

Alþingi  
Erindi nr. P 136/1218  
komudagur 11.3.2009

## MINNISBLAÐ

Minnisblað þetta er tekið saman annars vegar í tilefni frumvarps til laga um endurskoðun á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES samninginn, 524. mál, EES-reglur, breyting ýmissa laga, en hins vegar í tilefni af ákvörðun íslenskra stjórnvalda um niðurfellingu tolla af innfluttum kjötafurðum frá Evrópu, sem taka átti gildi hinn 1. mars 2007.

### I. Frumvarp til breytinga á lögum er varða landbúnað.

#### I.I.

Af hálfu Landssamtaka sláturleyfishafa, Félags kjúklingabænda og Svínaræktarfélags Íslands, var unnin umsögn um fyrrgreint frumvarp, sem nú er til meðferðar hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis. Var meginniðurstaða umsagnarinnar sú, að yrði ofangreint frumvarp að lögum, óbreytt, myndi það óhjákvæmilega leiða til þess, að afkomu innlendra framleiðenda búfjárafurða yrði stefnt í mikla tvísýnu. Jafnframt væri með frumvarpinu verið að kasta fyrir róða þeim ströngu heilbrigðiskröfum sem gerðar hafa verið hér á landi, með þeim árangri að sýkingum í matvælum hefur verið haldið í algeru lágmarki, gagnstætt því sem á við um kjötvörur annars staðar í Evrópu.

Voru því í umsögninni gerðar tillögur til breytinga á frumvarpi til breytinga á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með það að markmiði að koma í veg fyrir að til landsins bærust afurðir sem gætu reynst hættulegar heilsu neytenda, án þess að þær tillögur fælu í sér takmarkað aðgengi erlendra framleiðenda að hinum íslenska markaði, enda voru þær tillögur sem lagðar voru til í umsögninni í fullu samræmi við þær heilbrigðiskröfur sem gerðar eru til innlendra framleiðenda búfjárafurða, sbr. einkum ákvæði laga nr. 96/1997.

Auk þess voru í umsögninni lagðar til breytingar á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, með sama markmiði í huga, þ.e. að tryggja að ekki verði fluttar til landsins sýktar afurðir, afurðir sem eru óhæfar til neyslu, eða eru hættulegar neytendum, eða teljast skaðleg dýrum í landinu, í samræmi við markmið laganna, sbr. 1. gr. þeirra.

Markmið tillagnanna er alls ekki að hindra alfarið innflutning á ferskum kjötvörum til landsins. Tillögurnar eru hins vegar að meginstefnu settar fram með neytendavernd að markmiði, þannig að ekki myndist hér svipað ástand og í öðrum Evrópulöndum, þar sem

sýkingar og sjúkdómar í kjötvörum eru algengar. Almannahagsmunir standi því til umræddra breytinga, fremur en hagsmunir innlendra framleiðenda, þó þeir séu að sjálfsögðu til staðar.

Verði tekið mið af framangreindum tillögum í umsögninni, má fullyrða að um frumvarpið í heild sinni myndi ríkja mun meiri og víðtækari sátt, en ella má gera ráð fyrir, verði frumvarpið óbreytt að lögum þannig að neytenda- og heilbrigðissjónarmiða yrði ekki gætt, þannig að tryggt verði að fullnægjandi heilbrigðiskröfur verði gerðar til innfluttrar kjötvöru.

## **I.2.**

Málið hefur ekki enn verið afgreitt úr sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd alþingis.

## **II. Breyting á tollskrá**

### **II.1.**

Í byrjun árs 2007, sömdu Ísland og Evrópusambandið um gagnkvæmar tollalækkanir á tilgreindum tegundum matvöru. Samningurinn var undirritaður hinn 22. febrúar 2007, en tók gildi hinn 1. mars sá.

