

Endurskoðun XI. kafla laga nr. 60/2013

Skýrsla Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar 19.02.2019

1. Núgildandi löggjöf og verklag við innflutning lífvera.

- 1.1. Innflutningur dýra – lög nr. 54/1990 um innflutning dýra (og afleiddar reglugerðir)
- 1.2. Nýjar dýrategundir skv. lögum um innflutning dýra
- 1.3. Innflutningur plantna - lög nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum
- 1.4. Innflutningur sáðvöru – lög nr. 22/1994
- 1.5. Innflutningur framandi lífvera – lög nr. 60/2013 um náttúrurvernd
- 1.6. Innflutningur dýra: skörun náttúrverndarlaga og laga um innflutning dýra
- 1.7. Innflutningur lífvera og skörun við EES samning

2. Tillögur að breytingum á viðkomandi löggjöf og verklagi við innflutning lífvera.

- 2.1. Heimildir til að víkja frá banni við innflutningi færðar frá ráðuneyti til stofnunar
- 2.2. Ein afgreiðslugátt, tvö leyfi
- 2.3. Nýtt ákvæði, 63. gr.a.
- 2.4. Eftirlit í höndum þeirrar stofnunar sem setur innflutningsskilyrði
- 2.5. Fylgigögn með umsóknum / Samhæft áhættumat
- 2.6. Breyting reglugerðar nr. 189/1990

3. Undanþágulistar

4. Málsmeðferð þar til nýtt verklag verður tekið upp.

1. Núgildandi löggjöf og verklag við innflutning lífvera.

Samhengisins vegna verður byrjað á að útskýra í grófum dráttum það regluverk sem gildir og þá málsmæðferð sem nú er við lýði við veitingu leyfa til innflutnings lífvera, þ.e. bæði dýra og plantna, hvort sem þær teljast framandi eður ei. Kveðið er á um leyfi til innflutnings lífvera í eftirtöldum lögum:

- Lög nr. 54/1990 um innflutning dýra
- Lög nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum
- Lög nr. 22/1994 um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru
- Lög nr. 60/2013 um náttúruvernd

1.1. Innflutningur dýra – lög nr. 54/1990 um innflutning dýra (og afleiddar reglugerðir)

Stjórnarsýsla samkvæmt lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra er í höndum tveggja stjórnvalda, þ.e. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og Matvælastofnunar.

Til glöggvunar á umfangi dýrainnflutnings er hér birt yfirlit yfir dýr árið 2017 sem flutt voru til landsins á grundvelli leyfa samkvæmt lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra:

- Hundar (207 dýr) – rgl. 935/2004
- Kettir (67 dýr) - rgl. 935/2004
- Kanínur (3 dýr) - rgl. 935/2004
- Naggrísir (6 dýr) - rgl. 935/2004
- Búrfuglar (3 dýr) - rgl. 935/2004
- Skrautfiskar/vatnadýr (37 sendingar) - rgl. 935/2004
- Broddgeltir (1 dýr) – lög 54/1990, 5. gr. og 4. mgr. 2. gr. (Einnig leyfi skv. 63. gr. laga 60/2013)
- Svínasæði (1 sending / 127 skammtar) – rgl. 560/2010
- Nautgripafósturvísar (1 sending / 60 fósturvísar) – rgl. 850/2015
- Frjóegg (11 sendingar / 213.910 egg) – lög 54/1990, 4. mgr. 2. gr.
- Tilraunadýr (25 sendingar; 940 mýs; 38 kanínur; 12 rottur) - lög 54/1990, 4. mgr. 2. gr.
- Eldisfiskur (19 sendingar) – lög 54/1990, 2. mgr. 2. gr.
- Skordýr (104 sendingar);
 - o býflugur til hunangsframleiðslu (1 sending) - lög 54/1990, 4. mgr. 2. gr.
 - o laufskurðarmaurar (1 sending) - lög 54/1990, 5. gr. og 4. mgr. 2. gr. (Einnig leyfi skv. 63. gr. laga nr. 60/2013)
 - o lífrænar varnir (102 sendingar) - lög 54/1990, 4. mgr. 2. gr.

Meðferð umsókna um innflutning dýra er með nokkuð ólíkum hætti eftir dýrategundum. Innflutningur dýra er bannaður skv. 2. gr. laga nr. 54/1990 en ráðherra getur vikið frá því banni enda sé fyrirmælum sem felast í lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim, stranglega fylgt sbr. 4. mgr. 2. gr. Í 4.gr.a. er þó kveðið á um að yfirdýralæknir [Matvælastofnun] geti vikið frá banni á innflutningi gæludýra og erfðaefnis þeirra. Reglugerð 935/2004 kveður á um skilyrði vegna slíks innflutnings. Í reglugerðinni eru gæludýr skilgreind sem hundar, kettir, skrautfiskar, vatnadýr, nagdýr, kanínur og búrfuglar.

