

Reykjavík 6. mars 2019

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
101 Reykjavík
anr@anr.is

Efni: Umsögn 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.

Hinn 20. febrúar sl. birti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is, 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. Tekið var fram að frestur til að skila umsögnum væri til og með 6. mars 2019.

Til einföldunar má flokka efni frumvarpsins í tvennt, annars vegar ákvæði sem hafa það markmið að afnema bann gegn innflutningi hrárra og lítt saltaðra sláturafurða, hrárra eggja, ógerilsneyddrar mjólkur og mjólkurafurða, frá tilteknum ríkjum, og hins vegar ákvæði sem innihalda nokkurskonar mótvægisáðgerðir vegna afnáms bannsins.

Verði frumvarpið að lögum má ætla að íslensk stjórnvöld hafi innleitt matvælaöggjöf ESB með fullnægjandi hætti og þar með tryggt að matvæli, af innlendum og erlendum uppruna, njóti samræmdar meðferðar í frjálsu flæði á EES-svæðinu.

Afstaða SVP.

SVP – samtök verslunar og þjónustu fagna því að löngu tímabær áform um afnám ólögmætra innflutningshindrana hafi loks litið dagsins ljós. Telja samtökin efni frumvarpsins bera þess merki að það sé vel undirbúið og hvetja eindregið til þess að það verði lagt fram á Alþingi eins fljótt og verða má.

SVP telja rétt að taka fram að mikilvægi þess að frumvarpið fái lagagildi verður seint áréttað nógssamlega. Með aðild að EES-samningnum gengust íslensk stjórnvöld undir skuldbindingar sem í eðli sínu stefna, á tilteknum sviðum, að einsleitni við réttarástand innan ESB. Í ljósi verulegra hagsmuna innlendra fyrirtækja af snurðulausum útflutningi matvæla á erlenda markaði var sú ákvörðun tekin í október 2005, að tillögu þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, að semja við framkvæmdastjórn ESB um endurskoðun á undanþágu í viðauka I við EES-samninginn. Afurð þeirra samninga varð sú niðurstaða að íslensk stjórnvöld skuldbundu sig til að innleiða matvælaöggjöf ESB. Í skuldbindingunni fólst að sömu reglur mundu gilda um matvælaöryggi hér á landi og á innri markaði EES-svæðisins. Niðurstaðan varð þessi í ljósi hagsmunamats, efnahagslegir hagsmunir íslensku þjóðarinnar af einsleitum reglum vógu mun þyngra en hagsmunir einstakra atvinnugreina af sérstakri meðferð. Sú staða sem uppi var á þessum tíma hefur ekki breyst í grundvallaratriðum. Enn vega efnahagslegir hagsmunir Íslands af einsleitum reglum miklum mun meira en aðrir hagsmunir.

Í almennum athugasemdum frumvarpsins er gerð ítarleg grein fyrir afleiðingum þess ef ekki verður unnin bragarbót á ákvæðum sem fella innflutning tiltekkinna landbúnaðarvara í sérstakan farveg. Óhætt

er að segja að þær verði alvarlegar í efnahagslegu tilliti og muni með einum eða öðrum hætti snerta alla landsmenn. Það getur í engu falli orðið ásættanleg niðurstaða að viðhaldið verði réttarástandi sem fer í bága við alþjóðlegar skuldbindingar í nafni hagsmuna sem eru mun minni og þrengri í efnahagslegu tilliti. Í ljósi þess að skýrar vísbendingar eru um að þær mótvægisáðgerðir sem gerð er grein fyrir í athugasemdum frumvarpsins muni skila tilætluðum árangri yrði slík niðurstaða í raun algerlega óforsvaranleg.

Rétt er að taka fram að SVP eru ekki þeirrar skoðunar að efnahagslegir þjóðarhagsmunir eigi almennt að koma í veg fyrir að gripið sé til aðgerða sem hafa það markmið að treysta heilsufar landsmanna. Hins vegar hefur lengi legið fyrir, og það er í raun staðfest í almennum athugasemdum frumvarpsins, að heilsufarslega hagsmuni má tryggja á fullnægjandi hátt með öðrum aðgerðum en innflutningshindrunum.

Forsaga málsins.

