

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum nr. 93/1995 um matvæli og lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

I. KAFLI

Breytingar á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.

1. gr.

c-liður 1. mgr. 1. gr. laganna orðast svo:
tryggja að búfjárafurðir, sem framleiddar eru í landinu eða sem fluttar eru til landsins, verði sem heilnæmastar.

2. gr.

a-liður 1. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:
Ósóttthreinsuð hrá skinn og húðir, alidýraáburð og rotmassa blandaðan alidýraáburði,

3. gr.

Við 1. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr staflíður sem verður f-liður og orðast svo:
Hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar, hrá egg, ógerilsneydd mjólk og mjólkurafurðir sem eru upprunar í ríkjum sem ekki eru samningsaðilar að samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði, Sviss, Grænlandi eða Færeyjum.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að fela Matvælastofnun að leyfa innflutning á þessum vörum og setja þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja að búfé stafi ekki hættu af slíkum innflutningi.

II. KAFLI

Breytingar á lögum nr. 93/1995 um matvæli.

4. gr.

Við 8. gr. a laganna bætist ný málsgrein er verður 5. mgr. og orðast svo:
Óheimilt er að dreifa ómeðhöndluðum sláturafurðum alifugla á markaði nema sýnt sé fram á gagnvart opinberum eftirlitsaðilum að staðfest hafi verið með sýnatöku á eldistíma að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum. Nánar skal skilgreina í reglugerð hvað felst í meðhöndlun í skilningi ákvæðisins. Stjórnandi matvælafyrirtækis, sbr. 8. gr. b, skal leggja fram vottorð um niðurstöðu sýnatöku þess efnis að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum á eldistímanum eða sönnur fyrir viðeigandi meðferð sláturafurðanna sem leiðir til þess að magn kampýlóbakter minnki verulega eða hverfi. Ráðherra skal kveða nánar um skilyrði samkvæmt ákvæði þessu í reglugerð.

5. gr.

Við 22. gr. laganna bætist nýr málslíður svohljóðandi: Að fenginni tillögu Matvælastofnunar er ráðherra heimilt að fela stofnuninni að annast framkvæmd sýnatöku hjá matvælafyrirtækjum, sbr. 20. ml. 1. mgr. 4. gr. laganna.

6. gr.

Í stað 1. málsl. 1. mgr. 27. gr. a koma tveir nýir málslíðir er orðast svo: Matvælastofnun er heimil skyndiskoðun og sýnataka til rannsókna á búfjár- og sjávarafurðum sem fluttar eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins. Henni er jafnframt heimilt að annast eftirlit þegar rökstuddur grunur er um að matvæli séu heilsuspillandi eða óhæfar til neyslu eða geti valdið dýrasjúkdómum.

7. gr.

Við 31. gr. a laganna bætist ný málsgrein er verður 5. mgr. og orðast svo:

Ráðherra er heimilt að vísa til erlendar frumútgáfu reglugerða við innleiðingu reglugerða ESB sem teknar eru upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með einfaldaðri málsmeðferð. Skal erlenda frumútgáfan vera birt í C-deild Stjórnartíðinda.

8. gr.

Við lögina bætist ný grein, 30. gr. f stjórnvaldssektir sem orðast svo:

Opinberir eftirlitsaðilar geta lagt stjórnvaldssektir á matvælafyrirtæki sem brýtur gegn 5. mgr. 8. gr. a laga þessara og reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra.

Við ákvörðun stjórnvaldssektar samkvæmt ákvæði þessu skal tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, þ.m.t. eftirfarandi:

- a. alvarleika brots
- b. hugsanlegra skaðlegra áhrifa brots á neytendur
- c. hvað brotið hefur staðið lengi
- d. ávinnings matvælafyrirtækis af brotinu
- e. stærðar og veltu matvælafyrirtækis
- f. fyrri brota og hvort um ítrekað brot er að ræða

Stjórnvaldssektir sem lagðar eru á matvælafyrirtæki í skilningi 20. ml. 1. mgr. 4. gr. geta numið frá 25 þús. kr. til 25 millj. kr. Ákvörðun um stjórnvaldssekt samkvæmt þessari grein er aðfararhæf og skulu sektirnar renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Gjaldþagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan 15 daga frá gjaldþaga hennar skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektar frá gjaldþaga hennar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu. Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru.

9. gr.

Við 7. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 6. mgr. og orðast svo:

Ráðherra er heimilt að vísa til erlendar frumútgáfu reglugerða við innleiðingu reglugerða ESB sem teknar eru upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með einfaldaðri málsmeðferð. Skal erlenda frumútgáfan vera birt í C-deild Stjórnartíðinda.

10. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2019 nema ákvæði 7. og 9. gr. laganna sem öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.*1.1 Lögfesting banns á innflutningi á hráu kjöti og eggjum*

Hinn 7. apríl 1993 tóku gildi lög nr. 25/1993, *um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim*. Í ákvæði 10. gr. laganna er kveðið á um innflutningsbann á hráu kjöti og eggjum og fleiri vörum en að tilteknum skilyrðum fullnægðum geti Matvælastofnun heimilað innflutning á fyrrgreindum vörum.

1.2. Undanþága Íslands frá upptöku allra gerða í I. kafla í viðauka I við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samninginn)

Við gildistöku EES-samningsins árið 1994 var samið um tímabundna undanþágu fyrir Ísland frá samræmdum heilbrigðisreglum í viðskiptum með dýr og dýraafurðir að undanskildum tilteknum gerðum er varða fisk og fiskafurðir. Árið 1998 var samið um upptöku gerða í EES-samninginn sem vörðuðu landamæraeftirlit og innflutning frá þriðju ríkjum sem tóku gildi árið 1999. Meðal gerða sem Ísland innleiddi þá var tilskipun 89/662/EBE *um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á að því er varðaði fisk og sjávarafurðir*. Tekin var ákvörðun um að íslenska ríkið féllist á upptöku tilskipunar 89/662/EBE á grundvelli útflutningshagsmuna en 60-70% íslenskra sjávarafurða voru á þessum tíma flutt út til ESB. Ljóst þótti að ef ekkert yrði að gert myndu samræmdar heilbrigðisreglur ESB gagnvart þriðju ríkjum hafa miklar breytingar í för með sér fyrir íslenskan sjávarútveg sem hefði m.a. þýtt aukinn kostnað og tafir á landamærum.

1.3. Skilyrði um frystingu fyrir tollafgreiðslu

Með heimild í lögum nr. 25/1993 var sett reglugerð nr. 416/2002, *um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins*. Í c. lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar var kveðið á um að innfluttum vörum sem ekki hefðu hlotið hitameðferð skyldu fylgja vottorð sem staðfesti að vörurnar hafi verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Kom það skilyrði til viðbótar við fyrrgreint skilyrði um leyfisveitingu Matvælastofnunar vegna innflutnings á hráu kjöti og eggjum sem hafði verið í gildi frá því að lög nr. 25/1993 tóku gildi. Áður en reglugerð nr. 416/2002 var sett hafði frystiskyldan verið 60 dagar.

Markmiðið með því að geyma hrátt kjöt í frysti í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu er að gefa innflutningseftirliti Matvælastofnunar tækifæri til þess að kanna hvort alvarlegir dýrasjúkdómar hafa komið upp í útflutningslandinu á því tímabili sem viðkomandi dýrum sem afurðirnar eru af var slátrað. Mögulegt væri þannig að kanna líkindi þess að með kjötinu gætu borist sjúkdómsvaldar sem gætu valdið dýrasjúkdómum á Íslandi og ef það væri raunin að hafna innflutningi.

Framangreind skilyrði voru rökstudd með þeim hætti að þeim væri ætlað að vernda líf og heilsu manna og dýra auk þess að stuðla að matvælaöryggi, þ.e. tryggja að sýklar og aðrir sjúkdómsvaldar sem séu þekktir á meginlandinu berist ekki hingað til lands. Jafnframt til þess að veita tiltekinn frest til viðbragðs ef sjúkdómur kæmi upp erlendis. Þá væri framangreindum

skilyrðum ætlað að hindra að dýrasjúkdómar bærust til landsins. Í því sambandi hafi verið vísað til þess að sjúkdómastaða íslensks búpenings væri sérlega góð í samanburði við önnur ríki. Vegna aldalangrar einangrunar íslenskra búfjárstofna hefðu dýrin lítið ónæmi fyrir fjölmörgum smitefnum sem algeng væru í öðrum ríkjum en hafi aldrei orðið vart við hér á landi.

1.4. Upptaka matvælalöggjafar ESB í EES-samninginn árið 2007

Á árunum 1999-2002 var ný matvælalöggjöf lögfest innan ESB sem fól í sér viðamiklar breytingar á reglum ESB á þessu sviði. Í kjölfarið kom til umræðu að taka gerðir ESB upp í EES-samninginn. Framkvæmdastjórn ESB setti það sem skilyrði fyrir upptöku á nýju matvælalöggjöfinni og þátttöku í Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA) að fyrrgreind undanþága sem Ísland naut varðandi búfjárafurðir yrði endurskoðuð. Meginrök framkvæmdastjórnarinnar voru þau að ekki yrði lengur hægt að greina á milli búfjárafurða, sjávarafurða og annarra matvæla með sama hætti og áður vegna þess að hinar samræmdu reglur matvælalöggjafar ESB gilda í heild sinni án þess að skilja á milli einstakra tegunda matvæla.

1.5. Samkomulag Íslands og framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2007

Hinn 18. október 2005 samþykkti ríkisstjórnin að hafnar yrðu samningaviðræður við framkvæmdastjórn ESB. Samþykkt ríkisstjórnar var eftirfarandi: „*Lagt er til að hafnar verði samningaviðræður við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um endurskoðun undanþágunnar sem Ísland hefur haft frá kafla 1 í viðauka I við EES-samninginn í því skyni að taka upp samræmdar reglur um annað en lifandi dýr. Jafnframt er lagt til að heimilað verði að semja um upptöku gerða er varða dýravernd, svo lengi sem ljóst er að ekki verði vikið frá banni við innflutning lifandi dýra.*“ Í kjölfarið hófust viðræður Íslands og framkvæmdastjórnar ESB.

Undir forystu utanríkisráðuneytisins voru haldnir nokkrir samningafundir með fulltrúum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins síðla árs 2005 og fyrri hluta árs 2006. Af Íslands hálfu var rætt um þann möguleika að viðhalda frystiskyldu fyrir innfluttar kjötafurðir en því var alfarið hafnað af hálfu framkvæmdastjórnar ESB. Framkvæmdastjórnin samþykkti að Ísland gæti fengið viðbótartryggingar vegna salmonellusmits, háð samþykki viðeigandi aðgerðaráætlana þar að lútandi en hafnaði beiðni Íslands um sambærilegar viðbótartryggingar vegna kampýlóbakttersmits í kjúklingum þar sem fyrir því væru ekki lagalegar forsendur í matvælalöggjöfinni. Framkvæmdastjórn ESB samþykkti að endurskoðunin næði ekki til lifandi dýra eða dýrasjúkdóma og dýraverndar og gerði ekki fyrirvara um hvenær þau atriði yrðu tekin til endurskoðunar. Hinn 2. júní 2006 samþykkti ríkisstjórnin drög að samkomulagi um upptöku matvælalöggjafar Evrópusambandsins.

Árið 2007 var samið um undanþágu frá banni ESB við því að fódra jórturdýr með fiskimjöli auk nokkurra annarra aðlagana. Þá var samið um að Ísland fengi allt að 18 mánaða aðlögunartíma þar sem breyta þyrfti m.a. löggjöf hér á landi. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar fylgdi yfirlýsing frá íslenskum stjórnvöldum um að Ísland myndi sækjast eftir viðbótartryggingum vegna salmonellu.

Hinn 23. október 2007 heimilaði þáverandi ríkisstjórn staðfestingu á sex ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar sem fólu í sér breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Efnislega var um að ræða endurskoðun á undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn og upptöku löggjafar ESB um matvæli og fóður inn í EES-samninginn. Þar með hafði Ísland skuldbundið sig til að innleiða svokallaða matvælalöggjöf ESB þannig

að sömu reglur myndu gilda um matvælaöryggi hér á landi og á innri markaði EES-svæðisins. Í þeirri skuldbindingu fólst m.a. að afnema fyrrgreint leyfisveitingakerfi og þar með frystiskulduna.

1.6. Endurskoðun á undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn og upptaka nýrrar löggjafar ESB í samninginn.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 frá 26. október 2007 varðaði endurskoðun á þeim undanþágum sem Ísland hafði frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn. Samþykkt þessarar ákvörðunar, að því er Ísland varðar, hafði í för með sér að Ísland þurfti framvegis að fylgja reglum ESB á þessu sviði að því er varðar búfjárafurðir. Þannig átti frelsi til innflutnings búfjárafurða að aukast og Ísland að verða hluti af innri markaði ESB hvað matvæli varðaði og vera heimilt að flytja til landsins búfjárafurðir á grundvelli heilbrigðiskrafna EES-löggjafar. Þessum breytingum á EES-samningnum var ætlað að auka frelsi til inn- og útflutnings búfjárafurða á grundvelli heilbrigðiskrafna. Í umræddri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar var af Íslands hálfu gerður sá fyrirvari að tekið var fram að ákvæði I. kafla, I. viðauka við EES-samninginn skyldi ekki taka til Íslands að því er varðaði ákvæði um lifandi dýr og dýraafurðir á borð við egg, fósturvísa og sæði. Meðal gerða sem teknar voru upp í EES-samninginn var tilskipun 89/662/EBE um *dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á*. Í gerðinni er kveðið á um eftirlit með flutningi afurða milli ríkja innri markaðarins og er meginreglan sú að eftirlit skuli fara fram á upprunastað.

Meginástæða þess að samþykkt var að endurskoða undanþágu Íslands frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn voru ríkir hagsmunir sem voru fólgnir í því að unnt væri að halda áfram viðskiptum með sjávarafurðir á grundvelli þess að íslenskar afurðir uppfylltu kröfur matvælalöggjafar innan EES. Með aðild að innri markaðnum gætu íslensk fyrirtæki flutt afurðir út til annarra ríkja innan EES án þess að sæta eftirliti á landamærum. Þar sem um gagnkvæmar skuldbindingar væri að ræða gætu íslenskir aðilar auk þess byggt á reglunum ef til tæknilegra viðskiptahindrana kæmi í ríkjum sem vörur væru fluttar til.

1.7. Lögfesting nýrrar matvælalöggjafar á Íslandi árið 2009

Með það að markmiði að leiða matvælalöggjöf ESB í lög á Íslandi mælti þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hinn 4. apríl 2008 fyrir frumvarpi til laga þar sem lagðar voru til breytingar á lögum nr. 25/1993, um matvæli. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að afnema ætti innflutningsbann á hráu kjöti og eggjum sem er í gildi á grundvelli 10. gr. laganna. Samkvæmt frumvarpinu átti einungis að banna innflutning á kjötmjöli, beinmjöli og blóðmjöli til þess að hindra að dýrasjúkdómar bærust til landsins. Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu úr nefnd og dagaði uppi á þinginu.

Á milli þinga árið 2008 var leitað eftir áliti frá dönskum lögmanni og sérfræðingi í Evrópurétti um möguleika Íslands til að takmarka innflutning á hráu kjöti. Niðurstaða hans var afdráttarlaus hvað kerfisbundið eftirlit með innfluttu kjöti frá öðru EES-ríki varðar. Slíkt eftirlit væri óheimilt þótt ekkert kæmi í veg fyrir að íslensk stjórnvöld gerðu skyndiskoðun á innflutningi.

Hinn 22. janúar 2009 mælti þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fyrir frumvarpi sambærilegs efnis. Í því höfðu verið gerðar ákveðnar breytingar frá fyrra frumvarpi til þess að mæta gagnrýni. Frumvarpið dagaði uppi og varð ekki að lögum.

Hinn 23. júlí 2009 mælti þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fyrir frumvarpi þar sem vikið var frá fyrri stefnu þar sem ákvæði 10. gr. laga nr. 25/1993 var látið halda gildi

sínu. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 143/2009 að það væri í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti og hráum eggjum samkvæmt 10. gr. laga nr. 25/1993 héldist og væri ekki afnumið. Í athugasemdum frumvarpsins kemur fram að innflutningsbanni sé viðhaldið með það að markmiði að tryggja núverandi stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna og sé þá ekki síst höfð í huga langvarandi einangrun búfjárstofna Íslands. Reynslan hafi sýnt að þeir geti verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem litlum skaða valda í öðrum löndum. Þegar frumvarpið var samþykkt í desember 2009 var stjórnskipulegum fyrirvara aflétt af ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Í 78. gr. laganna, sem samþykkt voru á Alþingi 18. desember 2009, var ríkisstjórninni veitt heimild til að samþykkja tilgreindar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar á meðal áður nefnda ákvörðun nr. 133/2007. Þá hófst 18 mánaða aðlögunartímabil sem samið hafði verið um. Hinn 1. nóvember 2011 gildi matvælalöggjöfin að fullu gagnvart Íslandi.

1.8. Skoðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á hvort íslensk lög samræmdust ákvæðum tilskipunar 89/662/EBE

Hinn 9. desember 2011 sendu Samtök verslunar- og þjónustu kvörtun til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þar sem kvartað var yfir innflutningsbanni á hráu kjöti. Töldu samtökin að bannið bryti í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Stofnunin tók málið til meðferðar og var til skoðunar hvort gengið væri lengra en tilskipunin heimilaði með því að gera annars vegar kröfu um að einstaklingar og lögaðilar öfluðu leyfis stjórnvalda til að flytja inn ferskt kjöt, hrá egg og ógerilsneyddar mjólkurafurðir og hins vegar að gerð væri krafa um að kjötvörur væru frystar fyrir komu þeirra til landsins. Hinn 12. desember 2011 sendi ESA bréf til íslenska ríkisins þar sem óskað var eftir rökstuðningi Íslands fyrir umræddu innflutningsbanni. Þá var sérstaklega óskað eftir því að Ísland rökstyddi hvaða ástæður réttlættu bannið og að færð yrðu rök fyrir því að engar minna íþyngjandi aðgerðir gætu náð sama markmiði. Að undangengnum miklum bréfaskiptum við íslensk stjórnvöld ákvað ESA að hefja samningsbrotamál gegn íslenskum stjórnvöldum á grundvelli 31. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED).

Til útskýringar er ferli samningsbrotamáls á grundvelli 31. gr. SED með þeim hætti að í upphafi sendir ESA ríki áminningarbréf (e. *letter of formal notice*) þar sem ætluð brot á EES-samningnum eru rakin. Með bréfinu er ríki veitt tækifæri til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Telji ESA sjónarmið ríkis ekki breyta afstöðu stofnunarinnar til samningsbrota sendir ESA því næst rökstutt álit (e. *reasoned opinion*) til ríkis. Telji stofnunin að ríki hafi ekki gripið til viðeigandi ráðstafana að þessu loknu er stofnuninni heimilt að vísa málinu til EFTA-dómstólsins.