Sérreglugerðir gilda auk þess um innflutning loðdýra (reglugerð nr. 859/2002), svínasæðis (reglugerð nr. 560/2010) og erfðaefnis holdanauta (reglugerð nr. 850/2015) og fer Matvælastofnun með eftirlit með þeim. Matvælastofnun er leyfisveitandi vegna innflutnings svínasæðis og erfðaefnis holdanauta en afla skal leyfis ráðherra vegna innflutnings loðdýra. Frjóegg alifugla sem flutt eru reglulega til landsins skulu uppfylla skilyrði 4. mgr. 2. gr. laga um innflutning dýra, sem kveður á um leyfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að fenginni jákvæðri umsögn Matvælastofnunar. Þær dýrategundir sem nefndar eru í þessari málsgrein eru skilgreindar sem búfé skv. lögum nr. 54/1990.

Um innflutning eldisfisks (lifandi fisks, krabbadýra og lindýra) gildir að innflutningur er heimill enda háður skilyrðum reglugerða sem ráðherra setur að fengnum umsögnum Matvælastofnunar, fisksjúkdómanefndar, Hafrannsóknastofnunar og erfðanefndar landbúnaðarins. Slíkar reglugerðir hafa

þó ekki verið settar en tiltekið verklag hefur skapast um málaflokkinn. Umsóknir um innflutningsleyfi berast jafnan til Fisksjúkdómanefndar.

Innflutning skrautdúfna og býflugna skal, líkt og innflutningur frjóeggja, uppfylla skilyrði 4. mgr. 2. gr. laga um innflutning dýra, sem kveður á um leyfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að fenginni jákvæðri umsögn Matvælastofnunar. Sama gildir um innflutning tilraunadýra en innflutningsleyfi vegna þeirra eru þó veitt í samráði við tilraunadýranefnd.

Í öllum tilfellum er varða innflutning dýra (og erfðaefnis) gerir Matvælastofnun kröfu um heilbrigðisvottorð og einangrun undir eftirliti stofnunarinnar.

1.2. Nýjar dýrategundir samkvæmt lögum um innflutning dýra

Í 5. gr. laga nr. 54/1990 um innflutning dýra er kveðið á um leyfi til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir. Áður en slíkt leyfi er veitt skal ráðherra afla umsagnar erfðanefndar landbúnaðarins. Til slíks innflutnings skal jafnframt afla leyfis Umhverfisstofnunar í samræmi við ákvæði 63. gr. laga um náttúruvernd þar sem kveðið er á um innflutningsbann framandi lífvera, en nánar verður víkið að skilgreiningu hugtaksins framandi lífverur hér að neðan. Sem dæmi um slíkan innflutning árið 2017 má nefna afrískan dvergbroddgölt og laufskurðarmaura.

Þar til lög nr. 60/2013 tóku gildi kvað framangreint ákvæði á um umsögn Umhverfisstofnunar. Þegar umsóknir um innflutningsleyfi fyrir nýjar dýrategundir bárust ráðuneytinu var því óskað umsagnar erfðanefndar landbúnaðarins, Umhverfisstofnunar sbr. 5. gr. auk þess sem óskað var eftir álitum yfirdýralæknis sbr. 4. mgr. 2. gr. sem í framkvæmd er í raun umsögn Matvælastofnunar.

Eftir að ný náttúruverndarlög tóku gildi, þann 15. nóvember 2015, tók atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að áframsenda umsóknir um innflutningsleyfi sem falla undir 5. gr. laga nr. 54/1990 til Umhverfisstofnunar sem meðhöndlar þær skv. 63. gr. náttúruverndarlaga. Um innflutning á framandi lífverum skv. 63. gr. náttúruverndarlaga verður nánar í kafla 1.5.

Þar sem ekki er um sömu hugtök að ræða í lagabálkunum, þ.e. nýjar dýrategundir og erlendir stofnar tegunda sem hér eru fyrir annars vegar og framandi lífverur hins vegar, geta komið upp ýmis tilvik þar sem innflutningur fellur eingöngu undir lög um náttúruvernd eða eingöngu undir lög um innflutning dýra.

1.3. Innflutningur plantna - lög nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum

Í 2. gr. laga nr. 51/1981 um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum er kveðið á um heimild ráðherra til að gera varnarráðstafanir og gefa út reglugerðir til þess að meðal annars koma í veg fyrir að hættulegir skaðvaldar berist til landsins og dreifist innanlands sem og að útrýma skaðvöldum sem þegar hafa borist til landsins teljist það framkvæmanlegt. Ráðherra hefur með hliðsjón af því sett reglugerð nr. 189/1990 um inn- og útflutning plantna og plöntuafurða þar sem Matvælastofnun er veitt heimild til skoðunar á plöntusendingum auk þess sem hún getur hafnað sendingum sem ekki uppfylla ákvæði reglugerðarinnar.