Samhengis vegna nota SVP tækifærið til að rifja í grófum dráttum upp forsögu málsins eins og hún lítur út frá bæjardrym samtakanna. Þetta telja SVP viðeigandi þar sem það hefur þýðingu að varpa ljósi á að það hefur legið fyrir um margra ára skeið að ekki var rétt staðið að innleiðingu matvælalöggjafar ESB í íslenskan rétt. Fyrir það hafa íslenskir neytendur og fyrirtæki liðið.

Innflutningur á m.a. hráum og lítt söltuðum sláturafurðum og ósoðinni mjólk var að meginreglu bannaður í gildistíð laga nr. 11/1928, um varnir gegn því að gin- og klaufaveiki og aðrir alidýrasjúkdómar berist til landsins. Frá banninu var hins vegar vikið beinum orðum væru vörurnar sóthreinsaðar við tilbúning eða hreinsun, ellegar ef þær væru sóthreinsaðar áður en þær væru fluttar í skip, að því gefnu að vottorð þess efnis fylgdi þeim. Bannið var útvíkkað nokkuð með setningu gildandi laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, m.a. þannig að bannið náði til eggja, en við það tilefni var gildissvið laganna einnig útvíkkað þannig að þau næðu almennt til dýrasjúkdóma. Í tengslum við aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni voru gerðar nokkrar breytingar á bannákvæðinu og m.a. tekið sérstaklega fram að tilgangur ákvæðisins væri að hindra að dýrasjúkdómar bærust til landsins. Þá var ráðherra heimilað að víkja banninu til hliðar að fengnum meðmælum yfirdýralæknis ef sannað þótti að með vörum bærisk ekki smitefni sem ylli dýrasjúkdómum. Einnig var sérstaklega kveðið á um að um framkvæmd undanþágunnar færi samkvæmt ákvæðum samningsins um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna í 1. viðauka A við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Næst sætti bannákvæðið breytingum vegna samþykktar laga nr. 143/2009, á 138. löggjafarþingi, eins og nánar er fjallað um í athugasemdum frumvarpsdraganna sem hér eru til umfjöllunar. Með þeim lögum voru gerðar nauðsynlegar breytingar á ýmsum lögum á sviði matvæla, dýrasjúkdóma, dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr o.fl. í ljósi skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld höfðu undirgengist. Í inngangsorðum almennra athugasemda við frumvarp það sem varð að framangreindum lögum er þetta tekið fram en jafnframt áréttað að þó að ákvæði frumvarpsins séu í samræmi við ákvæði Evrópugerða, og þar með efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar, væri ætlunin að viðhalda innflutningsbanni á hráu kjöti og hráum eggjum. Framsögumaður frumvarpsins, þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, áréttaði þetta sérstaklega í framsöguræðu þar sem hann tók m.a. fram að efni frumvarpsins væri í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar nema hvað varðaði innflutningsbann á hráu kjöti og hráum eggjum. Við þetta tilefni tók ráðherrann sérstaklega fram að það bann héldist og yrði ekki afnumið. Í andsvari við ræðu Ólafar Nordal heitinnar, þingmanns sjálfstæðisflokksins, lét ráðherra það álit jafnframt í ljós að hann teldi bannið ekki fara gegn ákvæðum EES-samningsins í ljósi 13. gr. hans og minnti á að löggjafarvaldið væri í höndum Alþingis.

Í nefndaráli óskiptrar sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar, um frumvarp það er varð að lögum nr. 143/2009, kom fram að nefndin teldi efni þess vera í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að teknu tilliti til 13. gr. EES-samningsins. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá Alþingi hinn 18. desember 2009 án þess að nokkrar breytingar væru gerðar á bannákvæðinu.

Við svo búið lá að mati SVP fyrir að Alþingi hefði sniðgengið skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum. Líklegt þótti að afleiðingarnar mundu annars vegar koma fram í samskiptum stjórnvalda við ESA, Eftirlitsstofnun EFTA, og álitshnekki vegna vanefndar á samningsskuldbindingum. Hins vegar kæmu afleiðingarnar fram í fórnarkostnaði almennings, sem ekki mundi njóta samræmdrar Evrópskrar matvælaöggjafar til fulls, og útflutningsfyrirtækja á sviði matvæla, sem þyrftu að búa við yfirvofandi hættu á að afleiðingar samningsbrotsins mundu koma þeim í erfiða stöðu í samkeppni á Evrópumarkaði.

