

Álitsgerð

um heimildir landbúnaðarráðherra til að banna eða takmarka innflutning á eldisdýrum eða mæla fyrir um einangrun þeirra við innflutning.

Til undirritaðs hafa leitað Óðinn Sigþórsson og Þorsteinn Þorsteinsson f.h. Landsambands veiðifélaga og beðið um álitsgerð þar sem gerð verði grein fyrir því hvaða heimildir landbúnaðarráðherra hefur samkvæmt lögum til að banna eða takmarka innflutning á lifandi eldisdýrum eða mæla fyrir um einangrun þeirra komi til innflutnings. Tilfni beiðninnar eru breytingar sem þann 1. júlí sl. voru gerðar á löggjöf á þessu sviði með setningu bráðabirgðalaga, sem nú hafa verið lögð fyrir Alþingi til staðfestingar, sem mæltu fyrir um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði nr. 76/1970, lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra og lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Breytingar þessar eru gerðar til að innleiða ákvæði tilskipunar 91/67EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og – afurða. Sérstaklega var óskað svara við því hvort yfirvöld hefðu rýmri heimildir samkvæmt núgildandi lögum og reglugerðum heldur en leiddi af framagreindri tilskipun og almennum reglum EES-réttar. Fyrir liggur að embætti yfirdýralæknis hefur list því yfir í samskiptum við fyrirsvarsmenn Landssambands veiðifélaga að það telji sig hafa í núgildandi löggjöf, víðtækar heimildir til að banna og takmarka innflutning á laxi, laxahrognum og -sviljum og til þess að mæla fyrir um einangrun í sóttvarnarstöð.

Efni bráðabirgðalaganna frá 1. júlí sl.

Breytingar á lax- og silungsveiðilögum.

Þær breytingar á lax- og silungsveiðilögum sem gerðar voru með bráðabirgðalögum og hér skipta máli er að finna í 1. og 3. gr. bráðabirgðalaganna. Samkvæmt 1. gr. er skilgreiningu á „eldisdýri“ bætt við skilgreiningar í 1. gr. lax- og silungsveiðilaga. Samkvæmt greininni er eldisdýr skilgreint sem „lifandi fiskur, krabbadýr eða lindýr frá eldisstöð, óháð þroskastigi að meðtöldum dýrum sem lifa upprunalega villt en eru ætluð fyrir eldisstöð.“

Með 3. gr. bráðabirgðalaganna er kveðið á um að „[h]eimilt [sé] að flytja til landsins lifandi laxfisk eða annan fisk, er lifir í ósöltu vatni, enda skal innflutningurinn háður skilyrðum reglugerðar sem landbúnaðarráðherra setur.“ Fyrir setningu bráðabirgðalaganna hafði innflutningur sem þessi verið bannaður.

Breytinar á lögum um innflutning dýra.

Í lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra er, í 1. mgr. 2. gr., kveðið á um þá meginreglu að innflutningur á hvers kyns dýrum, tömdum eða villtum, og erfðæfni þeirra sé óheimill. Landbúnaðarráðherra er þó heimilt skv. 2. mgr. 2. gr. (sem varð 3. mgr. eftir gildistöku bráðabirgðalaganna) að veita undanþágur frá þessu banni að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Með 4. gr. bráðabirgðalaganna var bætt málsgrein, sem varð 2. mgr., við 2. gr. laga um innflutning dýra. Í málsgreininni er kveðið á um að þrátt fyrir innflutningsbann skv. 1. mgr. sé heimilt að flytja til landsins lifandi fisk, krabbadýr eða lindýr frá eldisstöð, óháð þroskastigi, að meðtöldum dýrum sem lifa upprunalega villt en eru ætluð til eldis í eldisstöð, enda sé innflutningurinn háður skilyrðum reglugerðar sem landbúnaðarráðherra setur. Þá er einnig kveðið á um að við innflutning skuli framvísa skriflegri staðfestingu yfirdýralæknis á að þessi skilyrði séu uppfyllt.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um innflutning dýra, eins og henni var breytt með 5. gr. bráðabirgðalaganna, er gert ráð fyrir því að eldisdýr skv. 2. mgr. 2. gr. laganna séu undanþegin því að þurfa að fara í einangrun á sóttvarnarstöð við innflutning. Í greininni hafði áður ekki verið kveðið á um slíka undanþágu.