Við innflutning plantna og plöntuafurða sem varða ákvæði reglugerðar nr. 189/1990 um innflutning og útflutning plantna og plöntuafurða skal innflutningur tilkynntur til Matvælastofnunar áður en vara er tollafgreidd. Þegar vara er tilkynnt er send rafræn tilkynning í þjónustugátt stofnunarinnar ásamt vörureikningi og heilbrigðisvottorði sem tekur til allra þátta sem varða ákvæði fyrrgreindrar reglugerðar. Matvælastofnun yfirfer gögn frá innflytjanda og heimilar innflutning standist þau kröfur reglugerðarinnar. Sé þess þörf óskar stofnunin eftir frekari gögnum um sendingu eða einstaka þætti hennar eða skoðar sendinguna í eftirliti. Afgreiðslutími stofnunarinnar er að jafnaði sólarhringur og eru sendingar tilkynntar þegar þær berast til landsins eða þegar nauðsynleg fylgiskjöl liggja fyrir. Árið 2017 voru eftirfarandi sendingar, sem gætu fallið undir 63. gr. náttúruverndarlaga, tilkynntar til Matvælastofnunar en hver sending getur innihaldið tugi eða hundruði mismunandi vöruliða.

- Garðplöntur (31 sending)
- Græðlingar (145 sending)
- Pottaplöntur (120 sending)

1.4. Innflutningur sáðvöru – lög nr. 22/1994

Í 3. gr. laga nr. 22/1994 um eftirlit með föðri, áburði og sáðvöru, sem heyra undir EES samninginn, er Matvælastofnun falin umsjón með framkvæmd laganna og reglugerða sem heyra undir þau. Reglugerð nr. 301/1995 um eftirlit með sáðvöru er sett með hliðsjón af lögnum og fer Matvælastofnun með framkvæmd hennar, þ.m.t. eftirlit er lýtur að innflutningi á fræi og sáðvöru.

Eftirlit stofnunarinnar snýr að því að tryggja að sáðvara sem flutt er til landsins uppfylli skilyrði 22. gr. reglugerðarinnar. Eftirlitið felst fyrst og fremst í skjalaskoðun með það að markmiði að tryggja að sáðvara sem flutt er inn sé skráð á sameiginlegan sáðvörulista Evrópusambandsins og uppfylli þær gæðakröfur sem gerðar eru til viðkomandi tegundar (t.d. stofnhreinleiki, spírunarhæfni og tilvist annara tegunda).

1.5. Innflutningur framandi lífvera – lög nr. 60/2013 um náttúruvernd

Lög nr. 60/2013 tóku gildi 15. nóvember 2015 og fólu í sér lögfestingu ítarlegrar skilgreiningar á hugtakinu framandi lífvera. Við gildistöku laganna kom upp sú staða að í ákveðnum tilfellum getur þurft leyfi tveggja stofnana til innflutnings lífvera en eftir atvikum getur verið að einungis þurfi leyfi annað hvort Matvælastofnunar eða Umhverfisstofnunar.

Innflutningur framandi lífvera er óheimill nema með leyfi Umhverfisstofnunar sbr. 1. mgr. 63. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Þetta gildir þó ekki um búfé eða framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður skv. reglugerð, sbr. 5. mgr. Í 66. gr. náttúruverndarlaga er sérstaklega kveðið á um tengsl 63. gr. við önnur lög en þar segir að ákvæði 63. gr. gildi ekki um erfðabreyttar lífverur og lifandi smitefni, sbr. 1. mgr. 66. gr. og að leyfisskyldan hafi ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar nema það sé sérstaklega tekið fram. Í athugasemdum um 66. gr. með frumvarpi því sem varð að náttúruverndarlögum segir að þetta þýði að í sumum tilvikum sé nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna.

Hugtakið framandi lífverur er skilgreint í 8. tölulið. 5. gr. sem:

tegund eða lægri flokkunareining, svo sem afbrigði, kyn eða stofna, þ.m.t. lífhutar, kynfrumur, fræ, egg eða dreifingarform sem geta lifað af og fjölgað sér, sem menn hafa flutt vísvitandi eða óvitandi út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði.

Upphaflega var hugtakið afmarkað við lífverur sem voru fluttar út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði eftir árið 1750 en skilgreiningunni var breytt með lögum nr. 109/2015. Í athugasemdum um breytingarákvæðið segir að lagt sé til að skilgreiningin verði ekki háð því að lífverur hafi flust út fyrir sitt náttúrulega eða forna svæði eftir miðja 18. öld heldur verði útgangspunkturinn ávallt sá að maðurinn hafi flutt þær út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði vísvitandi eða óvitandi. Auk þess er bent á að ártalið hafi í för með sér að tegundir sem komu til landsins fyrir miðja 18. öld muni ekki flokkast sem framandi þrátt fyrir að hafa komið sannanlega til landsins fyrir tilstuðlan manna. Þannig var hugtakið víkkað talsvert og getur náð til innflutnings hreindýra, flestra gæludýra, hrognabogasilunga, svila laxa og fjölda annarra lífvera sem verið hafa á landinu um áraraðir en bárust hingað fyrir tilstuðlan mannsins, út fyrir sitt náttúrulega forna eða núverandi útbreiðslusvæði.

Með hliðsjón af ofangreindu er því óheimilt að flytja til landsins hvers konar framandi lífverur sem ekki eru sérstaklega undanþegnar, þ.e. búfé og framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar. Til viðbótar við framangreindar undanþágur getur ráðherra ákveðið með reglugerð að vissar tegundir megi flytja inn án leyfis skv. 1. mgr. 63. gr.

Undanþágurnar frá innflutningsbanninu eru að mati Umhverfisstofnunar fremur óskýrar og telur stofnunin mikilvægt að slá því föstu hvaða lífverur eigi að vera undanþegnar innflutningsbanninu.