Með áminningarbréfi dags. 30. október 2013 komst ESA að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum. Niðurstaða ESA var sú að ákvæði í lögum nr. 25/1993 og reglugerð nr. 448/2012 brytu gegn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 89/662/EBE. Þá fælu lagareglurnar í sér tæknilegar hindranir í skilningi 18. gr. EES-samningsins sem ekki yrðu réttlættar á grundvelli 13. gr. samningsins. Í kjölfarið fóru fram óformlegar viðræður á milli ESA og íslenskra stjórnvalda um mögulegar lausnir á málinu. Með ákvörðun sinni 8. október 2014 gaf ESA út endanlega og rökstudda niðurstöðu sína varðandi álitafnið þar sem fyrri afstaða var áréttuð. Var skorað á yfirvöld að lagfæra löggjöf í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum.

Fyrirtækið *Ferskar kjötvörur ehf.* höfðaði dómsmál gegn íslenska ríkinu í apríl 2014 fyrir íslenskum dómstólum og í málinu óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi álit frá EFTA-dómstólum líkt og nánar verður vikið að síðar. Eftir það var ekki grundvöllur fyrir frekari viðræðum við ESA á meðan málið var til umfjöllunar hjá dómstólum. Auk þess tók ESA þá ákvörðun að bíða með að vísa fyrrgreindu sammingsbrotamáli til EFTA-dómstólsins þar sem ljóst var að þau atriði sem það snerist um kæmu til úrlausnar EFTA-dómstólsins í málinu varðandi ráðgefandi álit. Í ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins frá 1. febrúar 2016 kom fram það álit dómstólsins að það samrýmdist ekki ákvæðum tilskipunar 89/662/EBE að ríki sem ætti aðild að EES-samningnum setti reglur, þar sem þess væri krafist að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækti um sérstakt leyfi áður en varan væri flutt inn og áskildi að lagt væri fram vottorð um að kjötið hefði verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur í málinu féll hinn 18. nóvember 2016 og var efnislega samhljóða álit EFTA-dómstólsins. Nánar er greint frá niðurstöðu dómsins í kafla 1.9.

Eftir uppkvaðningu dóms Héraðsdóms Reykjavíkur var sammingsbrotamálinu fram haldið af hálfu ESA. Óskað var eftir viðbrögðum íslenskra stjórnvalda við dóminum sem send voru með bréfi, dags. 9. mars 2016, þar sem fram kemur að málið væri til skoðunar. Hinn 20. apríl 2016 sendi ESA áminningarbréf til Íslands sem varðaði innflutning á eggjum, mjólk og mjólkurafurðum en fyrra sammingsbrotamál hafði einungis tekið til kjöts og kjötafurða. Hinn 20. september 2016 sendi ESA rökstutt álit vegna þess hluta málsins. Að lokum ákvað stofnunin að vísa báðum sammingsbrotamálunum til EFTA-dómstólsins, þ.e. málinu er varðaði egg, mjólk og mjólkurafurðir og eldra málinu um kjöt og kjötafurðir. Í kjölfarið ákvað dómstóllinn að sameina málin.

1.9. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 18. nóvember 2016 og ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins

Árið 2014 stefndi fyrirtækið *Ferskar kjötvörur ehf.* íslenska ríkinu fyrir íslenskum dómstólum. Í málinu hafði félagið farið þess á leit við Matvælastofnun að stofnunin heimilaði innflutning á 83 kílóum af fersku nautakjöti frá Hollandi án þess að gerð væri krafa um frystingu. Matvælastofnun hafnaði þeirri beiðni og var kjötinu fargað. Félagið taldi að ákvörðun um stöðvun innflutnings til landsins hefði verið í andstöðu við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Undir rekstri málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur var að beiðni félagsins leitað ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. EFTA-dómstóllinn segir í ráðgefandi álit sínu að gildissvið EES-sammingsins hafi verið rýmkað með upptöku tiltekinna gerða um viðskipti með landbúnaðar- og sjávarafurðir í EES-samninginn, þ. á m. tilskipun 89/662/EBE um dýraheilbrigðiseftirlit. Ísland hafi skuldbundið sig til að taka upp þessar reglur árið 2007 án þess að samið hafi verið um neinar aðlaganir fyrir tilskipunina. Hún taki því að öllu leyti til Íslands. Af þessu leiði að tilskipunin setji svigrúmi stjórnvalda til að setja reglur um innflutning á hráum kjötvörum ákveðin mörk og takmarki það sem því nemur. Meginreglan sé sú að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað og byggist á ítarlegri skoðun þar. Reglulegt kerfisbundið eftirlit á viðtökustað sé því ósamrýmanlegt tilskipuninni og ekki unnt að réttlæta viðbótartakmarkanir með vísan til lýðheilsusjónarmiða eða dýraheilbrigðis, nema tilskipunin leyfi það. Krafa um innflutningsleyfi á viðtökustað eigi sér ekki stoð í henni og hún geri ekki ráð fyrir frystingu kjötvöru í því skyni að vernda dýraheilbrigði. Engin heimild sé því fyrir setningu slíks skilyrðis að landsrétti. Þar af leiðandi sé óheimilt að gera sérstakt leyfi að skilyrði fyrir innflutningi kjötvöru og að áskilja að umsókn um það fylgi vottorð um að kjöt hafi verið geymt frosið í tiltekinn tíma.

Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í málinu, sem kveðinn var upp 18. nóvember 2016, kemur fram að við skýringu ákvæða EES-samningsins beri að hafa hliðsjón af ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins en ekkert komi fram sem leiði til þess að vikið verði frá því álit. Hins vegar bendir dómurinn á að samkvæmt 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 sé það hins vegar á valdi íslenskra dómstóla að skera úr um hvort bótaábyrgð ríkisins njóti fullnægjandi lagastoðar að íslenskum rétti.

Niðurstaða héraðsdóms var sú að íslensk stjórnvöld hafi á grundvelli EES-samningsins ekki haft frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning á hrárrí kjötvöru heldur hafi verið bundin af viðeigandi ákvæðum sem tekin hafa verið upp í viðauka EES-samningsins. Með hliðsjón af ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins var það jafnframt niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur að það samrýmist ekki ákvæðum tilskipunar 89/662/EBE að ríki sem aðild á að EES-samningnum setji reglur þar sem þess er krafist að innflytjandi hrárrí kjötvöru sækji um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn og áskilji að lagt sé fram vottorð um að kjötið hafi verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu. Íslenska ríkið hafi því ekki innleitt tilskipun 89/662/EBE með réttum hætti.

Í dóminum er rakið að þrjú skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo skaðabótaábyrgð teljist vera til staðar vegna ófullnægjandi innleiðingar tilskipunar og taldi héraðsdómur svo vera í þessu máli. Í fyrsta lagi þarf í tilskipuninni að felast að einstaklingar öðlist tiltekin réttindi og ákvæði tilskipunarinnar verða að bera með sér hver þau réttindi séu. Um þetta skilyrði sagði dómurinn að reglur sem mæla fyrir um skipulegt og reglubundið eftirlit á viðtökustað séu óheimilar í ljósi ákvæða tilskipunar 89/662/EBE. Innflytjandi hrás ófrysts kjöts ætti ekki að þurfa að sæta öðru skipulögðu og reglubundnu eftirlit með því að skilyrðum fyrir innflutningi sé fullnægt en eftirliti á sendingarstað. Í öðru lagi verður að vera um að ræða nægilega alvarlegt brot. Héraðsdómur vísaði í dómi sínum til þess að ríkisstjórn Íslands hefði í tvígang lagt fram frumvörp til laga sem ætlað var að innleiða tilskipun 89/662/EBE í íslenskan rétt. Með frumvörpunum hafi verið gert ráð fyrir að heimilaður yrði innflutningur á hráu ófrystu kjöti. Þetta hafi breyst með frumvarpi á löggjafarþingi 2009-2010. Í dómi Héraðsdóms segir síðan: „Ganga verði út frá því, svo sem athugasemdir með frumvarpinu bera með sér, að íslensk stjórnvöld hafi verið þess fullmeðvituð að með því að samþykkja frumvarpið á þann veg og með ákvæðum reglugerðar nr. 448/2012, væri ekki verið að innleiða EES-rétt í íslenskan rétt með fullnægjandi hætti.“ Dómurinn vísaði jafnframt til þess að Eftirlitsstofnun EFTA hefði komist að niðurstöðu um brot á skuldbindingum að EES-rétti á árinu 2013. Hefði því verið um vísitandi og alvarlegt brot á samningsskuldbindingum íslenskra stjórnvalda að ræða sem leiddi til tjóns fyrir *Ferskar kjötvörur ehf.* Í þriðja lagi verði að vera orsakasamband á milli tjóns og brots ríkis og taldi héraðsdómur slíkt skilyrði jafnframt vera uppfyllt. Með vísan til framangreinds var íslenska ríkið dæmt til að greiða *Ferskum kjötvörum ehf.* skaðabætur.

1.10. Dómur EFTA-dómstólsins í sameinuðum málum E-2/17 og E-3/17 frá 14. nóvember 2017 (samningsbrotamál)

Með dómi kveðnum upp 14. nóvember 2017 í sameinuðum málum E-2/17 og E-3/17 komst EFTA-dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og tilteknir hlutar í ákvæðum 3., 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins brytu gegn 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE. Í 10. gr. laga nr. 25/1993 er kveðið á um bann við innflutning á tilteknum vörum, þ. á m. hráum og lítt söltuðum sláturafurðum, bæði unnum og óunnum, hráum eggjum sem mál þetta varðaði. Málið tók einnig til mjólkur og mjólkurafurða en þrátt fyrir að þær séu ekki tilgreindar sérstaklega í ákvæðum laganna hefur í framkvæmd verið farið

með þær líkt og þær vörur sem taldar eru þar upp. Til skýringar ber að nefna að samkvæmt reglugerð nr. 448/2012 er Matvælastofnun heimilt að leyfa innflutning að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Í dóminum kemur fram að af tilskipun 89/662/EBE leiði að dýraheilbrigðiseftirlit á að meginstefnu til að fara fram í upprunaríki vöru. Takmarkanir séu á því hvaða aðgerðir eru heimilar af hálfu móttökuríkis sem er Ísland í þessu tilviki. Innflutningsleyfiskerfi eins og kveðið er á um í ákvæðum íslenskra laga og sambærileg formsatriði falli undir skilgreiningu tilskipunarinnar á því hvað telst vera dýraheilbrigðiseftirlit í skilningi hennar. Meginefni tilskipunarinnar og þeim skyldum sem hún leggur á EES-ríkin er vel lýst af EFTA-dómstólnum í máli *Ferskra kjötvara ehf.*:

Eins og fram kemur í formálsorðunum er með tilskipuninni lögð áhersla á að tryggja að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað. Þetta er birtingarmynd meginreglunnar um upprunaland. 1. gr. tilskipunarinnar kveður á um að dýraheilbrigðiseftirlitið með dýraafurðum skuli ekki lengur fara fram við landamæri, heldur samkvæmt tilskipuninni. Þess er sérstaklega krafist af EES/EFTA-ríkjum skv. 3. gr. tilskipunarinnar, eins og hún hefur verið löguð að EES-samningnum, að þau tryggi að dýraafurðir hafi verið fengnar, skoðaðar og merktar í samræmi við reglur EES-réttar, sem gilda um viðtökustaðinn, og að heilbrigðisvottorð, dýraheilbrigðisvottorð eða eitthvert annað skjal sem kveðið er á um í dýraheilbrigðisreglum EES fylgi þeim. Samkvæmt 5. gr. má einnig sinna dýraheilbrigðiseftirliti á viðtökustað, í formi dýraheilbrigðisskyndikannana, eða, ef uppi er rökstuddur grun um brot, við flutning varanna á yfirráðasvæði ríkis.

Tilskipunin miðar að samhæfingu grundvallarkrafna um verndun heilbrigðis manna og dýra. Samræmt dýraheilbrigðiseftirlit byggist á útarlegri skoðun varanna í sendingarríkinu. Kerfinu er ætlað að koma í stað reglulegs eftirlits á viðtökustað. Ekki er unnt að réttlæta sérstakar viðbótartakmarkanir EES-ríkis, þegar farið er yfir landamæri, með vísan til lýðheilsusjónarmiða eða dýraheilbrigðis.

Á þessum grundvelli komst EFTA-dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að tilgangi og virkni tilskipunar 89/662/EBE yrði ekki náð ef EES-ríkin hefðu heimild til kveða á um viðbótarráðstafanir sem væri ekki að finna í ákvæðum tilskipunarinnar sjálfrar. Málalíbúnaður Íslands byggði m.a. á því að leyfiskerfið hefði það markmið að vernda lýðheilsu og dýraheilbrigði og væri því réttlæt看legt á grundvelli 13. gr. EES-samningsins. Væri það grundvöllur þess að ákveðið var að afnema ekki 10. gr. laga nr. 25/1993 við setningu laga nr. 143/2009. Ákvæði 13. gr. EES-samningsins heimilar aðildarríkjum að réttlæta takmarkanir á frjálsum vöruflutningum ef þær byggja á lögmætu markmiði eins og t.d. lýðheilsusjónarmiðum og eru í samræmi við meðalhófsreglu. Auk þess var á því byggt í málinu að landbúnaðarvörur séu ekki hluti af hinum innri markaði, að staða Íslands og annarra EFTA ríkja geti ekki verið önnur og verri en hjá ESB ríkjunum sem eiga nokkurt skjól ef innleiðing leiðir til sérstakrar hættu. Þá var á því byggt að aðgerðir Íslands snúist um kröfur sem gilda jafnt um innlendar afurðir og erlendar, einkum gerilsneyðing mjólkur og mjólkurvara.

Helstu gögn sem lögð voru fram við meðferð málsins af hálfu íslenskra stjórnvalda voru eftirfarandi:

1. Import risk assessment: Unrestricted imports of ruminant, swine and poultry meat and meat products from the European Union. Höfundur Stephen Cobb BSc (VetSci) BVM&S MRCVSS.
2. Matsspurningar starfshóps utanríkisráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um smitáhættu af hráum dýraafurðum. Höfundur Vilhjálmur Svansson, DMV, PhD.
3. Innflutningur á hráu nauta-, svína- og kjúklingakjöti frá ESB. Mat á hugsanlegum áhrifum á lýðheilsu. Höfundur: Matvælastofnun.
4. Áhætta tengd innflutningi á kjöti og kjötafurðum. Matsspurningar frá starfshópi á vegum utanríkis- og atvinnuvegaráðuneyti. Höfundur: Prófessor Karl G. Kristinsson, MD, PhD, FRCPath.

Af hálfu EFTA-dómstólsins var því alfarið hafnað að ákvæði 13. gr. EES-samningsins gæti átt við í málinu þar sem tilskipunin sjálf hefði að geyma tæmandi reglur um þetta efni. Tilvísanir Íslands til varúðarreglu 13. gr. EES-samningsins og 18. gr. EES-samningsins taldi dómstóllinn engu breyta í þessu samhengi. Sjónarmiðum byggðum á sérstöðu Íslands var auk þess alfarið hafnað af dómstólnum. Af dómum EFTA-dómstólsins er ljóst að til þess að slík sjónarmið hafi gildi að EES-rétti þurfi að vera um það samið í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Bæði í máli *Ferskra kjötvara ehf.* sem og í samningsbrotamálinu hafði því verið haldið fram í málsvörn Íslands að unnt væri að gera greinarmun á stjórnsýslulegum formsatriðum og efnislegum kröfum til viðkomandi vara. Í máli *Ferskra kjötvara ehf.* hafði dómstóllinn hafnað því að þessi greinarmunur hefði nokkra réttarlega þýðingu með þeim ummælum að samkvæmt tilskipuninni þjóni formsatriðin þeim tilgangi að sannreyna hvort efnislegt eftirlit hafi farið fram til að vernda heilsu manna og dýra. Í dómi EFTA-dómstólsins í sameinuðum málunum E-2/17 og E-3/17 fer dómstóllinn ítarlegar í þetta atriði og er afdráttarlausari í afstöðu sinni. Er rétt að vísa til þess sem hann segir í 69.-70. mgr. dómsins:

Ísland hefur haldið því fram, að umrætt leyfiskerfi teljist ekki til dýraheilbrigðiseftirlits, heldur stuðlar að því að tryggja að innfluttar vörur séu í samræmi við efnislegar kröfur, þ.e.a.s. að þær séu ekki hráar. Grundvöllur þessara röksemda virðist vera sá að Ísland megi með réttu banna innflutning á hráum vörum þar sem landbúnaðarvörur njóti ekki frjálsrar farar samkvæmt 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins.

Þvert á móti, með upptöku tilskipunarinnar [89/662] og matvælalöggjafarinnar í EES-samninginn skuldbatt Ísland sig til að leiða ekki í lög tæknilegar hindranir á innflutningi landbúnaðarvara þegar þær uppfylla skilyrði viðkomandi EES-gerða án tillits til þess hvort vörurnar séu hráar eða ekki. Eina undantekningin frá þessu, varðar lifandi dýr, önnur en fisk og fiskeldisdýr...

Samkvæmt tilvitnuðum ummælum telur EFTA-dómstóllinn að með upptöku matvælalöggjafarinnar hafi Ísland skuldbundið sig til þess að leiða ekki í lög neinar tæknilegar innflutningstakmarkanir. Eins er ítrekuð sú niðurstaða sem hafði áður komið fram í máli *Ferskra kjötvara ehf.* að greining á milli stjórnsýslulegra formsatriða annars vegar og efnislegra krafna hins vegar hafi enga þýðingu. Ljóst er að hugmyndir á borð við að afnema leyfiskerfið en viðhalda efnislegum kröfum s.s. frystiskyldu eru ekki í samræmi við EES-rétt að mati EFTA-dómstólsins.

Rétt er að geta þess að í dómi EFTA-dómstólsins var byggt á dómi Evrópudómstólsins í sammingsbrotamáli framkvæmdastjórnarinnar gegn Svíþjóð frá 20. október 2005 í máli C-111/03. Í þeim dómi komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að Svíþjóð hefði brotið gegn 5. gr. tilskipunarinnar þar sem sænsk lög lögðu tilkynningarskyldu á innflytjendur tiltekinna matvæla.

1.11. Samskipti íslenskra stjórnvalda við framkvæmdastjórn ESB í kjölfar dóms EFTA-dómstólsins

Síðan EFTA-dómstóllinn kvað upp dóm sinn hafa íslensk stjórnvöld undirbúið aðgerðir til að bregðast við honum og m.a. átt í viðræðum við ESA og framkvæmdastjórn ESB. Tveir fundir voru haldnir með framkvæmdastjórn ESB. Fyrri fundurinn fór fram 11. apríl 2018. Á fundinum var staðfest að Ísland myndi virða skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Jafnframt var bent á að Ísland þyrfti tíma til þess að vinna að mótvægisáðgerðum. Á fundinum kom fram að framkvæmdastjórn heilbrigðis- og matvælaöryggismála myndi vinna með Íslendingum og skoða þær fyrirætlanir sem Ísland hygðist vinna eftir.