Að vel athuguðu máli sendu SVP kvörtun vegna frumvarpsins til ESA, með erindi dagsettu 6. desember 2011. Í erindinu færðu samtökin ítarleg rök fyrir máli sínu og úr varð að kvörtunin fékk efnislega umfjöllun af hálfu ESA. Segja má að málsefni kvörtunarinnar hafi í kjölfarið verið tekið fyrir á öllum stigum. Þannig komust bæði ESA og íslenskir dómstólar að efnislega sömu niðurstöðu og rökstudd var í erindi SVP. Að endingu leiddi kvörtunin til þess að EFTA-dómstóllinn taldi að íslenska ríkið ekki hafa staðið rétt að innleiðingu Evrópugerða ásamt því sem skaðabótaskylda íslenska ríkisins var niðurstaða íslenskra dómstóla.

Hingað til hafa íslensk stjórnvöld af einhverjum ástæðum haldið fast við afstöðu Alþingis frá samþykkt laga nr. 143/2009, þrátt fyrir að ábendingar ESA, ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins og fyrirbyggjandi dóma héraðsdóms og síðar dóm Hæstaréttar Íslands.

Að framangreindu sögðu verður nú vikið að nokkrum efnisatriðum frumvarpsins.

Bann við innflutningi vara frá ríkjum utan EES-svæðisins o.fl.

Með breytingum sem lagðar eru til í 2. og 3. gr. frumvarpsins er ætlunin að bregðast við dómi EFTA-dómstólsins frá 14. nóvember 2017 með þeim hætti að tiltekin ríki, m.a. EES-ríkin, verði undanskilin banni við innflutningi tiltekinna landbúnaðarvara. Í 2. mgr. 3. gr. er hins vegar lagt til að ráðherra verði heimilað að fela Matvælastofnun að leyfa innflutning varanna frá öðrum ríkjum og setja innflutningnum skilyrði sem þykja nauðsynleg til verndar innlendum búfénaði. Af athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins verður ráðið að ætla megi að þær takmarkanir sem innflutningi eru settar í gildandi rétti muni því gilda áfram eftir samþykkt frumvarpsins.

Að mati SVP verður að hafa markmið bannákvæðisins og laga nr. 25/1993 í huga þegar að því kemur að ráðherra heimili innflutning vara skv. 2. efnismálgrein 3. gr. frumvarpsins. Þannig mun hann t.d. þurfa að horfa til þess að ákvæðum 10. gr. laga nr. 25/1993 er ætlað að vernda innlendan búfénað en ekki t.d. að tryggja innlendum búvöruframleiðendum efnahagslega vernd gegn innflutningi. Hafa verður í huga að útlit er fyrir að Bretar gangi formlega úr Evrópusambandinu innan tíðar og á þessum tímamarki er að nokkru óljóst hvaða afleiðingar útgangan mun hafa bæði til lengri og skemmri tíma lítið. Allt eins virðist koma til greina að bresk matvælaöggjöf verði einsleit löggjöf ESB. Í ljósi hagsmuna innlendra matvælaframleiðenda af snurðulausum aðgangi að erlendum mörkuðum, m.a. með umflutningi í gegnum Bretland, telja SVP afar brýnt að fulls samræmis verði gætt. Því er nauðsynlegt að kveðið verði á um heimild ráðherra í 2. eða 3. gr. frumvarpsins, e.t.v. að höfðu samráði við Matvælastofnun, til þess að ákveða með reglugerð að þau ríki sem teljast vera í sambærilegri stöðu og EES-ríkin hvað varðar löggjöf og kröfur til matvælaframleiðslu falli utan gildissviðs fyrstu efnismálgreinar 3. gr.

Þá vekja SVP athygli á því að varnaráhrif frystiskyldu eru umtalsvert minni en haldið hefur verið fram, eins og raunar er komið inn á í athugasemdum frumvarpsdraganna. Því hvetja samtökin ráðherra til þess að gæta að því að aðrar varnaðaraðgerðir geta talist meira viðeigandi í ljósi verndarhagsmuna 10. gr. laga nr. 25/1993. Má í því samhengi minna á að almennt er sú krafa gerð að ekki sé gengið lengra við setningu stjórnvaldsfyrirmæla en þörf krefur auk þess sem íþyngjandi úrræði verða að vera þess megnug að stefna að málefnalegu markmiði.