Hvað varðar búfé, þá er hugtakið ekki skilgreint í náttúruverndarlögum en sé litið til skilgreiningar 1. gr. laga um innflutning dýra þá eru alifuglar, geitfé, hross, kanínur, loðdýr, nautgripir, sauðfé og svín undanskilin innflutningsbanninu en ef ágreiningur rís um hvað skuli falla undir þá skilgreiningu sker ráðherra úr sbr. 2. málslíður ákvæðisins. Að mati Umhverfisstofnunar er framangreind skilgreining hugtaksins búfjár mögulega of víðtæk, sérstaklega með hliðsjón af því að loðdýr, þ.e. minkar, þvottabirnir (raccoon dog) o.fl. falla undir hugtakið. Í þessu samhengi má nefna að í 1. gr. reglugerðar nr. 859/2002 eru loðdýr skilgreind sem minkar og refir, en einnig önnur dýr sem alin eru vegna verðmætis skinnanna. Líkt og í 1. gr. laga um innflutning dýra sker ráðherra úr um hvort dýrategund telst til loðdýra eða ekki, en hugsa má með sér að erfitt geti orðið að skilgreina dýr á borð við þvottabirni og ýmsar refategundir sem annað en loðdýr auk þess sem ýmis nagdýr eru alin vegna verðmætis skinnanna. Að mati beggja stofnana væri æskilegt að hugtakið búfé verði skilgreint í náttúruverndarlögum þannig að enginn vafi leiki á því hvaða tegundir séu undanþegnar 63. gr.

Hvað varðar „framandi plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar“ þá er ekki fjallað nánar um undanþáguna í lögskýringargögnum og hvorug stofnunin veit til þess að til sé fullunninn listi yfir plöntutegundir sem um ræðir. Einhverjir listar hafa verið unnir af garðyrkjufræðingum yfir plöntur sem hafa verið fluttar til landsins og Umhverfisstofnun hefur fengið slíka lista senda frá sérfræðinganefnd um framandi lífverur. Í reglugerð nr. 189/1990 er listi yfir skaðvalda sem bannað er að flytja til landsins, en tilgangur reglugerðarinnar að koma í veg fyrir að til landsins berist skaðvaldar sem valdið geta alvarlegu tjóni á plöntum og plöntuafurðum. Samkvæmt framangreindri sérfræðinganefnd yrði það mikil vinna að fara yfir þá lista sem til eru og útbúa lista yfir plöntur sem heimilt er að flytja til landsins án leyfis og plöntur sem óheimilt er að flytja til landsins vegna ógnar við líffræðilega fjölbreytni. Umhverfisstofnun hefur enn sem komið er ekki tekið til umfjöllunar umsókn um leyfi til innflutnings á framandi plöntutegund og því hefur ekki reynt á innflutningsleyfi fyrir plöntur skv. 63. gr. Líkt og fram kom í kafla 1.3 hér að framan þá er málsmeðferð í tengslum við tollafgreiðslu og innflutning plantna fremur stutt og mun styttri en málsmeðferðarfrestir vegna innflutningsleyfa á grundvelli 63. gr. náttúruverndarlaga. Stofnanirnar benda að að túlkun þessarar undanþágu er afar þýðingarmikil hvað varðar fjölda umsókna sem falla undir ákvæði um leyfi Umhverfisstofnunar og því mikilvægt að tilgreina nánar í reglugerð hvað við er átt.

Umsóknir um leyfi til innflutnings framandi lífvera skv. 63. gr. náttúruverndarlaga eru afgreiddar af Umhverfisstofnun sem í samræmi við 3. mgr. 63. gr. leitar umsagnar sérfræðinganefndar um framandi lífverur. Stofnunin er ekki bundin af áleti sérfræðinganefndarinnar en er óheimilt að veita leyfi ef ástæða er til að ætla að innflutningurinn ógni eða hafi veruleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni.

1.6. Innflutningur dýra: skörun náttúruverndarlaga og laga um innflutning dýra

Allt frá gildistöku náttúruverndarlaga þann 15. nóvember 2015 hafa átta umsóknir um innflutningsleyfi verið áframsendar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu til Umhverfisstofnunar. Með hliðsjón af listum yfir innflutning lífvera sem fengið hafa leyfi frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu eða Matvælastofnun telur Umhverfisstofnun líklegt að fleiri tilvik falli undir 63. gr. náttúruverndarlaga. Nánari útfærsla laganna og e.t.v. kynning á því regluverki sem gildir um innflutning lífvera er því mikilvæg að mati Umhverfisstofnunar. Í þessu samhengi telur Umhverfisstofnun rétt að vekja aftur athygli á því að í 66. gr. náttúruverndarlaga er kveðið sérstaklega á um tengsl við önnur lög, en í 2. mgr. ákvæðisins segir að ákvæði um leyfisskyldu í 63. gr. hafi ekki áhrif á fyrirmæli annarra laga um leyfisskyldu vegna innflutnings og dreifingar lífvera nema það sé sérstaklega tekið fram, líkt og áður hefur komið fram. Í athugasemdum um 66. gr. segir að þetta þýði að í sumum tilvikum sé nauðsynlegt að afla tvenns konar leyfis til innflutnings dýra og plantna.