Hinn 25. apríl 2018 áttu íslensk stjórnvöld fund með alþjóðadeild stjórnarskrifstofu ESB um matvælaöryggi. Af Íslands hálfu var rakið að nauðsynlegt væri að ræða við ESB um hvernig viðhalda mætti óbreyttu fyrirkomulagi á innflutningi kjöts, m.a. í skjóli breytinga á viðauka I. Svör voru á þann veg að skilningur væri á þeim erfiðleikum sem íslensk stjórnvöld stæðu frammi fyrir en slíkt væri ekki óvanalegt innan Evrópusambandsins. Fram kom að jafnvel þótt framkvæmdastjórn ESB myndi samþykkja umbeðnar undanþágur fyrir Ísland væri afar ólíklegt að aðildarríkin myndu setta sig við nokkrar undanþágur enda hafa aðildarríki ESB ekki fengið undanþágur.

Hinn 12. febrúar 2019 var haldinn símafundur að beiðni utanríkisráðherra Íslands og var megin tilefni hans að ræða niðurstöðu EFTA-dómstólsins í málinu. Á fundinum kom fram að dómur EFTA-dómstólsins hafi kallað á sterk viðbrögð hér á landi, ekki síst á pólitískum vettvangi. Af þeim sökum væri mikilvægt að finna lausn sem tryggi Íslandi áfram öflugar varnir til að verja heilsu manna og dýra. Með vísan til þess var framkvæmdastjórn ESB innt eftir því hvort hún myndi samþykkja undanþágu fyrir Ísland til að viðhalda frystiskyldunni. Af hálfu ESB var því lýst að sambandið geri sér fulla grein fyrir hversu viðkvæmt málið væri hér á landi og hafi skilning á mikilvægi þess. Hins vegar hafi EFTA-dómstóllinn kveðið upp dóm í málinu sem Íslandi beri að hlíta með því að breyta viðkomandi löggjöf. Beiðni um undanþágu til að viðhalda frystiskyldunni var því skýrlega hafnað. Lagt var til að íslensk stjórnvöld hefðu viðræður við stjórnarsvið heilsu og matvælaöryggis hjá ESB um úrræði í tengslum við kampylóbakter.

1.1.2. Dómur Hæstaréttar Íslands 11. október 2018.

Íslenska ríkið áfrýjaði dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. nóvember 2016 til Hæstaréttar Íslands. Með dómi í máli nr. 154/2017 frá 11. október 2018 staðfesti Hæstiréttur niðurstöðu héraðsdóms. Í dómi Hæstaréttar er sérstaklega fjallað um að í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 varðandi endurskoðun á undanþágum sem Ísland hafði haft frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn hafi ekki verið gerður annar fyrirvari af Íslands hálfu en sá að ákvæði I. kafla viðauka I við EES-samninginn skyldu ekki taka til Íslands að því er varðaði ákvæði um lifandi dýr og dýraafurðir á borð við egg, fósturvísa og sæði.

Um málsvörn íslenska ríkisins um að reglurnar samrýmdust skuldbindingum Íslands með vísan til 13. gr. EES-samningsins vísaði Hæstiréttur til ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins frá 1. febrúar 2016 og dóms EFTA-dómstólsins frá 14. nóvember 2017. Þar komi fram að ekki væri unnt að vísa til markmiðs um vernd lífs og heilsu manna og dýra í viðskiptum innan EES, eins og það birtist í 13. gr. EES-samningsins, til þess að réttlæta takmarkanir á innflutningi í tilvikum þar sem tilskipun kveður á um samræmingu nauðsynlegra aðgerða til að tryggja vernd heilsu dýra og manna. Að öðru leyti vísaði Hæstiréttur Íslands til forsendna í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur og staðfesti dóminn. Niðurstaða Hæstaréttar var efnislega samhljóða niðurstöðu héraðsdóms Reykjavíkur þess efnis að leyfisveitingakerfi í tengslum við innflutning á kjöti og eggjum og krafa um frýstingu kjöts brjóti í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES samningnum. Þá var skaðabótaskylda íslenska ríkisins staðfest.

1.1.3 Viðbrögð ESA í kjölfar dóms EFTA-dómstólsins frá 14. nóvember 2017

Líkt og nánar verður fjallað um í kafla 2.1.1.1 hefur ESA nú þegar sent íslenska ríkinu áminningarbréf þar sem fram kemur að stofnunin telur að Ísland hafi ekki brugðist við dómi EFTA-dómstólsins með viðeigandi hætti. Hinn 13. febrúar 2019 sendi ESA rökstutt álit til íslenska ríkisins þar sem fram kemur að ESA geti sent málið til EFTA-dómstólsins ef stjórnvöld bregðast ekki við álitinu innan tveggja mánaða.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Tilefni lagasetningar

Samkvæmt 3. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, hefur Ísland skuldbundið sig til þess að gera allar viðeigandi almennar og sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiðir. Árið 2007 tóku íslensk stjórnvöld ákvörðun um að fallast á endurskoðun I. viðauka við EES-samninginn og gangast þannig undir reglu EES-samningsins um heilbrigði við framleiðslu og dreifingu matvæla.

Með EES-samningnum var tveggja stöð kerfinu komið á fót þar sem Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn hafa eftirlit með því að EFTA-ríkin innan EES (þ.e. Ísland, Noregur og Liechtenstein) uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum. Ágreiningsmálið sem hér um ræðir hefur verið leitt til lykta fyrir sjálfstæðum dómstóli í EFTA-stoðinni, í samræmi við ákvæði EES-samningsins og samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED). Það er mikilvægt fyrir trúverðugleika EES-samstarfsins að EFTA-ríkin virði niðurstöður sinna eigin eftirlitsstofnana, ekki síst gagnvart Evrópusambandinu. Fari íslenska ríkið ekki eftir niðurstöðu EFTA-dómstólsins myndi það grafa undan fyrrgreindu kerfi sem er meðal grundvallarhagsmuna Íslands í EES-samstarfinu. Hæstiréttur Íslands hefur einnig skýrlega kveðið á um skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna ákvæða fyrrgreindra laga þar sem þau samræmast ekki ákvæðum EES-samningsins.

Dæmi er um að reynt hafi verið að flytja inn ófryst kjöt eftir að dómur Hæstaréttar féll í október 2018. Í málinu var reynt að flytja inn ófryst kjöt en Matvælastofnun hafnaði innflutningi í samræmi við gildandi löggjöf. Í ljósi þess að málsatvik voru með sambærilegum hætti og í máli Hæstaréttar frá 11. október 2018 var málinu lokið í janúar 2019 með réttarsátt og greiðslu bóta að fjárhæð 672.571 kr. Á meðan óbreytt réttarástand ríkir varðandi innflutning á umræddum vörum má gera ráð fyrir að fleiri slík mál komi upp. Vakin er athygli á því að fjárhæð skaðabóta eru engin takmörk sett.

2.1.1. Áhrif þess ef Ísland bregst ekki dómi EFTA-dómstólsins og dómi Hæstaréttar Íslands

Rétt þykir að víkja að því hvaða úrræði munu koma til greina gagnvart Íslandi ef stjórnvöld sinna ekki þeirri skyldu að bregðast við dómi EFTA-dómstólsins og dómi Hæstaréttar í máli nr. 154/2017.

2.1.1.1 Eftirfylgni ESA í kjölfar dóms EFTA-dómstólsins frá 14. nóvember 2017

Samkvæmt 33. gr. samnings milli EFTA-ríkjana um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED) skal hlutaðeigandi EFTA-ríki gera nauðsynlegar ráðstafanir til að framfylgja dómum EFTA-dómstólsins. Af því leiðir að dómar EFTA-dómstólsins í samningsbrotamálum á grundvelli 31. gr. EES-samningsins eru bindandi fyrir viðkomandi ríki. Með fyrrgreindum dómi EFTA-dómstólsins hefur hann komist að þeirri niðurstöðu að Ísland hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt EES-samningnum.

Eftirlitsstofnun EFTA sendi íslenskum stjórnvöldum bréf, dags. 16. janúar 2018, þar sem óskað var eftir upplýsingum um hvernig íslenska ríkið hygðist bregðast við dómi EFTA-dómstólsins 14. nóvember 2017. Íslenska ríkið svaraði stofnuninni með bréfi, dags. 19. febrúar 2018, þar sem skýrt var frá því að unnið væri að undirbúningi frumvarps og mótvægisáðgerða í kjölfar dómsins. ESA sendi annað bréf, dags. 22. mars 2018, þar sem óskað var eftir nánari upplýsingum um framgang málsins. Íslenska ríkið svaraði með bréfi, dags. 20. apríl 2018, og upplýsti að undirbúningur frumvarps og mótvægisáðgerða stæði enn yfir. Fulltrúar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins funduðu jafnframt með fulltrúum ESA á meðan þessi vinna stóð yfir þar sem rætt var um viðbrögð íslenska ríkisins við dómi EFTA-dómstólsins.

Hinn 11. júlí 2018 sendi ESA áminningarbréf (e. *letter of formal notice*) til íslenska ríkisins þar sem fram kemur að stofnunin telji að Ísland hafi ekki uppfyllt skyldur sína samkvæmt 33. gr. SED þar sem það hafi ekki brugðist með viðeigandi hætti við dómi EFTA-dómstólsins. Íslenska ríkið svaraði áminningarbréfi ESA með bréfi, dags. 12. október 2018, þar sem áréttað var að Ísland hygðist virða skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum.

Í áminningarbréfi ESA segir að stofnunin muni í kjölfar svars Íslands meta hvort rökstutt álit verði gefið út. Hinn 13. febrúar 2019 sendi ESA rökstutt álit til íslenska ríkisins þar sem fram kemur að ESA geti sent málið til EFTA-dómstólsins ef stjórnvöld bregðast ekki við álitinu innan tveggja mánaða.

Sú staða getur komið upp að sama mál fari tvisvar fyrir EFTA-dómstólinn en ef viðkomandi ríki framfylgir ekki fyrri dóminum getur ESA höfðað nýtt samningsbrotamál. Hið seinna mál lýtur þá að því broti á samningsskuldbindingum EES-samningsins að virða ekki niðurstöðu EFTA-dómstólsins í hinu fyrra máli. Fari mál þetta fyrir EFTA-dómstólinn að nýju verður ekki fjallað um samræmi íslenskra laga við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Það ágreiningsefni var útkljáð með dómi EFTA-dómstólsins frá 14. nóvember 2017. Í nýju máli yrði einvörðungu fjallað um hvort Ísland hafi uppfyllt skyldu sína samkvæmt 33. gr. SED. Ljóst er að íslenska ríkið mundi hafa fáar málsvarnir í slíku máli.

Vakin er athygli á því að sama mál gegn Íslandi hefur ekki farið tvisvar fyrir EFTA-dómstólinn. Hins vegar hefur EFTA-dómstóllinn dæmt Noreg í þrígang vegna sama máls en öllum málum lauk með því að Noregur gerði nauðsynlegar ráðstafanir til þess að framfylgja dómum EFTA-dómstólsins.

2.1.1.3. Lausn deilumála

Í 111. gr. EES-samningsins er mælt fyrir um lausn deilumála. Í 1. mgr. kemur fram að ESB eða EFTA-ríki geti lagt deilumál er varðar túlkun eða beitingu samningsins fyrir sameiginlegu

EES-nefndina í samræmi við ákvæðið. Samkvæmt 2. mgr. er sameiginlegu EES-nefndinni heimilt að leysa deilumálið. Nefndinni skulu gefnar allar upplýsingar sem hún kann að þarfnast til þess að framkvæma nákvæma rannsókn á málinu með það fyrir augum að finna lausn sem aðilar geti sætt sig við.

Fram kemur í 3. mgr. að varði deilumál túlkun ákvæða EES-samningsins, sem eru efnislega samhljóða samsvarandi reglum stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu og stofnsáttmála Kola- og stálbandalagsins og gerðum sem samþykktar hafa verið vegna beitingar þessara tveggja sáttmála, og hafi deilumálið ekki verið leyst innan þriggja mánaða frá því að það var lagt fyrir sameiginlegu EES-nefndina, geti samningsaðilar, sem eiga aðild að deilumálinu, samþykkt að fara fram á það við dómstól Evrópubandalaganna að hann kveði upp úrskurð um túlkun á viðkomandi reglum

Láti Ísland því undir höfuð leggjast að bregðast við dómi EFTA-dómstólsins og uppfylla nauðsynlegar skuldbindingar, getur framkvæmdastjórn ESB farið fram á túlkun dómstóls ESB á grundvelli 3. mgr. 111. gr. EES-samningsins. Til þess þarf samþykki þeirra sem eiga aðild að deilumálinu. Í ákvæðinu kemur jafnframt fram að hafi ekki náðst samkomulag innan ákveðins tíma eða máli ekki vísað til dómstólsins getur samningsaðili gripið til öryggisráðstafana í samræmi við 2. mgr. 112. gr. eða beitt 102. gr. samningsins þar sem að fjallað er um frestun hluta viðauka til bráðabirgða. Slíkt gæti haft afdrifaríkar afleiðingar, t.d. að Ísland yrði viðskila við viðauka I, sbr. 102. gr. EES-samningsins, með tilheyrandi afleiðingum fyrir aðila hér á landi sem stunda útflutning á landbúnaðar- og sjávarafurðum.

Í 102. gr. EES-samningsins, sem einnig er vitnað til í áður nefndri 3. mgr. 111. gr., er fjallað um það hvernig skuli standa að upptöku nýrrar löggjafar í EES-samninginn. Í 5. mgr. þeirrar greinar er kveðið á um hvernig skuli fara með verði samningsaðilar ekki ásáttir um hvort taka skuli nýja löggjöf inn í samninginn og segir þar:

Hafi sameiginlega EES-nefndin ekki tekið ákvörðun um breytingu á viðauka við þennan samning við lok frests sem settur er í 4. mgr. skal litið svo á að framkvæmd viðkomandi hluta viðaukans, sem ákveðinn er samkvæmt 2. mgr., sé frestað til bráðabirgða nema sameiginlega EES-nefndin ákveði annað. Frestun af þessu tagi gengur í gildi sex mánuðum eftir lok tímabilsins sem um getur í 4. mgr., þó ekki fyrir þann dag er samsvarandi gerð EB kemur til framkvæmda í bandalaginu. Sameiginlega EES-nefndin skal áfram leitast við að koma á samkomulagi um lausn sem aðilar geta sætt sig við svo að draga megi frestinina til baka við fyrsta tækifæri.

Ákvæðinu hefur aldrei verið beitt í framkvæmd og einungis eru tvö dæmi þess að ESB hafi hafið þá málsmeðferð sem mælt er fyrir um í 4. mgr. greinarinnar. Samkvæmt 3. mgr. 111. gr. er ótvírætt að ákvæði 102. gr. eiga ekki einungis við þegar ekki tekst að finna lausn á því hvernig standa skuli að upptöku nýrrar löggjafar í EES-samninginn heldur einnig þegar um er að ræða önnur óleyst deilumál í skilningi 1. mgr. 111. gr. EES-samningsins. Í ljósi þess að almennt er lögð áhersla á að takmarka röskun á góðri framkvæmd EES-samningsins verður að telja meiri líkur en minni á því að ekki yrði um að ræða frestun á öllum I. viðauka EES-samningsins ef til þess kæmi að beita fyrrgreindri heimild í málinu heldur einungis þess hluta er lýtur að eftirliti, þ.e. í þeim hluta sem tilskipun 89/662/EBE er að finna. Líkt og nánar verður rakið getur það leitt til þess að útflutningur á sjávarafurðum á markaði innan Evrópusambandsins verður ekki lengur í frjálsum flæði en það hefur verið talið á meðal helstu ávinninga Íslands af EES-samningnum.

2.1.2. Áhrif þess að Ísland teljist vera þriðja ríki

Taki sameiginlega EES-nefndin þá ákvörðun að fresta framkvæmd viðkomandi hluta viðauka I, og þar með talið tilskipunar 89/662/EBE að því er varðar Ísland, hefur það þá þýðingu að Ísland verði aftur þriðja ríki í viðskiptalegu tilliti samkvæmt tilskipun ráðsins 97/78/EB um meginreglur um skipulag dýraheilbrigðiseftirlits með afurðum sem fluttar eru inn til bandalagsins frá þriðju löndum. Frestun hluta viðaukans mundi einnig gilda fyrir hin EFTA-ríkin innan EES. Ísland mundi þá standa utan innri markaðar ESB hvað varðar landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir sem eru stór hluti af útflutningsafurðum landsins. Í því sambandi er vert að nefna að slíkt væri fordæmalaust.

Sendingar á afurðum frá þriðju ríkjum fara í gegnum svokallaðar landamærastöðvar en margvísleg skilyrði eru sett fyrir því að unnt sé að flytja slíkar vörur á innri markaðinn. Í fyrsta lagi þarf lögbært yfirvald í þriðja ríkinu að votta hverja sendingu og gefa út heilbrigðisvottorð vegna vara sem flytja á inn. Í öðru lagi þarf að tilkynna fyrirfram um hverja sendingu á landamærastöð og í þriðja lagi þarf hver sending að undirgangast eftirlit þegar á landamærastöð er komið. Í fjórða lagi þurfa ríkin þaðan sem flutt er út að uppfylla hollustuháttareglur ESB og hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins eftirlit með því að þau skilyrði séu uppfyllt. Standi Ísland utan innri markaðar mun það hafa margvísleg áhrif á hagsmuni útflytjenda. Framangreind skilyrði fela í sér að þeir geta ekki flutt vörur á hvaða landamærastöðvar sem er heldur munu þurfa að flytja vörur á tiltekna landamærastöðvar þar sem eftirlit fer fram. Misjafnt er hversu langur tími fer í slíkt eftirlit en ljóst er að það hefur mikil áhrif á möguleika fyrirtækja til að flytja út ferskvöru. Þá liggur fyrir að það mun taka mun lengri tíma að koma íslenskum vörum á markað erlendis.

2.1.3. Hagsmunir sem felast í aðild að innri markaðinum

Þátttökuríki EES-samningsins beita sömu reglum um matvælaöryggi og matvælaeftirlit og með vísan til þess er eftirliti á upprunastað vöru treyst. Íslensk fyrirtæki, þ.m.t. sjávarútvegsfyrirtæki, geta því sent vörur sínar á markaði innan EES án þess að sæta eftirliti á viðtökustað, þar sem eftirlit fer fram á upprunastað. Útflutningshagsmunir voru stór ástæða þess að ákveðið var að taka upp matvælalöggjöf ESB. Með því var unnt að halda áfram viðskiptum með sjávarafurðir á grundvelli þess að íslenskar afurðir uppfylltu kröfur matvælalöggjafar EES. Frekari umfjöllun um mat á áhrifum þess að Ísland standi utan innri markaðar EES má finna í kafla 7.

2.1.4. Skaðabótaskylda íslenska ríkisins

Ein af meginreglum EES-réttar er sú að einstaklingar og lögaðilar geta öðlast skaðabótarétt á hendur EES-ríkjunum standi þau ekki við skuldbindingar sínar á grundvelli EES-samningsins. Slíkri meginreglu var slegið fastri í dómi EFTA-dómstólsins í máli E-9/97 *Erla María Sveinbjörnsdóttir*. Fyrir liggur skýrt fordæmi Hæstaréttar Íslands í máli *Ferskra kjötvara ehf.* þar sem dómurinn staðfesti skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna þess að ákvæði íslenskra laga samræmist ekki ákvæðum EES-samningsins.