Við skoðun hefur hins vegar komið í ljós að framkvæmt tollaálagningar hinn 1. mars 2007 í samræmi við fyrrgreint samkomulag, samrýmist ekki ákvæðum 40., sbr. 77. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, einkum með hliðsjón af ákvæði 77. gr. eins og henni var breytt með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, en greinin kveður á um, að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Af hálfu fjármálaráðherra hefur verið bent á ákvæði 192. gr., sbr. 7. gr. tollalaga, nr. 88/2005, feli í sér heimild til handa stjórnvöldum til þess að breyta tollum í samræmi við alþjóðlega samninga. Á það verður hins vegar ekki fallist, sbr. að framan, auk þess sem telja verður að ákvæði 192. gr. tollalaga feli ekki annað í sér en almenn tilmæli til stjórnvalda þess efnis, að þau skuli leita þeirra úrræða sem nauðsynleg eru til þess að hrinda í framkvæmd þeim ákvæðum alþjóðlegra samninga sem þar eru tilgreind, án þess þó að stjórnvöldum sé með þessu veitt heimild til einhliða ákvarðanatöku um framkvæmd tollamála, enda stjórnvöld eftir sem áður bundin af fyrirmælum stjórnarskrár, svo sem fyrrgreindum ákvæðum 40., sbr. 77. gr. hennar. Verði ákvæði 7. gr., sbr. 192. gr. tollalaga hins vegar skilin á þann veg, að það hafi verið ætlun löggjafarvaldsins með þeim, að framselja vald til ákvörðunar um tolla í hendur stjórnvalda. Telst slíkt framsal hins vegar ekki samrýmast fyrrgreindum ákvæðum stjórnarskrár, sbr. að framan.

Þá verður jafnframt hvorki séð, að umrædd ákvörðun um breytta tollaframkvæmd hinn 1. mars 2007 hafi verið tekin af hálfu stjórnvalda með formlegum hætti með setningu stjórnvaldsfyrirmæla, svo sem með setningu reglugerðar, né að slík ákvörðun hafi verið birt í samræmi við meginreglur laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005.

## II.2.

Af þessu tilefni, sbr. að framan, hafa annars vegar verið send bréf til fjármálaráðherra, dags. 27. maí og 24. júlí sl., þar sem fyrrgreind sjónarmið varðandi tolla voru reifuð og leiðréttingar krafist. Afrit bréfanna voru jafnframt send utanríkisráðuneytinu, landbúnaðarráðuneytinu, auk Tollstjórans í Reykjavík. Þá hefur landbúnaðarráðuneytinu jafnframt verið sent sérstakt bréf, þar sem þessisjónarmið eru rakin.

Þar sem ekki hefur verið orðið við þessari umleitan, né fyrirséð að svo verði, er ljóst, að engin önnur leið er fær en að leita úrlausna dómstóla á lögmæti þessarar framkvæmdar. Er þar einkum tvær leiðir færar.

Annars vegar að krefjast þess, að viðurkennd verði skaðabótaskylda íslenska ríkisins vegna þess tjóns sem hlotist hefur af þeim sökum, þ.e. vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á tollskrá hinn 1. mars 2007 og fólu í sér að lækkaður var tollur á tilgreindar kjötvörur frá Evrópusambandsríkjum.

Hins vegar væri unnt, að krefjast viðurkenningar á því, að umrædd breyting á tollskrá (veftollskrá), og þar með lækkun tolla af tilgreindum afurðum frá löndum Evrópusambandsins hinn 1. mars 2007, hafi verið ólögmæt, og eftir atvikum, að jafnframt verði viðurkennd bótaskylda íslenska ríkisins vegna þessa.

Verður að telja fyrrnefndu leiðina heppilegri, enda felst í dómi um viðurkenningu á skaðabótaskyldu jafnframt viðurkenning dómstóla á ólögmæti. Telja verður jafnframt rétt, að ekki verði gerð töluleg skaðabótakrafa á þessu stigi máls, enda gæfi hagstæð niðurstaða fullt tilefni til sátta við íslenska ríkið um fjárhæð skaðabóta. Eftir atvikum væri unnt að setja fram bótakröfu í sérstöku máli, næðust ekki samningar.

*LLB hrl. / ÞHP hdl.*

*12. nóvember 2008*