Breytingar á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.

Með 6. gr. bráðabirgðalaganna er lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim breytt á þá leið að gert er ráð fyrir því að bann við inn- og útflutningi á dýrum og dýraafurðum bætist við sem ráðstafanir fyrir landbúnaðarráðherra, skv. 8. gr. laganna, til að grípa til í þeim tilgangi að afstýra hættu og tjóni vagna útbreiðslu sjúkdóma sem tilgreindir eru í sérstökum viðauka við lögin.

Samkvæmt 7. gr. bráðabirgðalaganna bætist ný málsgrein við 11. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Málsgreinin er svohljóðandi: „Landbúnaðarráðherra er í samráði við embætti yfirdýralæknis jafnframt heimilt að takmarka eða banna inn- og útflutning tiltekinna dýra og afurða þeirra, til lengri eða skemmri tíma, til tiltekens lands eða landsvæðis telji hann að slíkur flutningur valdi eða sé líklegur til að valda útbreiðslu sjúkdóma.“

Þá er með 8. gr. bráðabirgðalaganna bætt grein við lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, þar sem kveðið er á um að landbúnaðarráðherra skuli setja reglugerð um innflutning og útflutning eldisdýra og afurða þeirra til að hindra útbreiðslu smitsjúkdóma.

Reglugerðir sem varða innflutning á eldisdýrum

Reglugerð nr. 526/2003.

Á grundvelli ofangreindra laga hefur landbúnaðarráðherra sett reglugerð nr. 526/2003 um skilyrði á sviði dýraheilbrigðis sem áhrif hafa á markaðssetningu eldisdýra og afurða þeirra. Tilgangur reglugerðarinnar samkvæmt 1. gr. er að hindra útbreiðslu smitsjúkdóma í eldisdýrum við markaðssetningu lifandi eldisdýra og eldisafurða. Í reglugerðinni er fjallað um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt við markaðssetningu á eldisdýrum, m.a. um það hvaðan þau koma og hvað skuli greina í flutningsskýrslum og heilbrigðisvottorðum sem krafa er gerð um að fylgi með sendingum.

Fram kemur í 8. gr., sbr. viðauka A, reglugerðarinnar að ef flytja á laxfisk til viðurkennds svæðis (Ísland telst viðurkennt svæði í þessum skilningi) eða viðurkenndrar eldisstöðvar verður hann að koma frá viðurkenndu svæði eða eldisstöð.

Fram kemur í 7. gr. reglugerðarinnar að skilyrði fyrir því að innflutningur sé heimill eru m.a. að eldisdýrin sýni engin klínísk sjúkdómseinkenni og komi ekki frá eða hafi komist í snertingu við dýr frá eldisstöð eða svæði sem um gilda opinberar tákmarkanir vagna staðfestrar sýkingar eða rökstudds gruns um sjúkdóma sem tilgreindir eru í viðauka við reglugerðina. Í 18. gr. reglugerðarinnar er svo að finna ákvæði efnislega samhljóða ákvæði 11. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim sem getið er hér að framan.

Reglugerð nr. 525/2003.

Þá hefur landbúnaðarráðherra einnig sett reglugerð nr. 525/2003 um dýraheilbrigðiseftirlit með innflutningi eldisdýra. Reglugerðin gildir um dýraheilbrigðiseftirlit við innflutning eldisdýra innan EES og við innflutning eldisdýra frá þriðju ríkjum utan EES. Reglugerðin gerir ráð fyrir því, skv. 4. gr., að heilbrigðiseftirlit með eldisdýrum fari fram af opinberum eftirlits aðila á upprunastað sendingarinnar. Þó er gert ráð fyrir því í 8. gr. reglugerðarinnar að yfirdýralæknir geti á viðtökustað eldisdýra sem flutt eru inn frá ríkjum innan EES, kannað með óhlutdrægum skyndikönnunum og sýnatökum til rannsókna hvort skilyrði íslenskra laga og reglugerða um dýraheilbrigði séu uppfyllt.