Að mati Umhverfisstofnunar má líklega að hluta til rekja ástæður þess að stofnuninni hafi ekki borist fleiri umsóknir um innflutning framandi lífvera til þess að í náttúruverndarlögum er kveðið á um framandi lífverur en í lögum um innflutning dýra er kveðið á um nýjar tegundir eða erlenda stofna tegunda sem hér eru fyrir. Þessi tvö hugtök hafa leitt til ýmissa álitamála. Í þessu samhengi telur Umhverfisstofnun mikilvægt að hvor stofnun fyrir sig taki ábyrgð á túlkun þeirra laga sem hún annast framkvæmd á.

Umhverfisstofnun lítur svo á að allar framandi lífverur eins og það hugtak er skilgreint í 8. tl. 5. gr. náttúruverndarlaga þarfnist innflutningsleyfis Umhverfisstofnunar, þ.e. að innflutningur þeirra sé óheimill án leyfis stofnunarinnar, nema tegundirnar séu sérstaklega undanþegnar annað hvort samkvæmt 1. mgr. 63. gr. eða með reglugerðum sem ekki hafa verið settar.

Matvælastofnun telur að 5. gr. laga um innflutning dýra kveði á um að einungis skuli sótt um leyfi samkvæmt náttúruverndarlögum til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum tegunda sem hér eru fyrir. Þau hugtök eru ekki skilgreind sérstaklega í lögum um innflutning dýra en fyrir liggur verklag atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins varðandi ofangreint.

Þar til ný náttúruverndarlög tóku gildi og þegar sótt var í fyrsta sinn um leyfi til innflutnings á nýrri dýrategund (eða erlendum stofni), aflaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið umsagnar erfðanefndar landbúnaðarins og Umhverfisstofnunar (skv. 5. gr.) og að lokum Matvælastofnunar (skv. 4. mgr. 2. gr.). Ef sótt var aftur um leyfi til innflutnings á sömu dýrategund var eingöngu aflað umsagnar Matvælastofnunar (skv. 4. mgr.) þar sem ekki var lengur um að ræða nýja dýrategund. Umsögn Matvælastofnunar felur m.a. í sér skilyrði vegna smitvarna sem uppfylla þarf í hvert sinn sem flutt er inn og er undir eftirliti stofnunarinnar.

Sem dæmi um innflutning sem meðhöndlaður hefur verið með ofangreindum hætti er innflutningur frjóeggja alifugla (sem skilgreind eru sem búfé); skrautdúfna og bréfdúfna; býflugna; tilraunadýra og skordýra sem notuð eru sem lífrænar varnir. Sótt er um leyfi hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í hvert sinn sem flutt er inn. Þó hefur skapast annars konar verklag vegna innflutnings tilraunadýra, þ.e. þær stofnanir/fyrirtæki sem hafa heimild tilraunadýranefndar sækja um leyfi til innflutnings til Matvælastofnunar. Verklag vegna skordýra sem lífrænna varna er með sambærilegum hætti. Í gegnum tíðina hefur orðið til listi yfir samþykktar tegundir sem stofnunin hefur til viðmiðunar við afgreiðslu umsókna.

Að jafnaði fær Matvælastofnun fáeinar umsóknir á ári til umsagnar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu vegna nýrra dýrategunda.

1.7. Innflutningur lífvera og skörun við EES samning

Matvælastofnun vekur athygli á að mögulega geta framandi lífverur talist vörur og þannig fallið undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Slíka skörun þarf að hafa í huga m.t.t. ákvarðana um fyrirkomulag við innflutning framandi tegunda og hvort heimilt sé að setja sérstakar skorður á innflutning. Sem dæmi um slíkan innflutning má nefna lifandi humar og sáðvöru. Innflutningur á sáðvöru, lög nr. 22/1994, sem og innflutningur á eldisdýrum, lög nr. 54/1990, varðar EES samninginn og þarf að huga sérstaklega að því hvort heimilt sé að setja þeim málaflokkum sérstakar skorður í séríslenskum lögum og reglugerðum. Einnig þarf að hafa í huga að málefni náttúruverndar falla ekki undir EES-samninginn. Við skoðun á því hvort um skörun er að ræða við EES-samninginn þarf að meta hvort „varan“ getur „lifað af og fjölgað sér“.

2. Tillögur að breytingum á löggjöf og verklagi er varðar innflutning (framandi) lífvera.

Stofnanirnar hafa unnið meðfylgjandi tillögur að frumvarpi til breytinga á náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Tillögurnar fela fyrst og fremst í sér að umsóknarferli verði breytt þannig að öllum umsóknum verði skilað til Matvælastofnunar sem mun áframsenda umsóknir er varða framandi lífverur til

Umhverfisstofnunar. Þar að auki eru lagðar til nokkrar breytingar til að auka skýrleika 63. gr., líkt og nánar verður vikið að hér að neðan.