Dómur Hæstaréttar í máli nr. 154/2017 frá 11. október 2018 er afdráttarlaus og má af honum ráða að svo lengi sem íslensk lög gera kröfu um leyfisveitingu fyrir innflutningi kjöts eða frystingu kjöts verði íslenska ríkið talið brjóta á réttindum einstaklinga og fyrirtækja samkvæmt EES-samningnum. Að óbreyttum lögum og reglum mun Matvælastofnun áfram gera kröfu um að lögaðilar afli leyfis áður en kjöt, egg og ógerilsneyddar mjólkurvörur eru fluttar inn til landsins og synja um innflutning á ófrystum kjötvörum. Samkvæmt dómi Hæstaréttar mun íslenska ríkið verða skaðabótaskyld gagnvart þeim aðilum sem fá synjun á

innflutningi ófrystra kjötvara. Líkt og áður hefur komið fram hefur þegar reynt á skaðabótaskyldu ríkisins í sambærilegu máli.

2.1.5. Niðurstaða

EFTA-dómstóllinn og Hæstiréttur Íslands hafa með skýrum hætti komist að þeirri niðurstöðu að íslensk lög samræmist ekki ákvæðum EES-samningsins í ofangreindu máli. EFTA-ríkjum innan EES er skylt að hlíta úrlausn EFTA-dómstólsins. Samkvæmt niðurstöðu Hæstaréttar Íslands mun íslenska ríkið baka sér skaðabótaskyldu gagnvart sérhverju fyrirtæki sem flytur ófrystar kjötvörur hingað til lands, verði lögum ekki breytt. Varðandi skyldu EFTA-ríkjanna í þessu samhengi má vísa til eftirfarandi ummæla í dómi EFTA-dómstólsins (mál E-19/14 *ESA gegn Noregi*, 48. mgr.):

Noregur hefur vísað til aðstæðna er varða lagaákvæði, framkvæmd og atvika er varða innlenda löggjöf. Slíkar aðstæður eru á ábyrgð EFTA-ríkjanna og geta ekki réttlætt að skuldbindingar samkvæmt EES-rétti séu ekki uppfylltar.

Rík ástæða er til þess að breyta lögum nr. 25/1993 dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og lögum, nr. 93/1995, um matvæli, til samræmis við ákvæði EES-samningsins annars vegar til þess að tryggja þá ríku hagsmuni sem felast í því að Ísland verði áfram aðili að innri markaði ESB varðandi þær vörur sem að viðaukinn tekur til og hins vegar til þess að láta af skaðabótaskyldri háttsemi ríkisins. Með frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar sem stuðla að bættu eftirliti með innflutningi matvæla og annarra vara með það að markmiði að tryggja lýðheilsu og heilsu dýra. Auk þess munu íslensk stjórnvöld grípa til annarra aðgerða sem stefna að sama markmiði. Með vísan til framangreinds er ekki talið svigrúm til annars en að bregðast við dómi EFTA-dómstólsins og dómi Hæstaréttar Íslands með því að breyta fyrrnefndum lögum.

2.2. Eftirlit með afurðum sem flutt eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Í 27. gr. a laga nr. 93/1995 er kveðið á um flutning matvæla til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins og eftirlit með þeim matvælum. Lögð er til breyting á orðalagi 1. málsli. 1. mgr. 27. gr. a laga nr. 93/1995 um matvæli þannig að í stað hennar komi tveir málsliðir. Gildandi ákvæði er eftirfarandi: „Matvælastofnun er heimil skyndiskoðun og sýnataka til rannsókna á búfjár- og sjávarafurðum sem fluttar eru til Íslands frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins enda sé rökstuddur grunur um að matvælin séu heilsuspillandi eða óhæf til neyslu eða geti valdið dýrasjúkdómum.“ Ákvæði þetta var sett með 19. gr. 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.

Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 143/2009 er ekki að finna umfjöllun um 1. málsli. 1. mgr. 27. gr. a laga um matvæli. Ákvæðið er sambærilegt við ákvæði a-liðar 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE sem hljóðar þannig: „Lögbært yfirvald getur, á viðtökustað varanna, kannað með óhlutdrægum dýraheilbrigðisskyndikönnunum hvort kröfum 3. gr. hefur verið fullnægt; það getur einnig tekið sýni í þessu sambandi. Jafnframt getur lögbært yfirvald umflutningsaðildarríkisins eða viðtökuaðildarríkisins, hafi það rökstuddan grun um brot, einnig látið fara fram eftirlit við flutning varanna á yfirráðasvæði sínu, þar með talið eftirlit með að flutningataekin fullnægi gildandi reglum.“ Hægt er að draga þá ályktun að það hafi verið ætlun löggjafans að innleiða í lög sambærilegt ákvæði í landsrétt.

Það er hins vegar mat ráðuneytisins að orðalag 1. mgr. 27. gr. a. laga nr. 93/1995 sé þrengra en samsvarandi ákvæði tilskipunar 89/662/EBE. Samkvæmt hinu íslenska ákvæði eru skyndiskoðanir og sýnataka einungis heimilar sé rökstuddur grunur til staðar um að matvælin séu heilsuspillandi eða óhæf til neyslu eða geti valdið dýrasjúkdómum. Í a-lið 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE er eftirlit hins vegar heimilt annars vegar þegar um eru að ræða skyndiskoðanir og hins vegar þegar rökstuddur grunur er um brot. Er það mat ráðuneytisins að rétt sé að gera breytingu þannig að tryggt sé að Matvælastofnun geti sinnt eftirliti í báðum þessum tilvikum en ekki einungis þegar rökstuddur grunur sé til staðar. Er það mikilvægur þáttur í að tryggja öryggi matvæla sem dreift er hér á landi.

2.3. Innleiðingar ESB-gerða í einfaldaðri málsmeðferð.

Framkvæmdastjórn ESB setur reglur um innflutning frá þriðju ríkjum sem byggjast á dýraheilbrigðisstöðu ríkjanna. Þegar þörf er á viðbrögðum vegna breyttrar stöðu vegna dýrasjúkdóma, náttúruhamfara eða annarra ástæðna þarf að vera hægt að bregðast hratt við. Í 7. og 8. tölulið í inngangskafla I. kafla I. viðauka við EES-samninginn er kveðið á um gerðir sem teknar eru upp í EES-samninginn með einfaldaðri málsmeðferð (*e. simplified procedure*). Er þar átt við gerðir sem varða innflutning vara af dýrauppruna frá þriðju ríkjum, gerðir sem innihalda lista yfir samþykktar starfsstöðvar í þriðju ríkjum og loks gerðir er varða verndarráðstafanir vegna innflutnings frá bæði ríkjum innan EES-svæðisins og þriðju ríkjum. Með einfaldaðri málsmeðferð er kveðið á um frávík frá hefðbundinni upptöku gerða í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Ríkjunum er þá skylt að innleiða og beita reglunum á sama tíma og gert er innan ESB. Sameiginlega EES-nefndin staðfestir lista þessara gerða fjórum sinnum á ári.

Rökin fyrir þessari beitingu gerðanna við framkvæmd EES-samningsins eru hagsmunirnir sem eru í húfi en það tekur að jafnaði að minnsta kosti hálf t. ár að taka gerðir upp í EES-samninginn með hefðbundnum hætti. Gerðirnar sem teknar eru upp með einfaldaðri málsmeðferð geta falið í sér viðbrögð við sjúkdómum eða náttúruhamförum sem kalla á skjót viðbrögð og setningu verndarráðstafana til að vernda heilsu manna og dýra og stöðugum uppfærslum sem taka mið að stöðu í þriðju ríkjum. Þá er í þessum gerðum kveðið á um sérstök skilyrði fyrir innflutningi matvæla og annarra vara frá þriðju ríkjum. Það er mikilvægt að tryggja að EES-ríkin hafi uppfæri reglur sínar um eftirlit með vörum frá þriðju ríkjum. Heimild til að innleiða slíkar gerðir í íslensk lög er að finna í 31. gr. a. laga um matvæli, nr. 93/1995 og í 7. gr. laga um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994, með síðari breytingum.

Við innleiðingu þessara gerða á undanförunum árum hafa skapast ákveðin vandamál við að tryggja að þessar reglur öðlist gildi hér á landi á sama tíma og í öðrum löndum á innri markaðnum. Ástæðan er sá tími sem tekur að þýða gerðirnar yfir á íslensku svo að unnt sé að birta þær í B-deild Stjórnartíðinda. Samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands skal birta lög en um birtingar fer samkvæmt landslögum. Í lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslenskt táknmál er kveðið á um að íslenska sé þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi. Stjórnvöld skulu tryggja að íslenska sé unnt að nota á flestum sviðum samfélagsins. Samkvæmt lögum nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, á að birta lög í A-deild Stjórnartíðinda, stjórnvaldsfyrirmæli í B-deild og samninga við önnur ríki í C-deild. Óskráð regla er að það sem birt er í Stjórnartíðindum sé á íslensku. Þegar íslensk stjórnvöld fá tilkynningu um setningu gerðar sem sætir einfaldaðri málsmeðferð þýðir þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins þá gerð og sendir til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Það ráðuneyti semur íslenska reglugerð til innleiðingar á reglugerð ESB, sem er í viðauka við hina íslensku reglugerð, og sendir til birtingar hjá Stjórnartíðindum. Umfang þessara gerða er

misjafnt. Ef um langar gerðir er að ræða getur þýðing tekið tíma sem veldur töfum í innleiðingu. Þá tekur einnig ferli við birtingu nokkra daga. Eins og áður kom fram hafa EFTA-ríkin skuldbundið sig til að beita þessum gerðum frá sama tímamarki og innan ESB.

Þetta þýðir að tafir á Íslandi við innleiðingu og birtingu reglna sem settar eru til að hindra innflutning dýraafurða til að vernda lýðheilsu og dýraheilsu. Þó ber að nefna að, svo vitað sé, hafa engin tilvik komið upp þar sem skortur á innleiðingu hefur leitt til vandamála við eftirlit. Er þó talið mikilvægt að finna lausn sem tryggir að ekki komi upp tilvik þar sem skortur á birtingu og innleiðingu geti skapað vandamál. Þess ber jafnframt að geta að ESA hefur á undanförunum árum gert athugasemdir við að gerðir sem sæta einfaldaðri málsmeðferð séu ekki innleiddar nægilega hratt í íslenska löggjöf þannig að hægt sé að beita reglunum á sama tíma og innan ESB.

Unnið hefur verið að því að hraða þýðingum og innleiðingum þessara gerða en eins og áður segir koma upp m.a. tilvik þar sem umfangsmiklar gerðir eru settar sem taka lengri tíma að innleiða. Í tilvikum þar sem ljóst er að þýðing getur dregist er talið nauðsynlegt að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi heimild til að birta gerð á ensku þar til hægt er að setja reglugerð með íslensku þýðingu. Forsætisráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, utanríkisráðuneytið og dómsmálaráðuneytið hafa unnið að útfærslu á þessu. Kannaður var sá möguleiki að beita heimild í 2. og 3. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, sem heimilar að birta í C-deild Stjórnartíðinda reglur sem settar eru til að innleiða samninga sem Ísland gerir við önnur ríki, þ.m.t. EES-gerðir, á öðru tungumáli en íslensku. Til þess þarf samþykki dómsmálaráðuneytisins og er það háð því að skilyrði 2. mgr. 4. gr. laganna séu uppfyllt, þ.e. að um sé að ræða samninga sem varða afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast til að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar eða annarrar sérhæfingar. Niðurstaðan var því sú að ekki væri að óbreyttum lögum hægt að birta gerðirnar á ensku í C-deild Stjórnartíðinda. Er talið ljóst að þörf sé á að löggjafinn heimili birtingu ensks frumtexta í sérkögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á c-lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 25/1993. Með breytingunni er tilgangur laganna víkkaður út þannig að hann nái bæði til þess að tryggja heilnæmi búfjárafurða sem bæði eru framleiddar hérlendis og eru fluttar inn til landsins. Breytingin er talin nauðsynleg til þess að tilgangur laganna sé að tryggja heilnæmi búfjárafurða óháð uppruna þeirra.

Með 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á a-lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Með breytingunni eru orðin „hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar, hrá egg...“ felld brott úr ákvæðinu. Breytingin er talin nauðsynleg til bregðast við dómi Hæstaréttar Íslands og dómi EFTA-dómstólsins.

Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði nýtt ákvæði í lög nr. 25/1993 en þar er kveðið á um að til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins er óheimilt að flytja til landsins hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar, hrá egg, ógerilsneydda mjólk og mjólkurafurðir, séu þær upprunar í ríkjum sem eru ekki samningsaðilar að samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði, Sviss eða Færeyjum. Ráðherra er heimilt með reglugerð að fela Matvælastofnun að leyfa innflutning á þessum vörum og setja þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja að lýðheilsu og búfé stafi ekki hætta af slíkum innflutningi. Í því sambandi mætti við setningu slíkrar reglugerðar hafa hliðsjón af þeim skilyrðum sem sett eru fyrir innflutningi samkvæmt gildandi rétti. Með þessu er gerður greinarmunur á þessum tilteknu búfjárafurðum eftir uppruna þeirra. Séu vörurnar upprunnar í ríkjum sem eiga aðild

að EES mun eftirlit vera í samræmi við tilskipun 89/662/EBE. Munu þessar afurðir ekki þurfa að sæta sérstöku eftirliti á viðtökustað enda sæta þær ítarlegu eftirliti á sendingarstað. Eftirlit hér á landi verður í formi markaðseftirlits sem nær til innlendra jafnt sem erlendra afurða. Eftirlitið er í höndum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga á markaði en eftirlit með kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum er í höndum Matvælastofnunar samkvæmt ákvæðum laga nr. 93/1995. Þegar vörurnar eiga uppruna sinn í þriðju löndum mun sambærilegt fyrirkomulag gilda og verið hefur. Nánar er vikið að samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar í 5. kafla greinargerðarinnar.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að ný málsgrein bætist við ákvæði 8. gr. a laga nr. 25/1993 þar sem kveðið verði á um að sláturfurðir alifugla sem dreift er á markaði ómeðhöndlaðar skuli vera af sláturfuglum þar sem staðfest hefur verið með sýnatöku á eldistíma að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum. Samkvæmt ákvæðinu skal stjórnandi matvælafyrirtækis, sbr. 8. gr. b, annað hvort leggja fram vottorð um niðurstöðu sýnatöku þess efnis að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum á eldistímanum eða leggja fram sönnur fyrir viðeigandi meðferð sláturfurðanna sem leiði til þess að magn kampýlóbakter minnki verulega eða hverfi. Kveðið er á um í ákvæðinu að ráðherra skuli nánar kveða á um skilyrði samkvæmt ákvæðinu í reglugerð.

Með 5. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr málslíður bætist við ákvæði 22. gr. laga nr. 25/1993 þar sem kveðið verði á um ráðherra sé heimilt að fela Matvælastofnun að annast framkvæmd sýnatöku hjá matvælafyrirtækjum að fenginni tillögu stofnunarinnar. Um er að ræða heimild sem unnt er að nýta komi upp tilfelli þar sem að Matvælastofnun telur nauðsynlegt að taka sýni hjá matvælafyrirtæki til að gæta að ákvæðum settra laga og reglugerða, dýraheilbrigði og lýðheilsu.

Með 6. gr. er lögð til breyting á 1. málsl. 1. mgr. 27. gr. a laga nr. 93/1995 þannig að í stað hennar komi tveir málslíðir sem heimila Matvælastofnun að annast eftirlit með vörum sem flutt eru til landsins frá ríkjum innan EES annars vegar í formi skyndiskoðana og sýnatöku og hins vegar þegar rökstuddur grunur er um að afurðir séu heilsuspillandi eða óhæfar til neyslu eða geta valdið dýrasjúkdómum. Breytingunni er ætlað að tryggja heimildir Matvælastofnunar til skyndiskoðana eins og rakið er í kafla 2.2. Rétt er að áréttu að þegar vörur eiga uppruna sinn í þriðju ríkjum en eru flutt frá ríkjum innan EES mun f-liður 1. mgr. 10. gr. a laga nr. 25/1993, sem tillaga er gerð um í 3. gr. þessa frumvarps, eiga við.

Með 7. og 9. gr. frumvarpsins er lagt að ákvæði verði bætt annars vegar við 31. gr. a laga nr. 93/1995 um matvæli og hins vegar við 7. gr. laga nr. 22/1994 um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru, sem heimili ráðherra að vísa til frumútgáfu, þ.e. enskrar útgáfu, reglugerða Evrópusambandsins sem teknar eru upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með einfaldaðri málsmeðferð. Erlenda frumútgáfan skal þá vera birt í C-deild Stjórnartíðinda og vísað til þeirrar birtingar. Tillagan er gerð í því skyni að tryggja megi að reglur ESB sem settar eru um innflutning afurða frá þriðju ríkjum verði ætíð innleiddar tímanlega þannig að vörur berist ekki inn á innri markaðinn í gegnum íslenskar landamærastöðvar sem geta ógnað heilsu manna eða dýra.

Með 8. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri grein verði bætt við ákvæði laga nr. 93/1995 sem felst í því að Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga er veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á matvælafyrirtæki í þeim tilvikum þegar matvælafyrirtæki brýtur gegn 5. mgr. 8. gr. a, sem er nýtt ákvæði samkvæmt frumvarpi þessu. Tilgangur þessa nýja ákvæðis er að skerpa á ábyrgð stjórnenda matvælafyrirtækja til að tryggja að sláturfurðir alifugla sem dreift er á markaði ómeðhöndlaðar uppfylli kröfur sem gerðar eru vegna varna gegn kampýlóbakter, sem nánar verða raktar í reglugerð. Ákvæðið er sett í því skyni að vernda

Lýðheilsu og standa vörð um hagsmuni neytenda. Telur ráðuneytið að slíkt ákvæði sé skilvirkara en núgildandi viðurlagaákvæði 31. gr. laga um matvæli sem kveður á um að brot gegn lögum og stjórnvaldsreglum sæti meðferð samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Auk þess kunna mál sem tengjast matvælalöggjöf að vera flókin og krefjast sérfræðiþekkingar sem lögreglan hefur í mörgum tilvikum ekki innan sinna vébanda. Hins vegar er rétt að leggja áherslu á að með frumvarpi þessu er ekki lagt til að heimild í sakamálalögum verði afnumin þar sem mál kunna að koma upp sem rétt er að fara með sem sakamál fremur en að ljúka meðferð máls með álagningu stjórnvaldssektar.

Aðilar innan atvinnulífsins hafa vakið athygli á því að ekki eigi að beita stjórnvaldssektum nema ljóst þyki að önnur og vægari úrræði beri ekki viðhlítandi árangur. Matvælafyrirtæki starfa á markaði þar sem sjónarmið um verndun lýðheilsu vega mjög þungt og eru því talið að mikilvægir almannahagsmunir krefjist þess að mælt sé fyrir um heimild til álagningar stjórnvaldssekta í þeim tilvikum þegar matvælafyrirtæki sinna ekki þeirri skyldu að leggja fram nauðsynleg gögn samkvæmt 5. mgr. 8. gr. a laganna.

Með 10. gr. er lagt til að löggin taki gildi 1. september 2019 nema ákvæði 7. og 9. gr. laganna sem öðlast þegar gildi.

