökstyðja viðvarandi innflutningsbann með öðrum hætti eða innan lögmæts gildissviðs matvælalöggjafar EES-samningsins. Ekki liggur fyrir með neinum hætti hver hún yfirvofandi hætta er, sbr. t.d. framkvæmdin innan ESB varðandi kúariðu á sínum tíma og m.a. er vísað til í meðfylgjandi álitsgerð Eiríks Tómassonar og Skúla Magnússonar. Þá er umrædd framkvæmd um leið ekki byggð á málefnalegum sjónarmiðum og því verulegum annmörkum háð. Til viðbótar má ætla að við framkvæmd þessa hafi stjórnvöld einnig misbeitt valdi sínu við vali á úrræðum. Þó svo að frysting á kjöti geti í eðli sínu ekki talist viðurlög í lagalegum skilningi þá rýrir það

verðgildi kjöts hjá rekstraraðila og er því í eðli sínu efnahagsleg viðurlög. Núverandi krafa felur því í sér verulega efnahagslega skerðingu á frelsi til viðskipta með ferskt kjöt á innri markaði EES-svæðisins sem Ísland er sannarlega hluti af.

Þess ber að geta að 13. gr. EES-samningsins hefur verið óbreytt sem hluti samningsins frá þeim tíma sem íslenska ríkið gekkst undir samningsskuldbindingar samkvæmt samningnum. Þá voru stjórnvöld upplýst um gildi þessa ákvæðis á meðan umrædd reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 var til umfjöllunar á vettvangi EFTA sem og sameiginlegu EES-nefndarinnar. Ekki var leitast eftir því að sækja um undanþágu frá umræddri reglugerð né heldur var íslenska ríkinu veitt sérstök undanþága í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þá voru stjórnvöld upplýst um gildi þess ákvæðis við undirbúning varðandi innleiðingu á umræddum EES-gerðum í íslenskan rétt.

SVP ítreka að tvö fyrstu framangreindu lagafrumvörpin sem lögð voru fram af hálfu þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra viðurkenndu með skýrum hætti skuldbindingar íslenska ríkisins hvað varðar matvælalöggjöf EES-samningsins þar sem í frumvörpunum var m.a. lagt til að umþrætt innflutningbönn á fersku kjöti yrðu lögð af sem og látið yrði af landamæraeftirliti. Því má ráða að þær breytingar sem urðu síðar á umræddu frumvarpi, og varð að lögum nr. 143/2009, grundvallast af öðrum sjónarmiðum en þau sem geta talist lögmæt og málefnaleg. Þá grundvallast þau sjónarmið ekki heldur af þjóðréttarlegum skuldbingum íslenska ríkisins gagnvart EES-samningnum.

V.

Umboðsmaður er því hér með beðinn um að taka til skoðunar hvort framangreind málsmeðferð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra varðandi innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 134/2007 frá 26. október 2007, um breytingu á I. viðauka (Heilbrigði dýra og plantna) og II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn, hafi verið í samræmi við bæði vandaða stjórnsluhætti sem og samningsskuldbindingar Íslands með hliðsjón af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993 með síðari breytingum.

Virðingarfyllst,
f.h. SVP


Lárus M.K. Ólafsson
lögfræðingur

Fylgiskjöl: Sjá upptalningu á skjölum í kvörtun