Að svo stöddu telur Matvælastofnun ekki æskilegt að leggja fram tillögur að breytingum á lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra. Tillögurnar byggja þó að öllu leyti á því að leyfisveitingarvald til að víkja frá meginreglu 2. gr. laganna verði fært frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og ef ekki verður fallist á þá breytingartillögu liggur fyrir að endurskoða þarf tillögurnar með hliðsjón af því að ráðuneytið verði leyfisveitandi vegna innflutnings dýra. Umhverfisstofnun tekur undir þau sjónarmið Matvælastofnunar og telur einnig að endurskoða þurfi tiltekin ákvæði laga um innflutning dýra þannig að þar komi skýrar fram að afla þurfi leyfis stofnunarinnar vegna innflutnings framandi lífvera. Sömuleiðis þyrfti að endurskoða lög og reglugerðir sem gilda um innflutning plantna í því samhengi. Stofnanirnar hafa rætt breytingar á lögum um innflutning dýra og reglugerð nr. 189/1990 um innflutning og útflutning á plöntum og plöntuafurðum og eru tilbúnar til að vinna að tillögum að breytingum á lögnum og reglugerðinni.

2.1. Heimildir til að víkja frá banni við innflutningi færðar frá ráðuneyti til stofnunar

Bæði Matvælastofnun og Umhverfisstofnun telja æskilegt að stjórnsýsla vegna innflutnings lífvera sé samræmd, óháð tegundum. Grunnforsenda þess er sú að heimildir til að víkja frá almennu banni vegna innflutnings allra dýrategunda yrðu færðar frá ráðuneyti til Matvælastofnunar. Þá yrðu einnig allar stjórnvaldsáskvarðanir er varða innflutning kæranlegar til æðra stjórnvalds, þ.e. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í tilfelli Matvælastofnunar en úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í tilfelli Umhverfisstofnunar.

Þá þyrfti að kanna hvort vísa skuli sérstaklega til þess að óheimilt sé að flytja inn og dreifa lifandi framandi lífverum nema með leyfi Umhverfisstofnunar skv. 63. gr. náttúruverndarlaga í framangreindum lögum og reglugerðum þar sem fjallað er um innflutning þeirra lífvera sem ekki eru sérstaklega undanþegnar innflutningsbanninu.

Tillögur þær sem hér eru lagðar fram eru háðar því að ofangreindar breytingar verði gerðar á lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra, þ.e. að leyfisveitingarvald vegna innflutnings annarra tegunda en gæludýra, sem nú þegar er hjá Matvælastofnun, verði flutt frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu til Matvælastofnunar. Verði lögin óbreytt, og ef sækja þarf um leyfi til innflutnings nýrra dýrategunda til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, þarf að endurskoða eftirfarandi tillögur með tilliti til þess og þá með aðkomu ráðuneytisins.

2.2. Ein afgreiðslugátt, tvö leyfi

Meðfylgjandi er fylgiskjal til útskýringar á tillögum um nýtt verklag.

Í ljósi þess að umsóknir um innflutningsleyfi vegna lifandi dýra þarfnast ávallt efnislegrar meðferðar Matvælastofnunar auk þess sem stofnunin fer með eftirlit með innflutningi dýra, plantna og sáðvöru miða tillögurnar að því að umsóknum um innflutningsleyfi verði skilað til Matvælastofnunar. Ekki er þó lagt til að fallið verði frá tvöföldu leyfisveitingarkerfi vegna innflutnings framandi lífvera, heldur er lagt til að umsækjendur sækji um í þjónustugátt Matvælastofnunar sem síðan tilkynnir um niðurstöðu máls þegar hún liggur fyrir. Stofnanirnar leggja því til að nýtt ákvæði, 63. gr. a., komi á eftir 63. gr. laga um náttúruvernd þar sem kveðið verður á um móttöku og afgreiðslu umsókna. Í samræmi við þetta eru jafnframt lagðar til minniháttar breytingar á 63. gr. með það að markmiði að auka skýrleika laganna.

Efnislegt inntak 63. gr. í tillögunum er að mestu leyti óbreytt, að því frátöldu að sérstaklega er vísað til þess að ef um er að ræða dýr sem fellur undir ákvæði laga nr. 54/1990 um innflutning dýra skuli afla leyfis til innflutnings bæði hjá Umhverfisstofnun og Matvælastofnun. Þá er 1. mgr. 63. gr. eins og hún

stendur í dag skipt upp í tvær málsgreinar til að auka skýrleika þannig að ný 2. mgr. 63. gr. kveði á um undanþágur innflutningsbanni framandi lífvera.

Jafnframt eru lagðar til minniháttar breytingar á 2. mgr. 63. gr. (sem verður 3. mgr. samkvæmt tillögunum) sem fela í sér að sérstaklega verði kveðið á um að áhættumats skuli aflað hjá óháðum aðila og að greinargerð um möguleg áhrif innflutningsins á lífríki Íslands og líffræðilega fjölbreytni fylgi ávallt með umsóknum en ekki eingöngu þegar lífverur eru fluttar til landsins í því augnamiði að dreifa þeim.