4. Afleiðingar þess að frystiskylda innflutts kjöts verði afnumin og aðgerðir stjórnvalda

Líkt og rakið hefur verið hér að framan hefur um árabíl verið gerð krafa um að kjöt hafi verið geymt við a.m.k. -18°C fyrir tollafgreiðslu. Frá árinu 2002 hefur krafan verið um 30 daga frystingu. Með frumvarpi þessu er lagt til að skilyrði um slíka frystiskyldu verði afnumið sem og leyfisveitingarkerfi Matvælastofnunar með það að markmiði að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Ráðuneytið hefur tekið til vandlegrar skoðunar hvaða áhrif það hefur að fella brott skilyrði um frystingu kjöts fyrir tollafgreiðslu. Í því sambandi var óskað eftir ráðgjöf sóttvarnalæknis og yfirdýralæknis. Samkvæmt upplýsingum frá fyrrgreindum aðilum hefur frysting fyrst og fremst áhrif á magn kampýlóbakter í kjöti en hefur lítil áhrif á aðrar sjúkdómsvaldandi örverur eða sýklalyfjaónæmar bakteríur. Að þeirra mati er besta leiðin til þess að koma í veg fyrir að sjúkdómsvaldandi örverur berist með matvælum í fólk að standa að vöktun og viðbrögðum í frumframleiðslu. Matvælaöryggi eykst eftir því sem vöktun og viðbrögð eiga sér stað framar í framleiðsluferlinu.

Vakin er athygli á því að Matvælastofnun er ekki kunnugt um tilfelli þess að innflutningi á kjöti hafi verið hafnað í ljósi þess að sjúkdómsstaða hafi breyst í útflutningsríki innan 30 daga tímabils vegna frystiskyldu.

Að mati yfirdýralæknis og sóttvarnalæknis hefur afnám frystiskyldu lítil sem engin áhrif á veiru- og bakteríusjúkdóma í dýrum en getur haft áhrif á sníkjudýrasmit. Sú krafa sé hins vegar gerð að kjöt sé framleitt í samræmi við EES-löggjöf. Auk þess bregðast EES-ríki við með ýmsum hætti ef upp koma alvarlegir dýrasjúkdómar, t.d. með „skyndi-tilkynningarkerfi“ á milli landa. Að mati yfirdýralæknis og sóttvarnalæknis ætti framangreint að fyrirbyggja að afurðir sem geta innihaldið smitefni dýrasjúkdóma berist hingað til lands. Í því sambandi er vakin athygli á því að hér á landi sé bannað að gefa afurðagefandi dýrum matarleifar sem sé helsta smitleið úr matvælum í dýr en langsótt sé að slíkt komi til. Með vísan til aðgerðaráætlunar ráðuneytisins, sem síðar verður rakin, telja fyrrnefndir sérfræðingar að afnám frystiskyldunnar muni hafa lítil áhrif á dýrasjúkdóma hér á landi og aðgerðirnar muni minnka áhættuna.

4.1. Aðgerðir

Undanfarið ár hefur ráðuneytið unnið að umfangsmikilli aðgerðaáætlun sem miðar að því að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárstofna og bæta samkeppnisstöðu innlendrar matvælaframleiðslu. Verður gripið til þeirra aðgerða samhliða afnámi leyfisveitingakerfis sem nú gildir um innflutning á kjöti og eggjum. Þær aðgerðir sem fyrirhugaðar eru í þessu sambandi kalla ekki allar á lagabreytingar en engu að síður telur ráðuneytið rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim í þessu frumvarpi.

Líkt og lýst er í kafla 4 hefur sú frystiskylda sem nú gildir um innflutning á kjöti og eggjum helst tvo kosti. Annars vegar getur 30 daga biðtími verið vörn gegn því að sjúkdómur eða sýktar afurðir berist hingað til lands en rétt er að taka fram að ekki er kunnugt um slík tilfelli hér á landi. Hins vegar minnkar frysting magn kampýlóbakter í kjöti en hefur lítil áhrif á aðrar sjúkdómsvaldandi örverur eða sýklalyfjaónæmar bakteríur. Til að mæta þessum breytingum sérstaklega hyggst ráðuneytið setja reglugerð um bann við því að setja kampýlóbakter mengað kjöt á markað. Brot gegn því banni getur varðað stjórnvaldssekt og innköllun á vöru. Jafnframt verða opinberar sýnatökur efldar til að tryggja enn frekar heilnæmi matvæla á markaði en kannu um leið árangur forvarna gegn salmonellu og kampýlóbakter í alifuglakjöti. Þá verður ráðherra veitt heimild til að innleiða reglugerðar Evrópusambandsins sem innleiddar eru með einfaldri málsmeðferð með þeim hætti að vísa til erlendar frumútgáfu reglugerða við innleiðingu. Þannig verður hægt að innleiða umræddar reglugerðar með skjótari hætti þegar stöðva þarf innflutning tiltekinn vara með skömmum fyrirvara.

Nú verður fjallað nánar um þær aðgerðir sem sérstaklega er ætlað að mæta afnámi frystiskuldunnar en einnig þeim sem eru almennt til þess fallnar að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárstofna og bæta samkeppnisstöðu innlendrar matvælaframleiðslu.

4.1.1. Kampýlóbakter

Samræming reglna vegna kampýlóbaktens er skammt á veg komin innan EES líkt og fram kemur í nýlegri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um mótvægisáðgerðir gegn kampýlóbakter í alifuglum (DG Health and Safety: *Mitigation Measures in Place for Campylobacter spp. in Poultry*, 2017). Þegar samræmdir EES-löggjafar nýtur ekki við gerir 9. mgr. 14. gr. almennu matvæla­reglugerðarinnar (EB) nr. 178/2002 ráð fyrir að landsreglur geti verið til staðar. Með vísan til þess er talið að fyrir hendi sé svigrúm til þess að setja sérreglur hér á landi að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Fram kemur í ákvæði 9. mgr. 14. gr. hinnar almennu matvæla­reglugerðar ESB nr. 178/2002 að sérákvæði í landslögum aðildarríkis verði að samrýmast meginmáli EES-samningsins og meginreglum matvæla­löggjafar EES. Í því felst m.a. að fylgja verði ákvæðum 6. gr. almennu matvæla­reglugerðarinnar um áhættugreiningu og varúðarreglunni sem mælt er fyrir um í 7. gr. hennar. Af þessu leiðir m.a. að setning slíkra reglna af Íslands hálfu yrði að taka mið af þeirri vísindalegu vinnu um kampýlóbakter sem hefur átt sér stað á vegum Evrópsku Matvælaöryggisstofnunarinnar. Einnig yrði að taka tillit til meginmarkmiða matvæla­löggjafar EES sem er að tryggja lýðheilsu og frjálsa för heilnæmra matvæla.

Með vísan til framangreinds verður ekki unnt í reglum sem þessum að gera strangari kröfur til innfluttra vara en gilda um vörur sem framleiddar eru hér á landi. Þannig verða viðmiðin að vera þannig úr garði gerð að innflutningur alifuglakjöts frá öðrum EES-ríkjum sé raunhæfur möguleiki. Séu reglurnar þess efnis að einungis íslenskar vörur geti uppfyllt þau skilyrði verður að telja yfirgnæfandi líkur til þess að EFTA-dómstóllinn myndi telja slíkt sammingsbrot af hálfu Íslands þar sem um tæknilegar innflutningstakmarkanir væri að ræða.

Vakin er athygli á því að reglur sem hafa það að markmiði að berjast gegn sýkingum af völdum kampýlóbakter eru fyllilega í samræmi við stefnumörkun og vinnu

framkvæmdastjórnarinnar á þessu sviði. Við setningu slíkra reglna þarf þó að gæta að öðrum reglum EES-réttar og Ísland hefur ekki frjálssar hendur í þessu sambandi. Í fyrsta lagi þarf að gæta þess að slíkar sérreglur teljist ekki til tæknilegra viðskiptahindrana í þeim skilningi sem EFTA-dómstóllinn lagði í það hugtak í dómi frá 14. nóvember 2017. Í öðru lagi þarf að gæta að meginreglum þeim sem er að finna í 5.-10. gr. matvælaeðlugerðarinnar. Þýðir það m.a. að verði t.d. ákveðið að setja örverfræðilegar viðmiðanir um kampýlóbakter þurfa slíkar reglur að byggja á sérfræðivinnu sem farið hefur fram í því samhengi á vegum EFSA og framkvæmdastjórnar ESB. Þá þarf ávallt að hafa í huga það meginmarkmið matvælaöggjafarinnar að tryggja lýðheilsu og frjálsa för heilnæmra matvæla.

Sérfræðingar Matvælastofnunar hafa unnið að því að ákvarða örverufræðileg viðmið fyrir kampýlóbakter í alifuglakjöti sem er markaðssett hér á landi. Sérfræðingar stofnunarinnar áttu meðal annars fund með sérfræðingum áhættumatsstofnunar Þýskalands - BfR (*Bundesinstitut für Risikobewertung*) í byrjun september 2018. Þá hefur stofnunin haft samráð við Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum sem er tilvísunarrannsóknastofa Íslands fyrir kampýlóbakter.

Með vísan til framangreindrar vinnu Matvælastofnunar er með frumvarpi þessu lagt til að bætt verði við ákvæði í lög nr. 93/1995 þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að dreifa ómeðhöndluðum sláturafurðum alifuglakjöts á markaði nema sýnt sé fram á að kjötið sé frá eldishópum sem ekki eru sýktir af kampýlóbakter. Unnt sé að sýna fram á slíkt t.d. með vottorði úr sýnatöku eldishóps eða með því að leggja fram sönnur fyrir viðeigandi meðferð sláturafurðanna sem leiðir til þess að magn kampýlóbakter minnki verulega eða eyðist alveg. Með ómeðhöndluðum sláturafurðum alifugla er átt við óhitameðhöndlaðar eða ófrystar afurðir. Gert er ráð fyrir að útfært verði í reglugerð að sýni sem notuð verða til grundvallar megi ekki vera eldri en fimm daga gömul við slátrun. Brot gegn framangreindu ákvæði mun geta varðað stjórnvaldssekt og/eða innköllun á alifuglakjöti. Framangreindri ráðstöfun er ætlað að tryggja sterka stöðu Íslands þegar kemur að vörnum gegn kampýlóbakter sýkingum. Að mati yfirdýralæknis og sóttvarnalæknis eru framangreindar aðgerðir til þess fallnar að hindra eins og kostur er að ófryst hrátt alifuglakjöt á markaði sé mengað af kampýlóbakter en hér á landi er gerð krafa um að sýni séu tekin fyrir slátrun, þ.e. úr eldishópum og að sýnin séu ekki eldri en fimm daga gömul. Þær aðgerðir sem lagðar eru til með frumvarpinu séu til þess fallnar að viðhalda því árangursríka fyrirkomulagi sem hefur verið til staðar hér á landi í nær tvo áratugi enda muni fyrirkomulagið bæði ná til alifuglaafurða sem framleiddar eru hér á landi og erlendis. Framangreint fyrirkomulag hafi skilað miklum árangri í því skyni að minnka líkur á kampýlóbakter smiti í fólk frá alifuglaafurðum hér á landi.

4.1.2. Skjótari innleiðing reglugerða Evrópusambandsins

Í 5. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um birtingu EES-gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn með einfaldaðri málsmeðferð. Lagt er til að við 31. gr. a laganna bætist ný málsgrein er verður 5. mgr. sem heimili ráðherra að vísa til erlendar frumútgáfu reglugerða við innleiðingu þessara reglugerða ESB í landsrétt. Með þessu móti er tryggt að reglur um innflutning dýraafurða frá þriðju ríkjum séu uppfærðar í tæka tíð til að koma megi í veg fyrir innflutning afurða sem ekki eru taldar öruggar. Nánar er fjallað um þetta ákvæði í kafla 2.3.

4.1.3. *Salmonella*

Íslensk matvælaframleiðsla stendur mjög vel að fyrirbyggjandi aðgerðum til að tryggja að matvæli menguð af salmonellu og kampýlóbakter berist ekki á markað. Mikilvægt er að nýta það svigrúm sem er fyrir hendi að EES-rétti til að viðhalda því eins og unnt er. Ítarlegar reglur

er að finna um salmonellu, sbr. t.d. reglugerð 2160/2003 um varnir gegn salomellu og öðrum tilteknum smitvöldum mannsmitanlegra dýrasjúkdóma sem berast með matvælum en einnig er að finna reglusetningu um salmonellu í reglugerð 2073/2005 um örverufræðilegar viðmiðanir fyrir matvæli. Samkvæmt framangreindum reglum um salmonellu hafa EES-ríkin ekki svigrúm til að mæla fyrir um sérreglur varðandi salmonellu.

Ríki hafa þó ákveðna möguleika að EES-rétti í tengslum við varnir gegn salmonellu. Í 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004 er mælt fyrir um svokallaðar viðbótartryggingar sem gilda þegar setja á matvæli þau sem talin eru upp í ákvæðinu á markað í Svíþjóð og Finnlandi. Í þessu felst að sýni skulu tekin úr sendingu á kjöti og úr eggjum og þau rannsökuð með tilliti til salmonellu en sýnatökuaðferðir eru nákvæmlega skilgreindar í reglugerðunum. Sýni skulu rannsökuð í viðurkenndum tilraunastofum og má salmonella ekki greinast í sýnum. Upplýsingar um niðurstöður sýnatöku skulu fylgja með viðeigandi heilbrigðisvottorðum í sendingu.

Þegar reglugerð þessi var tekinn upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar nr. 137/2007 var samið um að Noregi yrði bætt á lista ríkja sem njóta fyrrnefndra viðbótartrygginga. Samkvæmt 3. mgr. nefndrar 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004 er öðrum ríkjum heimilt að óska eftir því að þessar reglur um viðbótartryggingar taki einnig til þeirra. Skilyrði fyrir veitingu viðbótartrygginga er að í gildi sé varnaráætlun sem telst jafngildi þeirra sem eru fyrir hendi í Svíþjóð og Finnlandi. Á árinu 2018 fékk Danmörk heimild til þess að beita þessum reglum.

Með bréfi, dags. 4. júlí 2018, óskaði íslenska ríkið eftir því við ESA að reglurnar næðu til Íslands að því er varðar alifuglakjöti og egg. Umsóknin byggði á því að eftirlitskerfi Íslands vegna salmonellu sé jafngild eftirlitskerfum í ríkjunum sem hafa þessar heimildir í dag og að tíðni salmonellutilfella hér á landi sé undir viðmiðunarmörkum ESB. Áður en umsóknin var send fór fram endurskoðun af hálfu Matvælastofnunar á landsáætlun Íslands um varnir og viðbrögð vegna salmonellu og var ný útgáfa send með umsókn Íslands um viðbótartryggingar. Í upphafi ársins 2019 samþykkti ESA heimild Íslands til að beita reglum um viðbótartryggingum gagnvart innfluttu kjúklingakjöti, kalkúnnum og eggjum. Í því felst að framleiðandi eða sendandi vörunnar til landsins tekur sýni úr sérhverri sendingu ákjúklingakjöti, kalkúnakjöti og úr eggjum sem verða rannsökuð með tilliti til salmonellu. Íslenskum stjórnvöldum er heimilt að gera kröfu um að vottorð um sýnatöku og rannsókn fylgi hverri sendingu af framangreindum afurðum. Í ljósi þessa er talið að unnt verði að viðhalda lágri tíðni salmonellusmits hér á landi. Auk framangreinds mun verða unnið að því að óska eftir því við ESA að Ísland njóti viðbótartrygginga vegna svínakjöts og nautakjöts líkt og Noregur, Finnland og Svíþjóð hafa þegar fengið.

4.1.4. Efling opinberra sýnataka

Í kjölfar breytinga sem gerðar verða með frumvarpi þessu mun eftir sem áður vera til staðar eftirlit með matvælum bæði á markaði og í frumframleiðslu. Heimild stendur til þess að taka sýni í formi „dýraheilbrigðisskyndikannana“ við komu innfluttra búfjárafurða til landsins eða ef uppi er rökstuddur grunur um brot við innflutning slíkra vara. Auk framangreinds eftirlits mun áfram vera heimilt að taka sýni á framleiðslustöðum hér á landi en umfang, tíðni og fyrirkomulag á slíkum sýnatökum er í höndum Matvælastofnunar.

Samkvæmt tillögum sem gerðar eru með frumvarpi þessu mun eftirlit með innfluttum afurðum sem eiga uppruna sinna í ríkjum innan EES færast frá landamærum, þar sem Matvælastofnun hefur eftirlit með innflutningi í dag, yfir á markað og í smásölu þar sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga fer að mestu leyti með eftirlit. Samhliða því er talið mikilvægt

að efla opinberar sýnatökur sem tryggja að stjórnvöld hafi vitneskju um heilnæmi matvæla á markaði. Jafnframt eru opinberar sýnatökur mikilvægar til að kanna árangur forvarna gegn salmonellu og kampýlóbakter í alifuglakjöti sem og kanna ástand afurða þegar neytandinn fær þær í hendur í verslunum, óháð uppruna afurðanna.

Í mars 2018 hófst sýnataka á kjöti á markaði til að kanna stöðu á algengustu sjúkdómsvaldandi örverum í kjöti og skima fyrir bakteríum sem bera með sér gen sem hafa þann eiginleika að mynda ónæmi gegn mikilvægum sýklalyfjum. Tekin eru sýni af innlendu og erlendu kjöti á markaði þar sem sýni eru tekin af svínakjöti, alifuglakjöti, nautgripakjöti og kjöti af sauðfé. Þakkingar eru valdar af handahófi og þeim sýnatökum dreift jafnt yfir árið.

Sýnatökur þessar eru gerðar með heimild í 1. mgr. 24. gr. laga nr. 93/1995 þar sem segir að matvælafyrirtækjum sé skylt að láta aðilum, sem fara með eftirlit, endurgjaldslaust í té nauðsynleg sýni til rannsókna. Byggjast sýnatökurnar á sýnatökuáætlun Matvælastofnunar og sér heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga um sýnatöku sem fer fram á markaði. Íslensk stjórnvöld hafa tryggt áframhaldandi fjármagn til að þessar sýnatökur haldi áfram. Þá fer sýnataka jafnframt fram í formi skyndikannana eða þegar uppi er rökstuddur grunur um brot. Slíkt eftirlit fer fram í samræmi við ákvæði 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE.

4.1.5. Leiðbeiningar til ferðamanna

Matvælastofnun vinnur nú að því að undirbúa áætlun um kynningu og fræðslu til ferðamanna varðandi innflutning afurða úr dýraríkinu en slík vinna hefur nú þegar verið fjármögnuð. Talið er að hætta sé á að sjúkdómsvaldar flytjist til landsins með matvælum og klæðnaði ferðafólks. Því sé mikilvægt að farþegar til landsins fái fræðslu um góða sjúkdómastöðu íslenskra búfjárstofna og hversu viðkvæmir þeir eru fyrir nýju smiti. Þannig sé brýnt fyrir fólki sem hingað kemur, jafnt Íslendingum sem erlendum ferðamönnum, hvað beri að varast varðandi matvæli og klæðnað svo sem alþekkt er í löndum sem hafa hliðstæðar áherslur að þessu leyti.