Samkvæmt 9. gr. reglugerðarinnar getur yfirdýralæknir gripið til nauðsynlegra ráðstafana ef hann fær um það vitneskju að til staðar séu sjúkdómsvaldar eða annað ástand sem stofnað geti dýrum eða mönnum í hættu eða ef í ljós kemur að eldisdýrin koma frá svæði sem smitað er af dýrasjúkdómi. Slíkar ráðstafanir geta m.a. falið í einangrun, slátrun til manneldis eða förgun eldisdýranna.

Þá er í 29. gr. reglugerðarinnar öryggisákvæði þar sem segir að í þeim tilvikum þegar sjúkdómur eða annað sem kann að stofna heilbrigði manna og dýra í alvarlega hættu,

kemur upp eða breiðist út á yfirráðasvæði annars ríkis eða ef einhver önnur alvarleg ástæða er varðar heilbrigði manna eða dýra réttlætir slíkt getur landbúnaðarráðuneytið án fyrirvara stöðvað innflutning frá viðkomandi ríki eða sett sérstök skilyrði fyrir innflutningi. Slíkar ráðstafanir skal tilkynna öðrum aðildarríkjum EES-samningsins og Eftirlitsstofnun EFTA.

Helstu niðurstöður.

Innflutningur á laxi er heimill.

Eftir gildistöku bráðabirgðalaganna frá 1. júlí sl. er heimilt að flytja inn til Íslands eldisdýr, þ.m.t. lax, sbr. 79. gr. lax- og silungsveiðilaga og 2. mgr. laga um innflutning dýra. Innflutningurinn þarf þó að uppfylla skilyrði sem landbúnaðarráðherra hefur sett í reglugerð og að nokkru leyti hefur verið gerð grein fyrir hér að framan.

Einangrun skv. 13. gr. laga nr. 54/1990 um innflutning á dýrum.

Samkvæmt 9. gr. laga um innflutning á dýrum eins og hún var fyrir gildistöku bráðabirgðalaganna skyldu öll innflutt dýr og erfðaefni þeirra einangrast á sóttvarnastöð svo lengi sem yfirdýralæknir teldi þörf á, undir stöðugu eftirliti sóttvarnardýralæknis stöðvarinnar.

Í 13. gr. laga um innflutning á dýrum er kveðið á um að þrátt fyrir 9. gr. laganna sé landbúnaðarráðherra heimilt að leyfa innflutning m.a. fiska og erfðaefnis þeirra á einangrunarstöð undir eftirliti umsjónardýralæknis. Slíkt leyfi skal aðeins veita ef fyrir liggja meðmæli yfirdýralæknis. Í greininni segir einnig að dýr megi ekki flytja úr einangrunarstöð fyrr en þau hafa faldandi svo lengi í einangrun að tryggt þygi að mati yfirdýralæknis að þau séu ekki haldin neinum smitsjúkdómi.

Eftir gildistöku bráðabirgðalaganna er ólíklegt að það reyni á undanþáguheimild 13. gr. að því er varðar eldisdýr (t.d. lax) þar sem nú er heimilt að flytja þau inn og þau eru undanþegin einangrun á sóttvarnastöð. Krafa um að innflutt eldisdýr verði sett í einangrun við innflutning verður því, að mati undirritaðs, ekki byggð á 13. gr. laga um innflutning dýra.

Bann eða takmarkanir á innflutningi skv. 11. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, sbr. 7. gr. bráðabirgðalaga frá 1. júlí sl.