2.3. Nýtt ákvæði, 63. gr.a.

Stofnanirnar leggja til að í nýju ákvæði, 63. gr. a. verði kveðið á um að umsóknir um innflutningsleyfi framandi lífvera ásamt áhættumati og eftir atvikum greinargerð skuli afhenda Matvælastofnun sem áframsendir umsóknir til Umhverfisstofnunar. Hvor stofnun fyrir sig metur síðan hvort stofnuninni sé skylt að afgreiða umsóknina en Umhverfisstofnun er skylt að taka umsóknir til afgreiðslu ef um er að ræða umsókn fyrir innflutning á framandi lífveru sbr. skilgreining hugtaksins í 8. tölul. 5. gr. og Matvælastofnun er skylt að taka umsóknir til afgreiðslu ef um er að ræða umsókn sem fellur undir löggjöf um innflutning dýra og plantna. Telji báðar stofnanir sér skylt að afgreiða umsókn verða umsóknir unnar samhliða og málsmeðferðartími að hámarki sex mánuðir. Hafi fullnægjandi gögn ekki fylgt umsókn skal það tilkynnt umsækjanda við fyrsta tækifæri en hvor stofnun fyrir sig hefur mánuð til að tilkynna umsækjanda hvort umsóknin, áhættumat og eftir atvikum greinargerð teljist fullnægjandi. Ef tafir verða á málsmeðferð vegna ófullnægjandi gagna umsækjanda þá framlengist frestur til afgreiðslu sem því nemur, líkt og tíðkast vegna umsókna um starfsrækslu fiskeldisstöðva, sbr. 3. mgr. 4. gr. a. laga nr. 71/2008.

Þegar stofnanirnar hafa lokið vinnslu umsóknar tilkynnir Matvælastofnun umsækjanda um niðurstöðu umsóknar, en umsókn telst aðeins samþykkt að veittu samþykki beggja stofnana, nema önnur hvor stofnunin meti umsókn sem svo að hún falli ekki undir gildissvið hennar. Í 4. mgr. 63. gr. a. er gert ráð fyrir því að Matvælastofnun framvísi umsóknum sem stofnunin telur ekki falla undir gildissvið laga um innflutning dýra til Umhverfisstofnunar, en málsmeðferð og frestir haldast óbreyttir sbr. 5. mgr. 63. gr. a. í tillögum stofnananna.

2.4. Eftirlit

Stofnanirnar leggja til að eftirlit með innflutningi verði í höndum þeirrar stofnunar sem setur innflutningsskilyrði. Umhverfisstofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga um náttúruvernd sbr. 2. mgr. 13. gr. laganna en lagt er til að lögum um innflutning dýra verði breytt á þann hátt að eftirlitshlutverk færist frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til Matvælastofnunar.

Eins og fram hefur komið eru ofangreindar tillögur um sameiningu stjórnsýslu háðar breytingum á lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra hvað varðar tilfærslu heimilda til að víkja frá almennu banni vegna innflutnings allra dýrategunda frá ráðuneyti til Matvælastofnunar.

2.5. Fylgigögn með umsóknum / Samhæft áhættumat

Líkt og fram kom í fyrri kafla er sú tillaga gerð að umsóknum um leyfi fyrir innflutningi framandi lífvera fylgi ávallt greinargerð um möguleg áhrif innflutningsins á lífríki Íslands og líffræðilega fjölbreytni auk áhættumats þar sem m.a. kemur fram mat á hættu á því hvort viðkomandi lífverur séu ágengar og þeim áhrifum sem það kann að hafa á líffræðilega fjölbreytni.

Matvælastofnun telur í þessu samhengi æskilegt að lög um innflutning dýra kveði á um að umsókn um leyfi til innflutnings á nýjum dýrategundum eða erlendum stofnum sem hér eru fyrir skuli fylgja áhættumat sem umsækjandi hefur aflað en framkvæmt er af óháðum aðila. Þar skuli koma fram mat á áhættu á því hvort nýir smitsjúkdómar geti borist til landsins með viðkomandi dýrum.

Í frumvarpi til laga nr. 109/2019 um breytingu á náttúruverndarlögum segir að með endurskoðun XI. kafla laganna sé leitast við að einfalda stjórnsýslu og tryggja samhæft áhættumat vegna innflutnings og dreifingar framandi lífvera. Ekki er þó ljóst af frumvarpinu hvernig tryggja eigi samhæft áhættumat eða hvað sé átt við með því en í ljósi þess að stofnunum ber að líta til ólíkra þátta við afgreiðslu umsókna verður ekki séð að ástæða sé til að samhæfa áhættumat vegna innflutnings framandi lífvera frekar heldur en að annars vegar sé unnið áhættumat þar sem fjallað er um ágengni framandi lífvera og hins vegar áhættumat þar sem fjallað er um áhættu á því hvort nýir smitsjúkdómar geti borist til landsins.

2.6 Breyting reglugerðar nr. 189/1990

Fram hefur komið að 63. gr. náttúruverndarlaga tekur að hluta til innflutnings plantna. Tilgangur reglugerðar nr. 189/1990 er að koma í veg fyrir að til landsins berist skaðvaldar sem valdið geta alvarlegu tjóni á plöntum og plöntuafurðum hér á landi og að hindra að skaðvaldar sem aðrar þjóðir vilja verjast berist til þeirra frá Íslandi. Í reglugerðinni eru framtaldar helstu reglur er lúta að innflutningi plantna en þar ekki vísað til þess að í sumum tilfellum þurfi jafnframt að afla leyfis Umhverfisstofnunar með hliðsjón af 63. gr. náttúruverndarlaga. Mælt er með því að í 3. gr. reglugerðarinnar er snýr að framkvæmd eftirlits með innflutningi verði bætt við tilvísun í þátt Umhverfisstofnunar sbr. 63. gr. náttúruverndarlaga.