Stjórnvaldssektir.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við 8. gr. a. laga nr. 93/1995, um matvæli, þar sem efnislega verðið kveðið á um bann við dreifingu sláturafurða alifugla á markaði nema sýnt hafi verið fram á með nánar tilgreindum hætti að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum. Í 8. gr. er svo lagt til að opinberum eftirlitsaðilum verði heimilað að leggja stjórnvaldssektir á matvælafyrirtæki sem brjóta gegn slíku banni.

Í nafni samræmis og réttaröryggis er að mati SVP óhjákvæmilegt að sektarvaldið verði á einni hendi, þ.e. hendi Matvælastofnunar. Heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna fara með eftirlit hver í sínu umdæmi og heyra stjórnarfarslega undir sveitarstjórnir. Upp hafa komið tilvik þar sem eftirlitskröfur heilbrigðiseftirlits hafa verið afar mismunandi milli umdæma. Afleiðingin hefur orðið sú að mismunandi kröfur eru gerðar til starfsemi eftir því í hvaða umdæmi hún á sér stað. Sú staða er almennt óásættanleg en fer einnig í bága við grundreglur réttarríkisins. Undir slíkum kringumstæðum þurfa eftirlitsþegar að treysta á að ráðherra móti og samræmi framkvæmdina við úrlausn kærumála. Þegar litið er til sérstaklega íþyngjandi eðlis stjórnvaldssekta og þeirra fjárhæða sem kunna að verða undir í einstökum tilvikum gengur það einfaldlega ekki upp að mati SVP að álagningarvaldi stjórnvaldssekta verði dreift með þeim hætti sem lagt er upp með í frumvarpinu.

Í 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að stjórnvaldssektir geti numið frá 25 þús. kr. til 25 millj. kr. Að mati SVP er bilið afar breitt og efri sektarmörk afar há. Af athugasemdum við frumvarpsgreinina verður ráðið að mat álagningaraðila á varnaðaráhrifum eigi að ráða fjárhæð sekta. SVP telja það viðmið ekki nægjanlegt heldur verði einnig að vera skýrt að unnt verði að líta til ýmissa sjónarmiða sem allajafna koma til mildunar refsinga í sakamálum, s.s. viðbragða eftirlitsþega eftir að brot kemur upp, fjárhagsstöðu hans, stig saknæmis, mögulega fyrirsjáanlegra afleiðinga brots og stöðu hans að öðru leyti. Þar sem stjórnvaldssektir eru almennt taldar hafa eðli refsinga er afar mikilvægt að stig saknæmi fái umtalsvert vægi.

Að undanfögnu hefur orðið vitundarvakning í tengslum við það sem nefnt er tvöfalt refsinaemi brota í skilningi Mannréttindasáttmála Evrópu (I. ne bis in idem). Að mati SVP væri rétt að taka til skoðunar hvort ákvæði laga um matvæli veiti nægilega vernd gegn því að slík staða komi upp. Í því samhengi leyfa SVP sér að benda á ákvæði 1. mgr. 42. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, sem mögulega fyrirmynd.

Gildistaka.

Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að frumvarpið taki gildi sem lög hinn 1. september 2019. Af athugasemdum við frumvarpið verður ráðið að sú dagsetning hafi orðið fyrir valinu svo að nægilegur tími verði til stefnu til þess að koma því fyrirkomulagi á laggirnar sem ákvæði frumvarpsins stefna að.

SVP telja rétt að benda á að þar til frumvarpið tekur gildi verður það ólögmetna ástand sem þegar er uppi viðvarandi um nokkra hríð og það jafnvel þrátt fyrir að Alþingi samþykki frumvarpið á vormánuðum.

Á þeim tíma sem kann að líða er hætt við að neytendur og innlend fyrirtæki verði áfram fyrir tjóni sem ákvæði frumvarpsins munu sporna gegn.

Hvatning.

Íslenskt samfélag er lítið og mannfátt og þekking því víða dreifð. Svo undirbúningur vegna ákvarðanatöku um mótvægisáðgerðir vegna frumvarpsins verði sem bestur hvetja SVP ráðherra til þess að viðhafa áfram ríkt samráð við alla hlutaðeigandi aðila, þ.m.t. SVP og aðildarfyrirtæki.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon



Benedikt S. Benediktsson