Jafnframt er unnið að upptöku og innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 206/2009 um innflutning dýraafurða til einkaneyslu. Með henni verða sett skýr ákvæði um hvaða vörur og afurðir farþegar mega taka með sér á milli landa og í hvaða magni. Með þeirri reglugerð verða hertar reglur um innflutning kjöt- og mjólkurafurða farþega frá löndum utan EES og þeim verður óheimilt að flytja þessar afurðir með sér. Heimilt verður þó að koma með allt að 10 kg. frá Grænlandi og Færeyjum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þá verður heimilt að koma með unnar fiskafurðir, barnavörur, sérfæði og gæludýrafóður í litlu magni. Þá verður flutningsaðilum gert skylt að vekja athygli farþega á skilyrðum á sviði dýraheilbrigðis vegna innflutnings á afurðum úr dýraríkinu.

4.1.6. Betri merkingar matvæla

Í sáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar-græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis kemur fram að ríkisstjórnin ætli að tryggja betur rétt neytenda til upplýsinga um uppruna, framleiðsluhætti, lyfjanotkun og umhverfisáhrif. Með vísan til þessa var hinn 1. febrúar sl. undirritað samkomulag um þátttöku í átaki um betri merkingar matvæla. Aðilar samkomulagsins eru sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Bændasamtök Íslands, Neytendasamtökin, Samtök verslunar og þjónustu og Samtök iðnaðarins. Markmið átaksins er að tryggja betur rétt neytenda til upplýsinga um uppruna, framleiðsluhætti, lyfjanotkun og umhverfisáhrif matvæla. Verkefni samráðshóps sem skipaður verður til að halda utan um verkefnið verður að ráðast í

átaksverkefni um merkingar og hvernig betur megi upplýsa neytendur og fyrirtæki um réttindi og skyldur á skýran og einfaldan hátt, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1.7. Starfshópur um opinber innkaup matvæla

Hinn 22. febrúar 2018 samþykkti ríkisstjórn Íslands tillögu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um að skipa starfshóp til að móta innkaupastefnu opinberra aðila á sviði matvæla. Hlutverk hópsins er að móta stefnu um opinber innkaup í því skyni að tryggja neytendum matvæli úr heilnæmum afurðum með tilliti til framleiðsluhátta og umhverfisáhrifa. Stefnan skal m.a. taka mið af því að opinber innkaup matvæla stuðli að minnkun kolefnisspors við framleiðslu og flutning. Starfshópnum er falið að móta tillögur að hvötum sem styðja við innkaupastefnu sem byggir á framangreindum viðmiðum. Tillögur hópsins skulu einnig tryggja að neytendur hafi aðgang að upplýsingum um uppruna matvæla og að stefnan uppfylli lýðheilsuþátt um næringu. Starfshópurinn tók til starfa í maí 2018 og er ætlað að skila stefnunni fyrir 1. apríl 2019.

4.1.8. Sérþjálfaðir hundar við tollefirtlit

Kanna á möguleika þess að tollayfirvöld hafi sérþjálfaða hunda við tollefirtlit sem gætu þefað uppi kjöt sem kemur með ferðamönnum á helstu komustöðum til landsins, s.s. í Leifsstöð og á Seyðisfirði. Með því yrði komið í veg fyrir innflutning á kjöti sem er ekki framleitt á lögmætan hátt sem gæti borið með sér dýrasjúkdóma.

4.1.9. Áhættumatsnefnd.

Ráðherra mun á næstunni setja reglugerð um áhættumatsnefnd en í lögum nr. 93/1995 og lögum nr. 22/1994 er mælt fyrir um skipan hennar. Hlutverk nefndarinnar er að veita og hafa umsjón með framkvæmd vísindalegs áhættumats á sviði matvæla, fódurs, áburðar og sáðvöru. Matvælastofnun fer með áhættustjórnun sem byggir á niðurstöðum nefndarinnar. Áhættumat nefndarinnar skuli nota á sviði matvæla, fódurs, áburðar og sáðvöru til þess að stuðla að bættri áhættustjórnun og vera til ráðgjafar í tengslum við stefnumótun yfirvalda í fyrrgreindum málaflokkum. Áhættumat skuli unnið á hlutlausan og gagnsæjan hátt á grundvelli vísindalegra upplýsinga og gagna. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og Matvælastofnun geti óskað eftir álitni nefndarinnar. Telji áhættumatsnefnd þörf á að leggja fram tillögur um framkvæmd áhættumats skuli nefndin óska samþykkis sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

4.1.10. Eftirlit með sýklalyfjaónæmi í matvælum og landbúnaði.

Í umræðu um afnám frystiskyldu í kjölfar dóma EFTA dómstólsins og Hæstaréttar Íslands hafa komið fram áhyggjur sem tengdar hafa verið sýklalyfjaónæmi. Ráðuneytið hefur leitað ráðgjafar frá yfirdýralækni og sóttvarnalækni um möguleg áhrif afnáms frystiskyldunnar á útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería. Að þeirra mati hefur frysting kjöts ekki áhrif á sýklalyfjaónæmi að undanskildum sýklalyfjaónæmum kampýlóbakter í alifuglakjöti. Frysting hefur áhrif á kampýlóbakter og þ.a.l. sýklalyfjaónæman kampýlóbakter. Frysting hafi hins vegar lítil áhrif á aðrar bakteríur og sýklalyfjaónæmi þeirra enda lifi þær af frystingu. Með vísan til þess breyti engu hvort kjöt sé ferskt eða frosið með tilliti til sýklalyfjaónæmis og er því ekki talið að afnám frystiskyldu muni eitt og sér hafa áhrif á sýklalyfjaónæmi hér á landi.

Á síðari árum hefur ónæmi gegn sýklalyfjum farið vaxandi í heiminum sem gerir meðferð ýmissa sýkinga erfiða og kostnaðarsama. Samkvæmt Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni, Alþjóðadýraheilbrigðismálastofnuninni, Sóttvarnastofnun Evrópusambandsins og Matvælaöryggisstofnun Evrópusambandsins er útbreiðsla sýklalyfjaónæmis ein helsta

heilbrigðisögn sem stöðjar að mönnum. Sýklalyfjaónæmi á Íslandi hefur verið umtalsvert minna vandamál en í nálægum löndum og mikilvægt er að stemma stigu við frekari útbreiðslu.

Í apríl 2017 skilaði starfshópur tillögum til heilbrigðisráðherra um varnir gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería á Íslandi. Í skýrslunni er að finna aðgerðir sem miða að því að draga úr útbreiðslu þeirra hér á landi. Fram kemur að kjöt í Evrópu, einkum alifuglakjöt, getur innihaldið sýklalyfjaónæmar bakteríur og bakteríur sem valdið geta sýkingum í mönnum. Þó ekki sé nákvæmlega vitað hversu miklar líkur eru á dreifingu ónæmra baktería frá matvælum yfir í menn þá er ljóst að slíkt getur gerst með grænmeti og kjöti. Auk þess kemur fram í greinargerðinni að almennt sé talið að lítil hætta sé á að ónæmar bakteríur berist í fólk með neyslu búfjárafurða þar sem þær eru að jafnaði hitameðhöndlaðar (soðnar/steiktar) fyrir neyslu og bakteríurnar þannig drepnar. Annað gildi hins vegar um grænmeti sem borðað er hrátt. Því megi færa fyrir því rök að líkur frá smiti frá grænmeti geti verið meiri en frá kjöti.

Á meðal tillagna starfshópsins um aðgerðir sem miða að því að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería hér á landi er að íslensk stjórnvöld marki sér opinbera stefnu um málefni sem tengjast ónæmi gegn sýklalyfjum og sníkjudýralyfjum. Slík stefna þurfi að taka til forvarna, vöktunar og viðbragða. Jafnframt leggur starfshópurinn til að styrkt verði eftirlit með sýklalyfjaónæmum bakteríum í dýrum og í matvælaframleiðslu og útbúin verði viðbragðsáætlun ef ónæmi gegn sýklalyfjum finnst í dýrum, sláturafurðum, frjóeggjum og fódri. Þá kemur m.a. fram tillaga í greinargerðinni um að fylgst verði með sýklalyfjaónæmi hjá sjúkdómsvaldandi bakteríum og bendibakteríum í matvælum í smásölu á grundvelli ákvörðunar Evrópusambandsins nr. 652/2013. Innleiðing á ákvörðuninni sé nauðsynleg en tryggja þurfi fjármagn og samstarf með heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna til verkefnisins. Í því sambandi er lagt til að í upphafi verði eftirliti háttað samkvæmt ákvörðun ESB en síðar megi beita auknu eftirliti eins og sum Norðurlöndin hafi gert. Helst mætti nefna eftirlit með grænmeti (erlendu sem innlendu) sem og eftirliti með lamba- og hrossakjöti.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur í samvinnu við heilbrigðisráðuneytið unnið að viðbrögðum við greinargerð starfshópsins. Hinn 8. febrúar 2019 undirrituðu núverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og núverandi heilbrigðisráðherra yfirlýsingu þar sem fram kemur vilji þeirra til þess að auka samstarf á milli málefna sviða sem undir hvort ráðuneyti heyrir og snúa að því að tryggja vernd gegn sýklalyfjaónæmum bakteríum. Í viljayfirlýsingunni kemur einnig fram tillögur fyrrgreinds starfshóps sem skilaði tillögum til heilbrigðisráðherra á árinu 2017 muni marka opinbera stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki. Strax í kjölfar undirritunar viljayfirlýsingarinnar var skipaður stýrihópur með fulltrúum beggja ráðuneyta auk sóttvarnalækni og yfirdýralækni en stýrihópurinn hefur það hlutverk að framfylgja stefnu stjórnvalda í málaflokknum.

Þá hefur fjármagn verið veitt til Matvælastofnunar til að auka sýnatökur og greiningu á lyfjaónæmum bakteríum í kjötafurðum, grænmeti, gæludýrum, sauðfé og hrossum. Í nóvember 2018 setti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra reglugerð nr. 1000/2018 um vöktun á sýklalyfjapoli í lifandi dýrum, matvælum, fódri, áburði og sáðvöru þar sem kveðið var á um framkvæmd þessarar vöktunar. Þá hefur fjármagn verið veitt fyrir þátttöku Matvælastofnunar í samstarfsverkefni með Matvælaöryggisstofnun Evrópu sem felur í sér greiningu á tiltekinni bakteríu. Niðurstöðunum er ætlað að nýtast við að útbúa viðbragðsáætlanir til að viðhalda lágu hlutfalli sýklalyfjaónæmis á Norðurlöndum. Á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er nú unnið að frekari framkvæmd á þeim tillögum sem birtast í áður nefndri greinargerð í samvinnu við heilbrigðisráðuneytið og er m.a. til skoðunar að fara í sérstakt átak í þessum efnunum. Með auknum innflutningi búfjárafurða hingað til lands er almennt viðurkennt að tíðni sýklalyfjaónæmra baktería geti aukist. Almennt er ekki

gert ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu hafi bein áhrif á magn búfjárafurða sem flutt verða til landsins. Fyrirkomulag tolla og tollkvóta er meginþáttur þess að takmarka og stýra umfangi samkeppni frá innfluttum afurðum. Síðari ár hefur innflutningur farið vaxandi m.a. með tilkomu aukinna tollkvóta vegna fríverslunarsamninga. Líklegt þykir að áframhald verði á þessari þróun en innflutningur búfjárafurða verður enn innan þess fyrirkomulags tolla sem nú eru í gildi óháð þeirri breytingu sem lögð er til og mun hún engin áhrif hafa á það fyrirkomulag.

4.1.11. Stjórnvaldssektir

Með frumvarpinu verður Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga veitt heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir á stjórnendur matvælafyrirtækja sem brjóta gegn ákvæði 5. mgr. 8. gr. a laga nr. 93/1995. Með lögfestingu ákvæðisins verður lögð áhersla á ábyrgð matvælafyrirtækja við að tryggja að matvæli sem eru markaðssett séu örugg og uppfylli kröfur varðandi kampýlóbakter. Gert er ráð fyrir að sektum verði beitt gagnvart matvælafyrirtækjum sem dreifa vörum sem að uppfylla ekki skilyrði varðandi varnir gegn kampýlóbakter.

Samkvæmt ákvæðinu er ábyrgð matvælafyrirtækja hlutlæg og því ekki nauðsynlegt að sýna fram á að forsvarsmenn, starfsmenn eða aðrir á vegum matvælafyrirtækis hafi sýnt af sér saknæma háttsemi, þ.e. ásetning eða gáleysi. Við ákvörðun sekta skal þó m.a. tekið tillit til ásetnings eða gáleysis af hálfu matvælafyrirtækis.

4.1.12. Fræðsla til neytenda

Fyrirhugað er að ráðast í átak um fræðslu til neytenda um meðhöndlun alifuglakjöts. Verður í því átaki lögð áhersla á að fræða neytendur um hvernig hægt er að varast kampýlóbakttersýkingu, m.a. með því að matreiða alifuglakjöt nægilega vel en við rétta hitameðhöndlun drepast bakteríurnar og stafar þá ekki hættu af þeim. Samkvæmt upplýsingum frá Matvælastofnun stafar neytendum ekki hættu af kampýlóbakter menguðu kjöti ef það er nægilega vel hitað eða nánar tiltekið þegar steikingarhitamælir sýnir 75°C. Jafnframt verður í umræddu átaki vakin athygli á ráðstöfunum til að koma í veg fyrir krossmengun með rétttri meðhöndlun og með hreinlæti.

4.1.13. Matvælasjóður settur á fót

Unnið er að sameiningu m.a. Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og AVS rannsóknasjóðs í sjávarútvegi með það að markmiðið að koma á fót einum öflugum matvælasjóði sem styður betur við nýsköpun og þróun í innlendri matvælaframleiðslu. Fyrirhugað er að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra mæli fyrir frumvarpi til að koma slíkum sjóð á fót haustið 2019.

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5.1. Samræmi við stjórnarskrá

Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að sá hluti a-liðar 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 sem EFTA-dómstóllinn og Hæstiréttur Íslands hafa talið að samræmist ekki skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, verði afdómurinn. Samþykkt frumvarpsins mun því stuðla að því að íslensk lög séu samrýmanleg EES-samningnum og tryggja að ekki sé brotið á réttindum lögaðila á Íslandi samkvæmt samningnum. Er með því jafnframt brugðist við dómi Hæstaréttar Íslands frá 11. október 2018 í máli 154/2017.

Með 8. gr. frumvarpsins er lagt til að Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á matvælafyrirtæki, hafi þau gerst brotleg gegn tilteknum ákvæðum laga um matvæli og stjórnvaldsreglum settum á grundvelli þeirra laga. Samkvæmt 1. másl. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 7. gr. stjórnarskipunarlega, nr. 97/1995, verður engum gert að sæta refsingu nema hann hafi gerst sekur um háttsemi sem var refsiverð samkvæmt lögum á þeim tíma sem hún átti sér stað eða má fullkomlega jafna til slíkrar háttsemi. Ákvæðið hefur verið talið gera ákveðnar kröfur til löggjafans við mótun og setningu refsíákvæða. Ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta felur í sér beitingu refsikenndra viðurlaga og ber því að gæta sérstaklega að samræmi við stjórnarskrá, sbr. fyrrgreint ákvæði. Hæstiréttur Íslands hefur komist að þeirri niðurstöðu, sbr. *H. 1991, bls. 1690*, að framsal löggjafans á valdi til að rannsaka mál og beita stjórnvaldssektum í tilefni brota gegn ákvæðum laga brjóti ekki í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar. Þá hefur einnig verið talið að framangreind skipan sé í samræmi við ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að heimild til álagningar sektar sé óháð því hvort aðili á vegum matvælafyrirtækisins hafi sýnt af sér ásetning eða gáleysi. Hlutlæg refsíabyrgð af þessu tagi er samrýmanleg framangreindu ákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. H 442/1999 að því tilskildu að nægjanlegt skýrt sé mælt fyrir um þetta fyrirkomulag ábyrgðar líkt og raunin er í frumvarpi þessu.

Með 7. og 9. gr. þessa frumvarps er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að vísa til frumútgáfu, þ.e. enskrar útgáfu, reglugerða Evrópusambandsins sem teknar eru upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með einfaldaðri málsmeðferð. Samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands skal birta lög en um birtingar fer samkvæmt landslögum. Í lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslenskt tákni er kveðið á um að íslenska sé þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi. Stjórnvöld skulu tryggja að íslensku sé unnt að nota á flestum sviðum samfélagsins. Þá skal samkvæmt lögum nr. 15/2005, birta lög í A-deild Stjórnartíðinda, stjórnvaldsfyrirmæli í B-deild og samninga við önnur ríki í C-deild. Óskráð regla er að reglur sem birtar eru í Stjórnartíðindum séu á íslensku.

Þó eru tilvik þar sem löggjafinn hefur heimilað birtingu reglna á öðru tungumáli en íslensku. Sérstök heimild er í 2. og 3. gr. laganna að birta í C-deild Stjórnartíðinda reglur sem settar eru til að innleiða samninga sem Ísland gerir við önnur ríki, þ.m.t. EES-gerðir á öðru tungumáli en íslensku. Um afar þrönga heimild er að ræða, sbr. lögskýringargögn með þessu ákvæði laganna. Til þess þarf samþykki dómsmálaráðuneytisins. Samþykki dómsmálaráðuneytisins verður ekki veitt nema uppfyllt sé það skilyrði 2. mgr. 4. gr. laganna að um sé að ræða samninga sem varða afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast til að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar eða annarrar sérhæfingar.

Þá hefur í einhverjum tilvikum verið farin sú leið að kveða á um í sérlægum að heimilt sé að birta ákveðnar reglur á erlendu tungumáli á vefsíðum, t.d. í 9. gr. a. laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Í 5. tölul. 1. mgr. 11. gr. efnalaga nr. 61/2013 er umhverfis- og auðlindaráðherra heimilað að vísa til erlendra frumútgáfu efnalista og staðla sem teknir hafa verið upp í EES samninginn og eru birtir á ensku í EES-viðbæti þegar hann setur reglugerðir um efnalista og prófunaraðferðir.

5.2. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Með breytingum sem lagðar eru til í 2. gr. frumvarps þessa er brugðist við niðurstöðum Hæstaréttar Íslands og EFTA-dómstólsins samkvæmt 33. gr. SED, sbr. fyrri umfjöllun. Með 2. gr. frumvarpsins er lagt til að núverandi kerfi fyrir innflutningi verði við haldið gagnvart

vörum sem eiga uppruna sinn utan EES þar sem rök standa ekki til þess að breyta því. Líkt og ítarlega er rakið í frumvarpinu var niðurstaða EFTA-dómstólsins sú að 10. gr. laga nr. 25/1993 sem og tiltekin ákvæði í reglugerð nr. 448/2012 fælu í sér brot gegn 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE. Tilskipun þessi gildir hins vegar einungis um vörur sem upprunnar eru innan EES-ríkjanna þar sem þær eru framleiddar í samræmi við hina sameiginlegu matvælaöggjöf EES-samningsins en tekur ekki til vara sem koma frá þriðju ríkjum. Er ekki að finna sambærilegt ákvæði og nefnda 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE þegar kemur að þeim afurðum sem upprunnar eru utan EES. Eins er ekki unnt að leiða frjálsa för þeirra af meginmáli EES-samningsins þar sem af ákvæði 2. mgr. 8. gr. samningsins leiðir að viðeigandi ákvæði hans taki ekki til slíkra vara. Um hvernig afmarka beri hvaða vörur teljist upprunnar innan EES-ríkja er mælt fyrir um í Bókun 4 við EES-samninginn.