Samkvæmt áður nefndri 11. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim getur landbúnaðarráðherra, í samráði við embætti yfirdýralæknis, takmarkað eða bannað inn- og útflutning dýra og afurða þeirra um lengri eða skemmri tíma telji hann að slíkur flutningur valdi eða sé líklegur til að valda útbreiðslu sjúkdóma. Samanber einnig hliðstæð ákvæði reglugerða sem gerð er grein fyrir hér að framan. Heimildin er efnislega

mjög lík þeirri heimild sem aðildarríki EES-samningsins hafa samkvæmt 13. gr. samningsins til að grípa til banna eða hafta á innflutning sem réttlætast m.a. af nauðsyn til verndar lífs og heilsu manna eða dýra. Samkvæmt sömu grein mega slík bönn eða höft þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila. Heimild 13. gr. takmarkast einnig af meðalhófsreglu EES-réttar. Því má segja að þau öryggisákvæði sem er að finna í þeim lögum og reglugerðum sem fjallað hefur verið um hér að framan séu í samræmi við þær almennu reglur sem gilda um viðskipti á EES-svæðinu.

Að því er varðar innflutning á eldisdýrum verður að hafa í huga að eftir gildistöku bráðabirgðalaganna er innflutningur þeirra heimill enda sé gætt reglna sem landbúnaðarráðherra hefur sett. Í þeim reglum sem settar hafa verið er sett upp ákvæðið eftirlitskerfi og reglur sem ætlað er að tryggja að smitsjúkdómar berist ekki til landsins með innfluttum eldisdýrum. Þær reglur gera m.a. annars ráð fyrir því, eins og að framan er rakið, að eftirlit með innfluttum dýrum sé í höndum yfirvalda í upprunalandi.

Það er því álit undirritaðs að ætli landbúnaðarráðherra að grípa til ráðstafana samkvæmt 11. gr. laga um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim til að banna eða takmarka innflutning á eldisdýrum, verði slík ákvörðun að vera rökstudd með vísan til sérfræðigagna sem gera það líklegt að sérstök hættu sé fyrir hendi á því að innflutningur sé líklegur til að valda útbreiðslu sjúkdóma. Þar sem innflutningur á eldisdýrum er háður löggjöf Evrópusambandsins verður landbúnaðarráðherra einnig að sýna fram á að þær ráðstafanir sem hann grípur til á grundvelli ákvæðisins gangi ekki lengra en nauðsyn ber til, þ.e. að ekki sé hægt að koma í veg fyrir yfirvofandi hættu með vægari aðgerðum og að þær feli ekki í sér gerræðislega mismunun eða duldar hömlur á viðskipti milli samningsaðila EES-samningsins.

Það er því mat undirritaðs að þær heimildir núgildandi laga og reglugerða til að banna, takmarka eða skilyrða innflutning á eldisdýrum, þ.m.t. laxi, séu ekki ríkari en þær sem gert er ráð fyrir í tilskipun 91/67/EEB og heimilar eru samkvæmt reglum EES-réttar.

Ákvæði landsréttar sem kveða á um verndun tegunda.

Í ofangreindri tilskipun 91/67/EEB er gert ráð fyrir því að aðildarríki geti, þrátt fyrir ákvæði tilskipunarinnar, sett ákvæði í landsrétt þar sem kveðið er á um verndun tegunda.¹ Ofangreind lög og reglugerðir sem á þeim eru byggðar, virðast ekki fela í sér neina almenna heimild til að banna, takmarka eða skilyrða innflutning á eldisdýrum til verndar innlendum tegundum.

¹ Um þetta vísast til álitgerðar prófessors Stefáns Máss Stefánssonar, dags. 25. júlí 2003, sem unnin var að beiðni Landssambands Veiðifélaga. Í álitgerðinni kemst Stefán Már að þeirri niðurstöðu að slík ákvæði féllu utan EES-samningsins.

Reykjavík, 14. október 2003

f.h. Jónasar A. Aðalsteinssonar, hrl.

Vífill Harðarson, hdl.