3. Undanþágulistar

Eins og fram hefur komið kveður 5. gr. laga nr. 54/1990 um innflutning dýra á um að afla skuli leyfis Umhverfisstofnunar (sbr. 63. gr.) þegar sótt er um leyfi fyrir innflutning nýrra dýrategunda eða erlenda stofna tegunda sem hér eru fyrir. Þó nær skilgreining á framandi lífverum til mun fleiri dýrategunda en „nýrra dýrategunda“ eins og þær hafa verið afmarkaðar við afgreiðslu umsókna um innflutningsleyfi hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. 5. mgr. 63. gr. náttúruverndarlaga kveður á um að ráðherra geti að fengnum tillögum sérfræðinganefndarinnar ákveðið með reglugerð að vissar tegundir megi flytja inn án leyfis sbr. 1. mgr. Stofnanirnar telja nauðsynlegt að slík reglugerð verði sett áður en tekið verði upp nýtt verklag sbr. þær tillögur sem hér er gerð grein fyrir. Rétt er að vekja athygli á því að sérfræðinganefnd um framandi lífverur hefur bent á að vinna við lista yfir plöntur sem setja má í reglugerð, þ.e. annars vegar um plöntur sem heimilt er að flytja til landsins án leyfis og hins vegar um plöntur sem bannað er að flytja til landsins, krefjist mikillar vinnu. Þetta sjónarmið á í raun einnig við um samskonar lista vegna innflutnings dýra.

Hvað varðar innflutning á framandi plöntum er í 63. gr. náttúruverndarlaga kveðið á um að óleyfilegt sé að flytja inn og dreifa lífandi framandi lífverum nema með leyfi Umhverfisstofnunar. Undanskildar eru þó plöntutegundir sem hafa verið notaðar til garðyrkju, túnræktar, jarðræktar, landgræðslu og skógræktar nema innflutningur sé bannaður samkvæmt reglugerð. Ljóst er að stór hluti innfluttra plantna fellur undir þá flokka sem undanþegnir eru leyfi Umhverfisstofnunar en áréttað er að ekki eru til staðar skýrir og tæmandi listar yfir þær tegundir sem falla undir fyrrgreinda flokka. Jafnframt er ekki ljóst hversu lengi tegund skal hafa verið notuð eða í hvaða mæli hún er notuð til þess að hún teljist ekki þurfa leyfi Umhverfisstofnunar.

Ljóst er að þar til skýr listi um hvaða tegundir falla utan gildissviðs 63. gr. náttúruverndarlaga liggur fyrir, þurfa báðar stofnanir að meta umsóknir um innflutning m.t.t. þess hvort þeim ber að taka afstöðu til þeirra. Vert er að hafa í huga að þó nokkur einsleitni sé í því hvaða tegundir fluttar eru til landsins eru vörulistar oft langir og í hverri sendingu margar tegundir sem torveldar vinnslu eftir föstum listum og líklegast þyrfti að senda allar sendingar vissra flokka til meðferðar hjá Umhverfisstofnun.

4. Málsmeðferð þar til nýtt verklag verður tekið upp

Eins og að framan greinir hafa Matvælastofnun og Umhverfisstofnun komið sér saman um tillögur um verklag vegna afgreiðslu umsókna um innflutningsleyfi fyrir framandi lífverur. Þær tillögur eru háðar

breytingum á lögum um innflutning dýra auk þess sem stofnanirnar telja nauðsynlegt að það liggi fyrir með reglugerðum hvaða lífverur, hvort um sé að ræða dýr, plöntur eða lægri flokkunareiningar, verði undanþegnar leyfi skv. náttúruverndarlögum.

Verði ofangreindar tillögur samþykktar mun taka nokkurn tíma að útfæra verklagið og hrinda því í framkvæmd. Þar til af því verður mun Matvælastofnun áframsenda umsóknir um innflutningsleyfi fyrir plöntur til Umhverfisstofnunar skv. 7. gr. stjórnsýsluslaga. Stofnunin mun auk þess upplýsa helstu innflytjendur um 63. gr. náttúruverndarlaga og brýna fyrir þeim að tilkynna skuli um innflutning eins tímanlega og kostur er.

5. Vinnsla skýrslunnar

Líkt og fram hefur komið er skýrslan unnin í samstarfi Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar líkt og óskað var eftir með bréfum frá ráðuneytunum. Að skýrslunni unnu fyrir hönd Matvælastofnunar Þorvaldur H. Þórðarson, Hrund Hólm, Brynjar Rafn Ómarsson og Einar Örn Thorlacius og fyrir hönd Umhverfisstofnunar Gísli Rúnar Gíslason, Steinar Rafn Beck og Sigrún Ágústsdóttir,