Með 6. gr. er gerð tillaga um breytingu á 1. másl. 1. mgr. 27. gr. a. laga nr. 93/1995 um matvæli sem heimilar Matvælastofnun að annast eftirliti með vörum sem flutt eru til landsins frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins annars vegar í formi skyndiskoðana og sýnatöku og hins vegar þegar rökstuddur grunur er um að afurðir séu heilsuspillandi eða óhæfar til neyslu eða geta valdið dýrasjúkdómum. Ákvæðið samræmist heimild í a-lið 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn.

Vikið hefur verið að samræmi ákvæðis 5. gr. frumvarps þessa við stjórnarskrá. Hvað samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar varðar þá hefur Evrópudómstóllinn komist að þeirri niðurstöðu að ákvæði sem mæla fyrir um hlutlæga ábyrgð vegna brota á matvælaöggjöfinni séu í samræmi við reglur Evrópuréttar. Í því sambandi má vísa til máls *Reindl* fyrir Evrópudómstólnum þar sem til álita kom hvort ákvæði í austurrískum lögum sem mæltu fyrir um hlutlæga ábyrgð vegna brota á matvælaöggjöf væri í samræmi við reglur matvælaöggjafar ESB. Í málinu hafði forsvarsmáður verslunar í Austurríki verið sektaður fyrir að hafa kjúkling til sölu sem innihélt salmonellu umfram þau viðmið sem mælt var fyrir um í reglugerð 2073/2005. Evrópudómstóllinn komst ótvírætt að þeirri niðurstöðu að örverufræðilegar viðmiðanir sem reglugerðinni kvað á um gildi á öllum stigum matvælaframleiðslu, þ. á. m. við sölu á smástölustigi. Dómstóllinn taldi að ákvæði að landsrétti sem heimilaði álagningu sektar ef matvæli, sem væru ekki hæf til neyslu væru sett á markað, væru til þess fallin að stuðla að því að markmiðum matvælaöggjafar um umfangsmikla vernd lýðheilsu yrði náð. Var niðurstaða dómstólsins að þrátt fyrir að í ákvæðinu væri mælt fyrir um stranga ábyrgð fæli slíkt ekki í sér brot á meðalhófsreglu.

6. Samráð.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Við undirbúning frumvarps og aðgerða til að draga úr áhættu gagnvart lýðheilsu og dýraheilsu hefur samráð verið haft við Matvælastofnun, sóttvarnalækni og yfirdýralækni. Einnig hefur verið haft samráð við hagsmunaaðila til að kynna fyrirætlanir stjórnvalda í kjölfar dóms EFTA-dómstólsins og kallað eftir sjónarmiðum þeirra og tillögum að því hvernig hægt sé að minnka áhættu gagnvart mönnum og dýrum.

Í þessu skyni var mynduð verkefnastjórn um þær mótvægisáðgerðir sem stjórnvöld munu grípa til samhliða breytingu á umræddu regluverki. Verkefnið leiddi Brynjar Níelsson, þingmaður, en auk hans voru í hópnum Eiríkur Blöndal frá Bændasamtökum Íslands, Lilja Rafney Magnúsdóttir, þingmaður og formaður atvinnuveganefndar, Margrét Gísladóttir, framkvæmdastjóri Landssambands kúabænda, og Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins. Var það hlutverk hópsins að koma á framfæri tillögum til ráðherra um mótvægisáðgerðir við áhættu sem væri samfara reglubreytingum.

Fundir hafa jafnframt verið haldnir með öðrum hagsmunaaðilum til að kynna fyrirhugaðar aðgerðir. Hinn 26. febrúar 2018 fór fram fundur með fulltrúum Bændasamtaka Íslands, Samtaka atvinnulífsins og Neytendasamtakanna. Þá fór fram fundur 19. desember 2018 með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga og 25. janúar 2019 með Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi. Þar að auki hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra flutt erindi þar sem viðbrögð Íslands við dómi EFTA-dómstólsins hafa verið kynnt. Kynningarfundur var haldinn fyrir þingmenn allra flokka á Alþingi hinn 9. maí 2018. Þá fjallaði ráðherra um fyrirhugaðar breytingar á málþingi á vegum Félags atvinnurekenda og sendinefndar ESB á Íslandi 17. maí 2018 og á opnum fundi Matvælastofnunar 22. nóvember 2018.

7. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér efnisbreytingar á gildandi rétti. Gera má ráð fyrir að eftirfarandi þættir hafi einna mest áhrif á stöðu ríkissjóðs:

1. Gera má ráð fyrir að verði frumvarpið að lögum hafi það smávægilegar breytingar í för með sér hvað varðar fjárhag Matvælastofnunar sem leiði af fækkun umsókna um leyfi til innflutnings á búfjárafurðum.

Frumvarpið mun ekki hafa áhrif á tolla eða aðrar innflutningshömlur og innflutningur verður áfram innan núgildandi fyrirkomulags aðflutningsgjalda.

Við mat á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins aflaði ráðuneytið álitserðar frá Daða Má Kristóferssyni hagfræðingi frá Háskóla Íslands. Helstu niðurstöður álitserðarinnar eru eftirfarandi:

1. Gera má ráð fyrir að ábati neytenda verði tæpar 900 millj. kr. á ári.
2. Gera má ráð fyrir að heildarsamdráttur í tekjum innlendra framleiðenda landbúnaðarafurða verði 500-600 millj. kr. á ári á meðan aðlögun að nýju markaðsjafnvægi stendur.

Eftirfarandi umfjöllun er byggð á fyrrnefndri álitserð Daða Mús Kristóferssonar.

7.1. Áhrif heimilda til innflutnings á ófrystum landbúnaðarafurðum

Á undanförunum áratugum hafi milliríkjavíðskipti með landbúnaðarafurðir aukist umtalsvert á heimsvísu og sé Ísland engin undantekning. Frá árinu 2010 hafi heildarverðmæti innfluttra landbúnaðarafurða aukist úr 950 m.kr. (CIF) í tæpa 5 milljarða kr. árið 2018. Verðmæti innfluttra afurða hafi aukist umfram virði innlendra framleiðslu í kjöti og mjólkurvörum en dregist saman í eggjum. Hafa beri í huga að stór hluti aukningarinnar sé vegna svokallaðra opinna tollkvóta sem séu veittir tímabundið vegna framboðsskorts á ákveðnum vörum (t.d. svínasíðum og nautalundum) og stækkunar tollkvóta árið 2018 vegna uppfærslu fríverslunarsamnings við ESB. Hluti innflutnings sé umfram tollkvóta og því fluttur inn á tollum samkvæmt tollskrá. Gera verði ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram þrátt fyrir að reglur um innflutning ferskra landbúnaðarafurða yrðu óbreyttar.

Virði neysluvöru ráðist af eiginleikum hennar og sé varla til skýrara dæmi en í tilviki matvöru. Sem dæmi megi nefna að meðal fjölmargra eiginleika nautakjöts séu t.d. ferskleiki, tegund, uppruni, heilnæmi og fitusprengring. Huga þurfi sérstaklega að sértækum áhrifum þess að aflétta einni takmörkun á frelsi í viðskiptum með landbúnaðarafurðir, þ.e. hvaða áhrif breytingin sé líkleg að hafa á verð og framboð á afurðum með mismunandi eiginleika.

Nærtækasta dæmið um reynslu þess að aflétta innflutningstakmörkunum sé þegar tollar voru felldir niður á tómtum, gúrkum og paprikum árið 2002. Samkvæmt Hagfræðistofnun HÍ (skýrslur C10:05 og C13:02) hafi markaðshlutdeild innlendra framleiðenda dregist talsvert saman til skamms tíma. Áratug síðar hafi þó orðið viðsnúningur í framleiðslu garðyrkjubænda. Árið 2012 hafði framleiðsla þessara tegunda vaxið um 60% frá árinu 2001, á meðan vöxtur í framleiðslu annarra tegunda var aðeins 5%. Aukningin hafi ekki síst verið vegna þess að íslenskum framleiðendum tókst að skapa sér samkeppnisforskot á innflutt grænmeti vegna betri merkinga um uppruna innlendu framleiðslunnar. Ábati neytenda af breytingunni hafi jafnframt verið verulegur. Niðurstöður sýndu að verð á þessum tegundum hafi að jafnaði verið töluvert hærra en á innfluttum vörum. Sýnt hafi verið fram á að neytendur hafi verið reiðubúnir að greiða hærra verð fyrir innlenda framleiðslu en samskonar innfluttar vörur.

Að mati Daða Más bendi framangreint til þess að umtalsverð sértæk eftirspurn sé meðal íslenskra neytenda eftir þeim eiginleika vöru að hún sé framleidd hér á landi. Sambærilegar niðurstöður megi finna í öðrum rannsóknum en rannsóknir frá Noregi benda til þess að umtalsverð sértæk eftirspurn sé meðal norskra neytenda eftir þeim eiginleika nautakjöts að það sé framleitt í Noregi. Samanburðartilraun hafi einnig verið framkvæmd hér á landi fyrir nautakjöt. Samanburður á greiðsluvilja íslenskra neytenda eftir því hvort kjöt sé innlent eða innflutt bendi til þess að neytendur séu reiðubúnir að greiða 275 kr./kg aukalega fyrir íslenskt nautahakk og 585 kr./kg fyrir íslenskar nautalundir. Það undirstriki að verðmunur og framboð eiginleika séu meginatriði þegar leggja á mat á áhrifum aukins frelsis í viðskiptum með ferskar dýraafurðir.

7.1.1. Áhrif á verð og magn

Þrátt fyrir vaxandi markaðshlutdeild innfluttra afurða sé hún enn lítil samanborið við innlenda framleiðslu. Því megi gera ráð fyrir að tollvernd sé enn virk, þ.e. verð innfluttra vara sé ekki nema rétt samkeppnisfært við innlenda framleiðslu.

Í ljósi ofangreindrar reynslu garðyrkjubænda og rannsókna, sem og frekari greininga sé talið líklegt að samdráttur í verði til innlendra framleiðenda verði minni eftir því sem samdráttur í magni verði meiri. Líklegast sé talið að einhver samdráttur verði í innlendra framleiðslu en lítill samdráttur í verði á almennum markaði fyrir kjötvörur. Ef dæmi sé tekið um markað fyrir nautakjöt gefur núverandi staða til kynna að meðal markaðshlutdeild innflutts nautakjöts sé um 23% og er áætlað að viðvarandi verðmunur milli innlendra og erlendra framleiðslu geti numið 5-10% af heildsöluverði.

7.1.2. Áhrif á framboð

Íslenskur landbúnaður sé smár í sniðum og getu hans til fjölbreytni í framleiðslu séu takmörk sett. Líklegt verði að teljast að nokkur innflutningur verði á sérvöru með eiginleika sem ekki er að finna hérlendis eða innlent framboð þeirra takmarkað. Stór hluti kjötafurða og osta sem nú eru fluttir á tollkvótum til landsins eru slík sérvara.

Lagabreytingin muni fela í sér mögulegt framboð á ferskum innfluttum kjötvörum, mjólkurvörum og eggjum, þar sem áður var aðeins frosin eða unnin vara. Ekki liggi fyrir rannsóknir á staðkvæmd frosinna og ferskra kjötvara á Íslandi en bandarískar rannsóknir benda til þess að þessi staðkvæmd sé til staðar og sé umtalsverð. Það þýðir að aukinn innflutningur á fersku kjöti muni bitna á innflutningi á frosnu kjöti ekki síður en innlendra framleiðslu.

7.1.3. Mat á umfangi tekjutaps framleiðenda landbúnaðarafurða og ábati neytenda

Að teknu tilliti til núverandi markaðshlutdeildar innflutnings og þróunar síðari ár, sértækri eftirspurn eftir innlendi framleiðslu og staðkvæmd ferskra og frosinna kjötvara virðist ólíklegt að fyrirhugaðar breytingar hafi umfangsmiklar afleiðingar fyrir innlenda framleiðslu umfram það sem ætla má að yrði miðað við þróun undangenginna ára. Sérstaklega virðist ósennilegt að mikill samdráttur verði í seldu magni innlendar framleiðslu ef verðlækkun verði á ferskum afurðum í kjölfar lagabreytingarinnar. Samanburður á verði ferskra mjólkurvara í nágrannaríkjum og hér á landi bendi til þess að óhagkvæmt sé að flytja þær inn og eru því áhrif á mjólkurvörur talin óveruleg.

Í niðurstöðum greiningar Daða Más um efnahagsleg áhrif frumvarpsins er miðað við forsendur um verðteygni og staðkvæmdaráhrif vara sem byggðar eru á innlendum og erlendum rannsóknum. Gert er ráð fyrir að heildarsamdráttur í framleiddu magni kjötafurða verði innan við 5%. Samkvæmt Hagstofu Íslands er meðaltal þáttatekna landbúnaðarins um 26%, þ.e. hlutfall tekna eftir aðfanganotkun og afskriftir af heildarframleiðsluvirði. Nettó tekjutap framleiðenda landbúnaðarafurða er því einungis um 1,3% vegna magnsamdráttar í framleiðsluvirði. Reiknað er með að tilkoma erlendra ferskvara hafi áhrif á innlenda ferskvöru til lækkunar. Veginn samdráttur í verði yrði 4,7%, miðað við viðvarandi 7,5% hærra verð fyrir innlenda framleiðslu. Heildarsamdráttur í tekjum er því metinn um 6,0% eða tæpar 600 m.kr. á ári meðan á aðlögun að nýju markaðsjafnvægi stendur, miðað við framleiðsluvirði þessara kjöttægunda árið 2017.

7.2. Áhrif þess að lögum verði ekki breytt til samræmis við skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum

Verði frumvarpið ekki að lögum má gera ráð fyrir að eftirfarandi þættir hafi einna mest áhrif á stöðu ríkissjóðs:

1. Gera má ráð fyrir að beinn kostnaður ríkisins muni aukast um að minnsta kosti um 12 millj. kr. vegna aukins umfangs verkefna Matvælastofnunar í tengslum við útflutning.

Taki íslensk stjórnvöld þá ákvörðun að hlíta ekki dómi EFTA-dómstólsins með því að leiða ákvæði frumvarps þessa í lög og í kjölfarið falla brott af innri markaði EES telur Daði Már að eftirfarandi þættir hafi einna mest efnahagsleg áhrif:

1. Kostnaður vegna tafa við útflutning þar sem verðmæti sjávarafurða muni minnka með hverjum degi sem líður.
2. Eftirlitskostnaður útflutningsaðila sjávarafurða muni aukast töluvert vegna eftirlits á landamærastöðvum.
3. Samanlagður kostnaður vegna eftirlits og skerts geymsluþols væri metinn að lágmarki á um 4.200 millj. kr.

Útflytjendur ferskra dýraafurða gætu orðið fyrir talsverðum áhrifum verði lögum ekki breytt til samræmis við dóm EFTA-dómstólsins. Gert er ráð fyrir að neitun íslenskra stjórnvalda myndi framkalla viðbrögð gagnvart íslenskum útflutningi ferskra afurða til Evrópu, sérstaklega ferskra fiskafurða. Kostnaður samfara því væri tvíþættur. Annars vegar væri um að ræða eftirlitskostnað og hins vegar tafir á innflutningi sem myndi lengja afhendingartíma og stytta geymsluþol vörunnar eftir afhendingu. Auk þess þyki líklegt að ef lögum verði ekki breytt gæti það haft neikvæð áhrif á aðild Íslands að EES og þar með víðtækari afleiðingar en landamæratafir í útflutningi. Í umfjöllun þessari er hins vegar ekki lagt mat á þær afleiðingar.

Auk framangreinds mun íslenska ríkið verða skaðabótaskyld vegna innflutnings á umræddum búfjárafurðum á meðan réttarástand helst óbreytt.

7.2.1. Eftirlitskostnaður

Um sé að ræða tvenns konar eftirlitskostnað, útflutningsvottorð og eftirlitsgjald á landamærastöðvum ESB. Gjald sé tekið fyrir útflutningsvottorð Matvælastofnunar vegna sjávarafurða eða 4.675 kr. samkvæmt gjaldskrá. Ekki sé útilokað að gerð verði krafa um hleðslustaðfestingar vegna vottorðaútgáfu. Eftirlit á landamærastöðvum fælu í sér 55 evru gjald fyrir hverja sendingu að sex tonnum og 9 evrur á hvert tonn umfram það, eða 420 evrur fyrir hverja sendingu yfir 46 tonn. Erfitt sé að meta hversu mörg tilfelli væri um að ræða og er því miðað við lágmarkskostnað við mat á heildarkostnaði fyrir fiskútflytjendur.

7.2.2. Skerðing geymsluþols og lengri afhendingartími

Fiskur sé viðkvæm afurð með takmarkað geymsluþol. Þannig meti Matís geymsluþol þorsks um 15 daga og ekki hægt að reikna með öðru en að verðmæti fisks fari minnkandi með hverjum degi. Við mat á áhrifum skerðingar geymsluþols á virði sjávarafurða sé mikilvægt að hafa í huga að þessi áhrif eru nægileg til að réttlæta flutning á fiski með flugi fremur en sjóleiðina, þ.e. ef skerðingin hefði ekki áhrif væri ódýrasta flutningsleiðin efalaust oftast valin. Eðli málsins samkvæmt taki flutningar með flugi mun skemmri tíma og hafi í för með sér meiri tilkostnað.

Samanburðarrannsókn hafi verið gerð á útflutningsleiðum á ferskum íslenskum fiski. Hún bendir til þess að kostnaðarmismunur milli flutningsleiða sé um 0,4 evrur/kg. Þessi mismunur sé vísbending um lágmarkskostnað útflytjenda af styttra geymsluþoli enda myndu þeir að öðrum kosti velja ódýrari og tímafrekari kostinn. Hér sé því stuðst við þennan kostnað sem lágmarkskostnað ef Ísland stæði utan innri markaðar EES og teldist til þriðja ríkis í viðskiptalegu tilliti. Af því myndi einnig leiða aukinn flutningskostnaður og sé miðað við að hækkan hans nemi um 0,1 evru/kg.

Árið 2017 hafi um 92,8 þús. tonnum af afla íslenskra fiskiskipa verið ráðstafað í vinnslu sem flokkuð er „ísað í flug“ en þar af séu 67,4 þús. tonn af þorski. Heildarverðmæti þessa útflutnings hafi verið um 46,5 milljarðar kr. sama ár. Langstærsti hlutinn hafi verið fluttur út til landa ESB eða rúmlega 80% og hafi sú hlutdeild verið svipuð undanfarin ár.

Með vísan til framangreinds er það mat Daða Más að samanlagður kostnaður vegna eftirlits, skerts geymsluþols og lengri afhendingartíma er metinn að lágmarki á um 4.200 millj. kr. ef Ísland stendur utan innri markaðar EES.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á c-lið 1. mgr. 1. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Með breytingunni er tilgangur laganna víkkaður út þannig að tilgangur laganna sé m.a. að tryggja að búfjárafurðir verði sem heilnæmastar, óháð því hvort þær eru framleiddar hérlandis eða eru fluttar til landsins. Rök standi ekki til þess að gera greinarmun á uppruna búfjárafurða hvað heilnæmi þeirra varðar.

Um 2. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á a-lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Eins og ítarlega var rakið í almennum athugasemdum hér að framan var niðurstaða

EFTA-dómstólsins sú að það leyfiskerfi sem gildir um þessar vörur að íslenskum rétti sé ekki í samræmi við tilskipun 89/662/EBE. Með vísan til þess er nauðsynlegt að afnema þennan hluta ákvæðisins. Auk þess er nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæðum reglugerðar nr. 448/2012, um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins sem EFTA-dómstóllinn taldi einnig að væru ekki í samræmi við nefnda tilskipun.

Um 3. gr.

Eins og ítarlega er rakið fyrr í frumvarpinu var niðurstaða EFTA-dómstólsins og Hæstaréttar Íslands sú að 10. gr. laga nr. 25/1993 sem og tiltekin ákvæði í reglugerð nr. 448/2012 fælu í sér brot gegn 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE. Tilskipun þessi gildir hins vegar einungis um vörur sem upprunnar eru innan EES-ríkjanna þar sem þær eru framleiddar í samræmi við hina sameiginlegu matvælalöggjöf EES-samningsins en tekur ekki til vara sem koma frá þriðju ríkjum. Sambærilegt ákvæði og 5. gr. tilskipunar 89/662/EBE er ekki að finna vegna afurða sem upprunnar eru utan EES enda leiðir af ákvæði 2. mgr. 8. gr. EES-samningsins að viðeigandi ákvæði hans taki ekki til slíkra vara. Mælt er fyrir um afmörkun vara sem teljast upprunnar innan EES-ríkja í Bókun 4 við EES-samninginn.

Með vísan til framangreinds er talið að gagnvart vörum sem eru upprunnar í þriðju ríkjum sé rétt að viðhalda skilyrðum sem nú er að finna í gildandi lögum. Lagt er til að ráðherra verði heimilt með reglugerð að heimila Matvælastofnun að leyfa slíkan innflutning. Við setningu slíkrar reglugerðar þarf að tryggja að búfé stafi ekki hætta af innflutningi.

Um 4. gr.

Líkt og rakið hefur verið í frumvarpinu hefur Ísland svigrúm til þess að setja reglur að landsrétti um kampýlóbakter þar sem samræmd löggjöf innan ESB er ekki fyrir hendi. Með vísan til þess er lagt til að við ákvæði 8. gr. a laga nr. 25/1993 bætist við ákvæði þar sem kveðið verði á um að sláturafurðir alifugla sem dreift er á markaði ómeðhöndlaðar skuli vera af sláturfuglum þar sem staðfest hefur verið með sýnatöku á eldistíma að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum. Nánar verður skilgreint í reglugerð hvað átt er við með hugtakinu ómeðhöndlað í skilningi ákvæðisins en þar er vísað til hitameðhöndlunar og frystingar afurðanna sem minnka eða eyða magni kampýlóbakter. Samkvæmt ákvæðinu skal stjórnandi matvælafyrirtækis, sbr. 8. gr. b, annað hvort leggja fram vottorð um niðurstöðu sýnatöku þess efnis að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum á eldistímanum eða leggja fram sönnur fyrir viðeigandi meðferð sláturafurðanna sem leiði til þess að magn kampýlóbakter minnki verulega eða eyðist. Nánar verður kveðið á um skilyrði í reglugerð m.a. með hliðsjón af tillögum Matvælastofnunar og vísindalegrar vinnu um kampýlóbakter sem hefur átt sér stað á vegum Evrópsku Matvælaöryggisstofnunarinnar.

Um 5. gr.

Með þessari grein er lagt til að við 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli bætist við ákvæði sem veiti ráðherra heimild, að fenginni tillögu Matvælastofnunar, til að fela stofnuninni að annast framkvæmd sýnatöku hjá matvælafyrirtækjum. Með opinberum sýnatökum er ætlað að tryggja að stjórnvöld hafi vitneskju um heilnæmi matvæla á markaði. Þessar sýnatökur sem eru fjármagnaðar af ríkissjóði byggjast á sýnatökuáætlun Matvælastofnunar og hafa heilbrigðisnefndir sveitarfélaga annast sýnatökur sem fara fram í smásölu enda lögbært yfirvald með fyrirtækjum samkvæmt 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93/1995. Matvælastofnun hefur óskað eftir skýrari heimildum í þessa veru. Telji stofnunin nauðsynlegt að hún taki þessi sýni

til að gæta að ákvæðum settra laga og reglugerða, dýraheilbrigði og lýðheilsu, skal hún samkvæmt þessu senda tillögu þess efnis til ráðherra.

Um 6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um heimildir Matvælastofnunar til eftirlits með matvælum sem flutt eru til landsins frá ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins. Í stað gildandi 1. másl. 1. mgr. 27. gr. a. laga nr. 93/1995 komi tveir málsliðir um sama efni. Breytingunni er ætlað að tryggja að Matvælastofnun hafi heimild til að sinna eftirliti annars vegar í formi skyndiskoðana og hins vegar þegar rökstuddur grunur er um að matvæli séu heilsuspillandi eða óhæfar til neyslu eða geti valdið dýrasjúkdómum.

Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um birtingu EES-gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn með einfaldaðri málsmeðferð. Lagt er til að við 31. gr. a laganna bætist ný málsgrein er verður 5. mgr. sem heimili ráðherra að vísa til erlendar frumútgáfu reglugerða við innleiðingu þessara reglugerða ESB í landsrétt. Eins og vikið hefur verið að hér að ofan er hér um að ræða gerðir sem teknar eru upp í samninginn með sérstökum hætti. eru þær ekki teknar upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar heldur ber að innleiða þær í landsrétt á sama tíma og þær öðlast gildi í aðildarríkjum ESB.

EFTA-skrifstofan í Brussel hefur það hlutverk að fylgjast með setningu reglna sem falla undir einfaldaða málsmeðferð og tilkynni EES-ríkjum þegar slíkar gerðir eru samþykktar. Íslandi ber þá að innleiða gerðina í landsrétt þannig að hún öðlist gildi á sama tíma. Gerðir sem falla undir slíka málsmeðferð eru á sviði heilbrigðis dýra og dýraafurða, auk tiltekinna neyðaraðgerða á sviði matvæla. Varða þær jafnan takmarkanir eða bann við innflutningi tiltekinnar vöru eða vöru frá tilteknu landi. Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins sér um þýðingu þessara gerða og sendir til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Þær eru ekki sendar til birtingar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins eins og hefðbundnar EES-gerðir. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur síðan sett reglugerð til innleiðingar á reglugerð Evrópusambandsins og hin íslenska þýðing birt í viðauka við reglugerðina.

Með lagabreytingatillögu sem hér er gerð er ekki ætlunin að breyta þessu fyrirkomulagi. Á endanum verður vísað til íslenskrar þýðingar á ESB-gerðum. Þessari tillögu er hins vegar ætlað að tryggja að ESB-gerðir öðlist gildi hér á landi á tilsettum tíma þegar ekki tekst að þýða gerð í tæka tíð. Verði þá sett reglugerð þar sem vísað er til birtingar á ESB-gerð á ensku. Þegar þýðing er tilbúin verði sett ný reglugerð þar sem þýðingin er birt í viðauka og eldri reglugerð felld brott. Með þessu móti er tryggt að reglur um innflutning dýraafurða frá þriðju ríkjum séu uppfærðar í tæka tíð til að koma megi í veg fyrir innflutning afurða sem ekki eru taldar öruggar.

Það skal tekið fram að þessari heimild þyrfti ekki að beita í hvert sinn sem gerð er tekin upp í EES-samninginn með þessum hætti. Misjafnt er hversu margar gerðir er um að ræða á hverju ári sem falla í þennan flokk. Á árinu 2017 voru 13 reglugerðir Evrópusambandsins teknar upp í EES-samninginn með þessum hætti og innleiddar í íslenskan rétt. Í framkvæmd myndi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið ekki alltaf nýta heimildina til að birta EES-gerð á frummáli þegar hún er innleidd. Ef um stutta gerð er að ræða er jafnan hægt að ljúka þýðingu tímanlega og innleiða á tilskildum tíma. Hins vegar koma þau tilvik upp þar sem reglugerðir ESB eru langar og ekki gefst tími til að þýða gerð nægilega hratt. Til að tryggja að

Matvælastofnun hafi heimild til að stöðva innflutning vara til Íslands sem bann hefur verið lagt við af ESB til að verja heilsu manna og dýra er það mat ráðuneytisins að til staðar verði að vera heimild til að vísa til birtingar á frummáli þegar gerð er innleidd. Það skal tekið fram að þessi birting verður einungis í gildi þar til þýðingu gerðar er lokið. Verður þá ný reglugerð sett þar sem hin íslenska þýðing er birt og kemur hún í stað birtingar á frummáli.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem kveður á um að opinberum eftirlitsaðilum, þ.e. Matvælastofnun og heilbrigðisnefndum sveitarfélaga, verði veitt heimild til þess að leggja stjórnvaldssektir á matvælafyrirtæki sem brjóta gegn ákvæði 5. mgr. 8. gr. a laganna laga nr. 91/1995. Með lögfestingu ákvæðisins verður lögð áhersla á ábyrgð matvælafyrirtækja við að tryggja að matvæli sem eru markaðssett séu örugg og uppfylli kröfur sem gerðar eru vegna varna gegn kampýlóbakter. Samkvæmt ákvæðinu er ábyrgð matvælafyrirtækja hlutlæg og því ekki nauðsynlegt að sýna fram á að forsvarsmenn, starfsmenn eða aðrir á vegum matvælafyrirtækis hafi sýnt af sér saknæma háttsemi, þ.e. ásetning eða gáleysi. Heimildin nær til ábyrgðar stjórnanda matvælafyrirtækis þegar matvælafyrirtæki dreifirvörum sem að uppfylla ekki skilyrði varðandi varnir gegn kampýlóbakter. Við ákvörðun sekta skal þó m.a. tekið tillit til ásetnings eða gáleysis af hálfu stjórnanda matvælafyrirtækis. Hlutlæg ábyrgð stjórnanda matvælafyrirtækis er réttlætt með vísan til þeirra almannahagsmuna sem liggja að baki því að einungis matvæli sem uppfylla kröfur laga og stjórnvaldsreglna séu á íslenskum markaði.

Markmið ákvæðisins er að tryggja vernd lýðheilsu og standa vörð um hagsmuni neytenda með því að kveða á um að sláturafurðir alifugla sem dreift er á markaði ómeðhöndlað þurfi að uppfylla tiltekin skilyrði sem sett eru vegna varna gegn kampýlóbakter. Með heimild til álagningar stjórnvaldssekta má ætla matvælaöryggi verði bætt þar sem stjórnendur matvælafyrirtækja munu eftir megni leitast við að uppfylla framangreind skilyrði ákvæðisins og koma þannig í veg fyrir að opinberir eftirlitsaðilar leggi á stjórnvaldssektir og geri kröfu um að vara matvælafyrirtækisins verði innkölluð.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að sektir geti numið frá 25 þús. krónum til 25 millj. kr. Þar sem mælt er fyrir um hlutlaga ábyrgð telur ráðuneytið ekki rétt að kveða á um veltutengdar sektir eins og t.d. er gert í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og samkeppnislögum nr. 44/2005. Að mati ráðuneytisins þurfa opinberir eftirlitsaðilar að hafa svigrúm til að ákvarða stjórnvaldssektir þannig að þær hafi tilætlun varnaðaráhrif. Telur ráðuneytið að sá rammi sem sektarheimildinni er markaður samkvæmt frumvarpinu sé fullnægjandi að þessu leyti.

Í 4. mgr. þessarar greinar frumvarpsins er mælt fyrir um þau sjónarmið sem opinberum eftirlitsaðilum ber að leggja til grundvallar ákvörðun um álagningu sektar. Ekki er um tæmandi talningu að ræða heldur þau meginsjónarmið sem ákvörðun þarf að hvíla á. Einnig má líta til annarra málefna legra sjónarmiða eftir því sem almennar efnisreglur stjórnsýsluréttar heimila. Auk þess er mælt fyrir um að ákvörðun um stjórnvaldssekt samkvæmt þessari grein er aðfararhæf og skulu sektirnar renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Gjalddagi stjórnvaldssektar sé 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin en séu stjórnvaldssektir ekki greiddan innan 15 daga frá gjalddaga hennar skuli greiða dráttarvexti af fjárhæð sektar frá gjalddaga hennar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fari eftir lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu. Ekki er mælt sérstaklega fyrir um heimild til að kæra ákvarðanir opinberra eftirlitsaðila. Samkvæmt 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sæta slíkar ákvarðanir kæru til ráðuneytisins og er kærufrestur þrjú mánuðir, sbr. 27. gr. laganna. Að mati ráðuneytisins er ekki tilefni til þess að víkja hér frá hinum almennu reglum stjórnsýslulaga.

Um 9. gr.

Sjá umfjöllun um 7. gr.

Um 10. gr.

Mælt er fyrir um að lögin öðlist gildi 1. september 2019 nema ákvæði 7. og 9. gr. laganna sem öðlast þegar gildi. Ástæða þess að önnur ákvæði en 7. gr. og 9. gr. öðlast ekki gildi fyrr en 1. september 2019 er sú að nauðsynlegt er að veita svigrúm í því skyni að undirbúa nýtt fyrirkomulag hér landi, þ.m.t. undirbúa aðgerðir stjórnvalda til þess að tryggja enn frekar öryggi matvæla og vernd búfjárstofna sem jafnframt samræmast alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. mars 2019
Tilvísun: 2017080123/50.12

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum nr. 93/1995 um matvæli og lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru - Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

Eftirfarandi er umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur (HER) um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum nr. 93/1995 um matvæli og lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, lagðar fram á samráðsgátt.

Almennt um frumvarpsdrögin

Mikilvægt er að mati HER að gætt verði fyllstu varúðar við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru samkvæmt drögunum og að jafnframt verði samþykktar og efldar ýmsar mótvægisáðgerðir til að tryggja neytendavernd og öryggi umhverfisins.

HER er sammála því að hluti af mótvægisáðgerðum til verndar lýðheilsu og umhverfi geti verið að krefjast vottorða um að ekki hafi greinst kampýlóbakter í alifuglum á eldistímanum. HER telur jafnframt m.t.t. neytendaverndar og til að tryggja þann góða árangur sem hefur náðst hér á landi í baráttunni við kampýlóbakter í kjúklingum, að nauðsynlegt sé að banna alfarið að dreifa afurðum alifugla á markað sem eru mengaðar af kampýlóbakter. Takmörkunin þarf því bæði að einskorðast við að kampýlóbakter hafi greinst í alifuglum á eldistíma og að óheimilt sé að dreifa ómeðhöndluðum afurðum alifugla, hafi greinst í þeim kampýlóbakter við slátrun eða ef kampýlóbakter greinist í alifuglaafurðum á markaði. Einungis með þessu móti er hægt að ná markmiðum ráðuneytisins hvað þetta varðar eins og það er orðað metnaðarfullt í greinagerðinni með frumvarpsdrögunum: “Til að mæta þessum breytingum sérstaklega hyggst ráðuneytið setja reglugerð um bann við því að setja kampýlóbakter mengað kjöt á markað.” Lagt er til að bann verði í væntanlegri reglugerð við því að setja kampýlóbakter mengað kjöt á markað sem og ef mengað kjöt uppgötvast á markaði skuli innkalla það. Ef sú nálgun að bannað verði að hafa kampýlóbakter mengað kjöt á markaði náist ekki í gegn, þarf í því samhengi að endurskoða sýnatökur á markaði t.d. að takmarka þær ef ekki á að nýta niðurstöður til innköllunar á mengaðri vöru eða að almenningur verði varaður við. Annað væri eyðsla á tíma eftirlitsaðila og aukinn kostnaður fyrirtækja sem sýnataka beinist að.

Athugasemdir og tillögur HER er varða einstakar greinar frumvarpsdraganna.

II. KAFLI

Breytingar á lögum nr. 93/1995 um matvæli.

4. gr.

HER leggur til að 4. gr. verði orðuð á eftirfarandi hátt með breytingum og viðbót:

Óheimilt er að dreifa ómeðhöndluðum sláturafurðum alifugla á markað nema sýnt sé fram á



Reykjavíkurborg

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

gagnvart opinberum eftirlitsaðilum að staðfest hafi verið með sýnatöku á eldistíma að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum. Sömuleiðis er óheimilt að dreifa afurðum alifugla sem í greinist kampýlóbakter á markað eða greinist í við slátrun og skal innkalla slíkar afurðir eða almenningi gert viðvart eftir eðli máls. Nánar skal skilgreina í reglugerð hvað felst í meðhöndlun í skilningi ákvæðisins. Stjórnandi matvælafyrirtækis, sbr. 8. gr. b, skal leggja fram vottorð um niðurstöðu sýnatöku þess efnis að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum á eldistímanum og við slátrun eða sönnur fyrir viðeigandi meðferð sláturafurðanna sem leiðir til þess að magn kampýlóbakter hverfi. Ráðherra skal kveða nánar um skilyrði samkvæmt ákvæði þessu í reglugerð.

5. gr.

HER leggur til að 5. gr. orðist svo:

Við 22. gr. laganna bætist nýr málslíður svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að fela Matvælastofnun að annast framkvæmd sýnatöku hjá matvælafyrirtækjum, sbr. 20. ml. 1. mgr. 4. gr. laganna sem eru eftirlitsþegar stofnunarinnar skv. 6. gr. laganna og samkvæmt öðrum lögum sem hún á að framfylgja.

Með þessu yrði skýrt að þetta ákvæði varðar matvælafyrirtæki sem Matvælastofnun hefur eftirlit með samkvæmt matvælalögum. Rétt er að Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga annist áfram sýnatöku hjá öðrum matvælafyrirtækjum, sbr. ákvæði laganna, til að forðast tvíverknað og misskilning milli eftirlitsaðila og matvælafyrirtækja. Matvælastofnun getur að sjálfsögðu unnið áætlun um sýnatökur eftir sem áður sem og heimildir verði til framsals þar sem við á og hentar í báðar áttir.

8. gr.

HER fagnar því að sett séu inn ákvæði í matvælalögin til að beita stjórnvaldssektum jafnt til handa Matvælastofnun og Heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. HER bendir jafnframt á að rétt væri að útvíkka þessa heimild almennt er varðar framfylgd laga um matvæli til samræmis við önnur lög sem hafa slíkar heimildir. Ekki verður séð að brot skv. nýrri 5. mgr. 8. gr. séu alvarlegri en ýmis önnur brot á lögnum t.d. ef matvælafyrirtæki dreifir matvælum sem eru menguð af salmonellu eða um er að ræða brot sem varða dreifingu á matvælum öðrum en þeim sem að framan greinir sem ekki eru örugg samkvæmt 8. gr. matvælalaga. HER leggur því til að fyrst um sinn nái ákvæði um stjórnvaldssektir til brota á greinum 8, 9 og 10 í matvælalögnum.

HER gerir ekki athugasemdir við aðrar greinar frumvarpsdragana en áskilur sér rétt til að koma með athugasemdir á síðari stigum.

Virðingarfyllt

f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Árný Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri