



Alþingi
Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd
v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. Þ 135/2590
komudagur 7.5.2008

Reykjavík, 6. maí 2008

Efni: Beiðni um umsögn BÍ um: Þskj. 825 — 524. mál. Frumvarp til laga 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. (Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

Tilv: 2008040009

Á stjórnarfundi Bændasamtaka Íslands þann 30. apríl sl. var tekin fyrir ofangreind beiðni um umsögn. Samhljóða ályktun stjórnar BÍ var að ekki væri unnt að gefa umsögn um þetta frumvarp innan tilskilins frests, þar sem margt varðandi frumvarpið, aðdraganda þess og framkvæmd er óljóst og umsagnarfrestur afar skammur.

Bændasamtök Íslands leggja megináherslu á að fá rýmri tíma til þess að skoða breytingartillögur vegna laganna og leggja áherslu á að fá sumarið til þess að fara yfir málin og að haft verði samráð við samtökin um lagasmíðina.

Það er afdráttarlaus krafa Bændasamtaka Íslands að allri leynd yfir þeim samningum sem gerðir voru varðandi málið árið 2005 verði tafarlaust aflétt og frumgögn málsins fáið afgreidd hagsmunanaðilum til skoðunar.

Bændasamtökin leggjast gegn því að lögin verði afgreidd á þessu þingi miðað við þau gögn og upplýsingar sem nú liggja fyrir.

Til frekari rökstuðnings kröfu okkar um rýmri frest fylgir með bréfi þessu greinargerð þar að lútandi.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands

Eiríkur Blöndal,
framkvæmdastjóri



**Landssamtök
sauðfjárbænda**

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 6. maí 2008

Efni: Beiðni um umsögn Landssamtaka sauðfjárbænda um frv. til laga 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. (Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

Landssamtökum sauðfjárbænda barst beiðni um umsögn um ofangreint frumvarp með bréfi dagsettu 9. apríl 2008. Beiðnin var rædd í stjórn samtakanna þann 29. apríl sl.

Á fundinum samþykkti stjórnin að skila sameiginlegri umsögn með Bændasamtökum Íslands. Bændasamtökin hafa unnið umsögn sína í samvinnu við LS og ber að líta á hana sem sameiginlega umsögn beggja samtakanna.

Með bestu kveðjur
f.h. Landssamtaka sauðfjárbænda

Sigurður Eypórsson
framkvæmdastjóri

Greinargerð Bændasamtaka Íslands vegna kröfu um lengri frest til umsagnar og gerðar breytingartillagna vegna: Þskj. 825 — 524. mál. Frumvarp til laga 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. (Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

1

Með bréfi dagsettu 9. apríl 2008 frá nefndasviði Alþingis barst Bændasamtökum Íslands ósk um að gefa umsögn um ofangreint frumvarp. Umsagnarfrestur var gefinn til 21. apríl en síðar framlengdur til 6. maí.

Á stjórnarfundi Bændasamtaka Íslands þann 30. apríl sl. var tekin fyrir ofangreind beiðni um umsögn. Samhljóða ályktun stjórnar BÍ var að ekki væri unnt að gefa umsögn um þetta frumvarp, þar sem margt varðandi frumvarpið, aðdraganda þess og framkvæmd er óljóst og umsagnarfrestur afar skammur.

Bændasamtök Íslands leggja megináherslu á að fá rýmri tíma til þess að skoða breytingartillögur vegna laganna og leggja áherslu á að fá sumarið til þess að fara yfir málin og að haft verði samráð við samtökin um lagasmíðina.

Bændasamtökin geta ekki felld sig við að lögin verði afgreidd á þessu þingi miðað við þau gögn og upplýsingar sem nú liggja fyrir.

2

Þegar frumvarp þetta kemur fram er staða matvælaframleiðslu um margt sérstök. Eftirspurn eftir mat eykst í heiminum. Aukin velmegun í Asíu eykur eftirspurn eftir korni. Kínverjar hafa gengið verulega á matarforða sinn. Náttúruhamfarir valda uppskerubresti. Samkeppni er um land milli matar og orkuframleiðslu. J. Wilkinson – forseti IFAP¹ orðar þetta sem svo: „Ríkisstjórnir þurfa að vakna til lífsins og hefja það starf að brauðfæða þjóðir sínar“²

¹ Alþjóðasamtök búvöruframleiðenda

² Bændablaðið 29. apríl 2008, bls. 22

Breytt staða veldur hækkandi matvælaverði og skortur er yfirvofandi skortur á ýmsum tegundum matvæla víða um heim. Bændasamtök Íslands eru ekki ein um þessar áhyggjur. Sameinuðu þjóðirnar / FAO funda t.d. um ástandið í Róm 3.- 5. júní. Sumar þjóðir eru einnig farnar að koma sér upp matvælabirgðum og aðrar takmarka útflutning með sérstökum tollum.

Auk hækkandi matvælaverðs vegna ofangreindra orsaka þá auka mótvægisáðgerðir gegn útblæstri gróðurhúsalofttegunda kostnað við matvælaframleiðslu. Það virðist því vera að framleiðslukostnaður og flutningskostnaður muni halda áfram að hækka.

Framkvæmdastjóri Sameinuðu þjóðanna ræddi einnig nýlega um hækkandi matarverð og mannréttindi. Hann taldi rétt fólks til matar vera eina af grunnforsendum mannréttinda. Því má vera umhugsunarefni hvort viðskipti með landbúnaðarvörur falli nokkru sinni að fullu undir merki frjálsar verslunar. Þá er það ekki síður umhugsunarefni hvort íslenskur landbúnaður, sem ein af grunnforsendum mataröryggis þjóðarinnar, geti og eigi möguleika í harðnandi samkeppni sem tímabundið gæti leitt af samþykkt frumvarpsins.

3

Við þessar aðstæður er ljóst að við verðum að stuðla að sjálfbærri þróun og varast að gera grundvallarbreytingar sem stefna framtíð íslensks landbúnaðar í tvísýnu. Full ástæða er til að verja sérstöðu okkar sem eylands. Þá er rétt að minna á skuldbindingar Íslands, um líffræðilega fjölbreytni samkvæmt Ríó-sáttmálanum frá 1992. Þann sáttmála hafa íslensk stjórnvöld samþykkt og Alþingi staðfest. Íslenskir búfjárstofnar eru afar litlir, en hafa mikið verndargildi og áföll af völdum smitsjúkdóma geta ógnað tilvist þeirra.

4

Lög þurfa að vera skýr. Með hliðsjón af grundvallarreglum réttarríkisins verða lög að vera reist á sjónarmiðum réttaröryggis. Lög verða að vera nægilega skýr og almenningi aðgengileg.³ Framvarp sem felur í sér ótal tilvísanir í ósettar reglugerðir og reglugerðir ESB, settar og ósettar uppfyllir ekki þær kröfur og mjög erfitt er því að meta áhrif lagasetningarinnar á fyrirtæki og einstaklinga sem eiga að starfa eftir henni.

³ Sbr. mál 2151/1997, umboðsmaður Alþingis.

Frumvarpið leggur til lagabreytingar sem ekki leiða sjálfkrafa af endurskoðun á undanþágum frá Viðauka 1 við EES-samninginn frá 1992 án þess að það sé skýrt í greinargerð með frumvarpinu, s.s. varðandi dýralækna. Ljóst má vera að margt í frumvarpinu kann að vera þess eðlis að það leiði ekki beint af milliríkjasamningum. Því spyrja Bændasamtök Íslands hverjir hafa verið hafðir í samráði um þetta. Það er skýlaus krafa Bændasamtaka Íslands að í greinargerð með frumvarpi sem þessu komi skýrt fram hvaða atriði eru upprunin frá íslenskum stjórnvöldum og hvaða atriði leiða af innleiðingu matvælalöggjafar ESB eins og titill frumvarpsins vísar til.

Í 2. kafla athugasemda með frumvarpinu er því haldið fram að framkvæmdastjórn ESB hafi sett ákveðin skilyrði fyrir yfirtöku á nýju matvælalöggjöfni og þátttöku í Matvælaöryggisstofnun Evrópu, EFSA. Þessi skilyrði hafa ekki verið skýrð, t.d. með því að leggja fram frumtexta þessara krafa né heldur þýðingar á honum, þó að ljóst sé að þetta atriði varði framhald málsins miklu. Átelja verður að greinargerð með frumvarpsins fylgja ekki þær skýrslur, bréf eða minnisblöð sem varða þá ákvörðun um að semja um endurskoðun á undanþágum Íslands frá viðauka I. Slíkra gagna hefur þurft að afla sérstaklega.

Með hliðsjón af þessu verður að telja að ónauðsynlegt hafi verið að fallast á það 2005 að fara í endurskoðun á viðauka 1 við EES samninginn frá 1992. Undanþága okkar varðandi t.d. dýraafurðir var varanleg og hefði ekki þurft að breyta henni í því sambandi má vísa til viðurkenndrar sérstöðu okkar í SPS⁴ samningnum innan WTO og yfirdýralæknir vitnar til í skýrslu sinni um mat á áhrifum af yfirtöku gerða ESB sem varða dýraafurðir frá 10. október 2005.⁵

⁴ SPS-samningurinn tekur á því hvernig má ákveða hvað telst hæfilegt verndarstig vegna hættu á að sjúkdómar berist í dýr eða menn vegna innflutnings á búfjárafurðum.

⁵ Yfirtaka gerða sem varða dýraafurðir – Mat á áhrifum – Halldór Runólfsson og Sigurður Örn Hansson, 10 október 2005.

Með frumvarpinu skortir tilfinnanlega áhrifagreiningu á samkeppnisstöðu íslensks landbúnaðar við það að innflutningur á hráu kjöti verður heimill. Sú samlíking að ekki hafi orðið vart aukins innflutnings á kjöti til Noregs eftir að þeir tóku gerðir ESB upp árið 1999, segir vitaskuld ekkert um áhrifin héraðs þar sem tollar á kjöt eru aðrir héraðs og þar að auki lægri á kjöt og kjötvörur frá ESB en almennt gerist, sbr. tvíhliða samkomulag við ESB sem lögfest var 1. mars 2007. Við skoðun á norsku tollskránni má sjá að tollar eru þar í mörgum tilvikum hærri og sumsstaðar umtalsvert hærri en hér á landi. Má þar nefna beinlaust alifuglakjöt, hakkað nautakjöt og reykt og saltað svínakjöt. Innflutningur á hráu kjöti til Noregs var líka heimill⁶ að uppfylltum skilyrðum, áður en Noregur tók upp tilskipanir ESB á sviði matvæla. Nær væri því að spyrja hvort ástandið þar í landi hefði batnað eftir innleiðingu matvælaöggjafar ESB.

Með tvíhliða samningi ESB og Íslands voru tollar á kjöt og kjötvörur frá ESB lækkaðir um 40% 1. mars 2007.⁷ Almennt eru sömu magntollar á frosið kjöt og ferskt þegar sömu skrokkhlutar eiga í hlut, með einni mikilvægri undantekningu en magntollur á ferskar kjúklingabringur er 299 kr/kg en 540 kr/kg á frosnum bringum. Þarna hafa orðið mistök við upphaflega ákvörðun magntolla sem ekki fengust leiðrétt þegar breytingar voru gerðar á tollum við lögfestingu tvíhliða samkomulags við ESB 1. mars 2007.

Yfirleitt eru sömu tollar á frosna og ferska skrokkhluta, eins og áður sagði. Við það að innflutningur á fersku kjöti hingað til lands yrði heimill yrðu hlutfallsleg áhrif magntolla á innfluttar vörur hins vegar minni en þegar um frosnar vörur er að ræða þar sem innkaupsverð ferskvöru er að jafnaði hærri. Það er skoðun Bændasamtaka Íslands að með þessu drægi úr áhrifum tollverndar á kjötvörur og innflutningur kjöts og kjötvara aukist til lengri tíma lítið.

Hversu umfangsmikil framangreind áhrif yrðu er engin leið að meta á þeim stutta tíma sem Bændasamtök Íslands hafa haft frumvarp þetta til meðferðar. Ljóst er að innflutningur á ferskum kjúklingabringum á verulega lægra verði myndi hafa veruleg áhrif á innlenda

⁶ Samkvæmt upplýsingum frá norska sendiráðinu á Íslandi

⁷ Þetta á bæði við magntoll (kr/kg) og verðtoll sem nú er 18% á allt kjöt frá ESB. Magntollur er hins vegar mismunandi eftir tollnúmerum.

alifuglakjötsframleiðslu, og einnig draga úr sölu á öðru kjöti. Þau áhrif gætu að lágmarki numið á bilinu 7-10% samkvæmt lauslegri skoðun BÍ. Þá eru ótalin þau skammtímaáhrif sem markaðurinn verður fyrir af því að offramboð myndist á kjötmarkaðnum með tilheyrandi verðþrýstingi. Er skemmst að minnast afleiðinga þess á árinu 2003 þegar allir kjötframleiðendur urðu fyrir miklu tekjutapi og mörg gjaldþrot urðu í svína og alifuglarækt. Ætla má að það myndi draga enn frekar úr markaðshlutdeild innlendar kjötframleiðslu til lengri tíma litið.

Það er ljóst að þessar lagabreytingar, að óbreyttum tollum á fersku alifuglakjöti, munu hafa í för með sér umtalsverða röskun á kjötmarkaðnum og afkomu framleiðenda í öllum kjötgreinum.

Enn eru ótalin áhrif þess ef umsaminn tollkvóti á lágmarkstollum í kindakjöti vegna WTO-samninga verður auglýstur í kjölfar þess að opnað verður fyrir frjálst flæði á fersku kjöti frá Evrópu. Vandséð er að lengur yrði undan þeim innflutningi vikist á forsendum dýraheilbrigðis eins og hægt hefur verið hingað til. Telja má víst að áhugi sé fyrir að flytja inn fryst lambakjöt á lægri aðflutningsgjöldum en mögulegt er í dag. Bændasamtök Íslands leggja þunga áherslu á að þessi staða verði skýrð með fullnægjandi hætti áður en ráðist verður í þær lagabreytingar sem frumvarpið felur í sér.

Bændasamtök Íslands minna enn fremur á að á sama tíma og gildistaka laga þessara hvað kjöt- og kjötvörur áhrærir, er áformað að leggja af útflutningsskyldu á kindakjöti. Samtökin minna því enn á samþykkt Búnaðarþings frá því í mars sl. þar sem skorað var á Alþingi að fresta gildistöku þessa ákvæðis í búvörulögum.⁸

Það er ljóst að saman fara í tíma fullgilding á frumvarpinu og niðurfelling útflutningsskyldu. Þessi staða var að sjálfsögðu ekki ljós á þeim tíma er skrifað var undir sauðfjársamninginn í janúar 2007. Þetta mun því auka enn á vandann á kjötmarkaðnum. Í kjölfarið lækkar verð til framleiðanda. Engin trygging er fyrir því að sú lækkun skili sér að fullu til neytenda. Þá glíma mjólk og kjötgreinar landbúnaðarins nú við gríðar miklar hækkningar á aðföngum sem framleiðendum er nauðsynlegt að fá inn í afurðaverð. Því miður er ekkert sem bendir til að sú þróun sé að stöðvast.

⁸ Nr. 99/1993

Sjúkdómastaða búfjárstofna okkar er góð. Veruleg vinna og kostnaður liggur að baki til að tryggja þá stöðu. Hætta er á að ýmsir sjúkdómar geti borist með fersku kjöti. Aukinn innflutningur búfjárafurða, einkum hrávöru, eykur því hættu á að áður óþekktir dýrasjúkdómar berist til landsins. Vernd heilbrigðis búfjárstofna okkar er því forgangsmál. Með Karakúlfénu kom heilbrigðisvottorð dýralækna 1933 en samt sem áður fylgdu þeim innflutningi þurramæði, vottamæði og garnaveiki og litlu munaði að hrútar frá Skotlandi bæru klaufrot inn í íslenskar sveitir 1946. Reynslan sýnir að með fersku kjöti, t.d. frá Suður-Ameríku, hefur gin- og klaufaveiki borist til Bretlandseyja og víðar á liðnum áratugum. Sjúkdómurinn blöðruþot (Vesicular Exanthema) sem kom upp í svínum á Vatnsleysu 1955⁹, var til kominn vegna þess að svínum var gefinn úrgangur frá herstöðinni á Miðnesheiði. Ósoðinn matarúrgangur frá herstöðinni var talinn hafa borið svínapest (swine fever) í svín hér á landi nokkrum árum áður (1942), nánar tiltekið í 10 bú í nágrenni Reykjavíkur. Með innflutningi á fersku kjöti eykst verulega hættu á slíku og í kjölfarið gætu fleiri sjúkdómar sem herja á dýr, og jafnvel fólk, borist til Íslands. Þetta á líka við um hrátt kjöt sem ferðamenn flytja til landsins og neyta á ferð sinni um landið.

Í skýrslu Halldórs Runólfssonar og Sigurðar Arnar Hanssonar „Yfirtaka gerða sem varða dýraafurðir – Mat á áhrifum –“¹⁰ er að finna margar ábendingar um að upptaka tiltekinna gerða sem fela í sér frjáls flæði á hrávörum þýði aukna áhættu á að dýrasjúkdómar geti borist til landsins. Í skýrslu sinni nefna þeir þann möguleika að kanna hvort til álita komi að tryggja Íslandi rétt til að meta sjálft áhættuna af innflutningi matvæla frá landssvæðum í ESB þar sem kunnugt er um smitandi dýrasjúkdóma. Þetta þýðir að tryggja þarf að Ísland hafi áfram fullan rétt á að nýta sér ákvæði SPS samningsins í WTO um að ákveða hvað teljist hæfilegt verndarstig varðandi sjúkdóma sem gætu borist í dýr eða menn þegar kemur að ákvörðun um innflutning á búfjárafurðum frá ESB og öðrum löndum.

Í viðauka skýrslunnar er fjallað um mótvægisáðgerðir. Meðal annars er minnst á stofnun viðbragðssjóðs sem felur í sér að á fjárlögum hverju sinni séu fjárheimildir til að takast á við útrýmingu skæðra búfjársjúkdóma ef svo illa vildi til að þeir bærust til landsins. Ekki verður

⁹ Dýralæknatal, 2004, ritstjóri Brynjólfur Sandholt, bls. 413

¹⁰ Lokaskýrsla frá 10. október 2005.

annað ráðið af þessu en að verið sé að undirstrika þá áhættu sem heimild til innflutnings á fersku kjöti, fylgir. Ekki er hins vegar minnst á slíkan sjóð í þessu lagafrumvarpi.

Ef gin- og klaufaveiki kemur upp í Evrópu mun útflutningsmarkaður fyrir íslenskt kjöt til þriðja lands s.s. Bandaríkjana, þar sem mikil vinna hefur verið lögð í uppbyggingu markaða, lokast samstundis.

Hér er einnig rétt að minna á þann vanda sem fylgir eftirliti og samræmingu þess á svo stóru markaðssvæði samanber t.d. frétt á heimasíðu Matvælastofnunar frá 24.4. 2008.

„Því miður er það svo að vottorð frá framleiðslulandi segja ekki alla söguna.

Rannsóknir á ferskum vörum ná ekki að útiloka að einhver mengun geti verið til staðar og segja því ekki alltaf til um hugsanlega mengun á síðari stigum eða aukinn vöxt örvera í dreifingarferli, ekki síst ef kælikeðjan rofnar. Því er nauðsynlegt að halda uppi stöðugu eftirliti og taka sýni til rannsókna. Dæmi frá Finnlandi á síðastliðnu ári sýna t.d. að salmonella finnst bæði í alifuglum og svínakjöti þar á markaði, sem kemur frá EES-ríkjum og þriðju ríkjum, þó svo vörunni fylgi vottorð um að hún sé laus við salmonellu.“¹¹

Athygli vekur að álits sóttvarnalæknis var ekki leitað í upphafi þegar farið var í samningagerð um endurskoðun á undanþágum frá viðauka 1. Það er of seint að grípa inn í innflutning á tilteknum matvælum þegar fólk er orðið veikt, miklu æskilegra er að reyna skipulega að koma í veg fyrir innflutning á sýktum matvælum. Ekki var formlega gerð krafa af hálfu Íslendinga um undanþágu vegna kamfýlóbakter í sameiginlegu EES-nefndinni. Skýtur það ekki nokkuð skökku við að kynna frumvarp sem skapar hættu á því að sýktar vörur þar á meðal af salmonellu og camphylobacter verði á borðum Íslendinga og jafnvel að slíkir sjúkdómar verði landlægir í íslenskum búfjárstofnum, s.s. er víða í Evrópu, sem frumvarp um neytendavernd.

Ákvæði 17. 18. og 19. greinar um möguleika á að sporna við innflutningi á sýktu kjöti eru ekki nægjanleg. Það er of seint að bregðast við þegar heilsuspillandi áhrif hafa þegar komið

¹¹ <http://www.mast.is/index.aspx?GroupId=505&TabId=511&NewsItemId=583&ModulesTabsId=919>

fram. Gefa þarf afdráttarlausar heimildir til að banna innflutning á vörum sem ekki standast sambærilegar kröfur og gerðar eru til íslenskra framleiðenda s.s. hvað *campylobacter* mengun í alifuglakjöti varðar. Eins eru ákvæði um heimildir ráðherra til að setja reglugerðir um birtingu niðurstaðna úr eftirliti allt of rúmar og hætt við hagsmunaárekstrum þar sem ráðherra gætir bæði hagsmuna matvælaframleiðenda annars vegar og hagsmuna lýðheilsunnar hins vegar, einkum með tilliti til sóttvarna.

Landbúnaður er mikilvægur atvinnuvegur. Tafla 1 sýna framleiðslu kjöts og eggja síðustu ár.

Tafla 1. Framleiðsla á kjöti og eggjum síðustu ár.

Kjöt og egg - framleiðsla í tonnum 1970 - 2007							
	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007
Kindakjöt	11.280	13.534	9.454	9.735	8.738	8.647	8.644
Nautgripakjöt	2.733	1.983	2.931	3.626	3.540	3.196	3.557
Svínakjöt	402	1.000	2.533	4.783	5.300	5.744	6.088
Alifuglakjöt			1.519	3.051	5.769	6.652	7.597
Hrossakjöt		610	638	1.100	762	850	946
Egg (áætlað frá 1998)	1.300	2.900	2.374	2.594	2.805	2.900	2.900

Heimild: Bændasamtök Íslands

Fram hefur komið að margt í framkvæmd laganna verði útfært síðar með reglugerðum. Að mati BÍ er ekki nægilegt að vísa til þess að framkvæmd verði útfærð á seinni stigum. Hér má t.d. nefna skráningarskyldu og starfsleyfi. Ein megin röksemd fyrir samþykkt þessa frumvarp er sú að skammur tími sé til stefnu og því nauðsynlegt að setja lög til að hefja smíði reglugerða. Verði lagasetningu frestað er ekki á nokkurn hátt verið að tefja vinnu.

Undirbúningur að reglugerðasetningu er hægt að hefja nú þegar, og raunar æskilegt að reglugerðardrög liggja sem mótuðust fyrir, við endanlega afgreiðslu frumvarpsins. Eftir því sem næst verður komist er þetta mál lagt þannig fyrir í Noregi, sem mönnum er tamt að vitna til við innleiðingu þessarar löggjafar, að reglugerðir þær sem við eiga eru tilbúnar samhliða frumvarpinu. Er þó ekki verið að ráðast í jafn umfangsmiklar breytingar þar og hér.

Í frumvarpinu eru verulegar heimildir til íþyngjandi eftirlitsgjalda og leyfisgjalda, og ef til vill er þörf verulegrar aðlögunar hjá einstaka bændum vegna frumvarpsins. Kostnaður vegna þessa er óljós, þ.e.a.s ekki hefur verið skýrt hversu mikið þetta mun kosta bændur.

Við lestur á frumvarpinu er t.d. ekki ljóst hvaða kröfur verða gerðar til bænda vegna starfsleyfa. Er núverandi gæðastýring í sauðafjárrækt fullnægjandi? Er eftirlit héraðsdýralæknis með fjósum hluti af viðkomandi starfsleyfi? Hvað um innra eftirlit á svínabúum? Verður treyst á niðurstöður búfjárestirlits sveitarfélaga? Hve mörg starfsleyfi þarf hver bóndi? Samkvæmt frumvarpinu þarf bóndi í t.d. mjólkurframleiðslu a.m.k. tvö starfsleyfi. Er hægt að sameina þau eða verður um tvöfalt kerfi að ræða?

Í frumvarpinu er oft vikið að eftirliti sbr. t.d. gr. 3, 6, 13, og 15 sem virðast hvetja til útbenslu eftirlitsgeirans. Óljóst er hvort allt þetta eftirlit er nauðsynlegt eða hvernig það er framkvæmt í öðrum löndum. Nauðsynlegt væri að í greinargerð með frumvarpinu kæmi skýrar fram hvernig eftirlitið birtist bændum áður en Bændasamtök Íslands tjá sig endanlega um efni þessara greina. Þá er nauðsynlegt að tryggja með fullnægjandi hætti að gjald fyrir eftirlit sé í samræmi við raunverulegan kostnað.

Líkt og áður er greint er ekki gerð tilraun til að meta áhrif af þeim grundvallarbreytingum sem boðaðar eru. Telja verður ámælisvert að slík greining hafi ekki verið unnin. Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd þarf að kalla eftir svörum við spurningum á borð við: Hvað er mörgum störfum í kjötvinnslu ógnað? Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru á árinu 2005 talin vera 1.580 störf í slátrun og vinnslu kjöts, þ.m.t. alifuglakjöt og kjötvinnslu á landinu. Alls starfa 3.049 manns í matvælaíðnaði á Íslandi í dag, samkvæmt upplýsingum frá matvælasviði Starfsgreinasambands Íslands og af þessu má ljóst vera að íslenskur landbúnaður leikur þar stórt hlutverk. Mörg byggðarlög úti um land byggja að verulegu leyti á

úrvinnslu og þjónustu við landbúnað. Í þessu sambandi má nefna mikilvæga byggðakjarna eins og Kópasker, Húsavík, Akureyri, Blönduós, Hvammstanga, Selfoss og Hvolsvöll.

Til viðbótar fækkun starfa í úrvinnslu er spurt: Hve margir missa starfið sitt í frumframleiðslunni?

15

Það er það krafa Bændasamtaka Íslands að skýrt verði af hverju nauðsynlegt er að taka upp alla þá gjaldheimtu sem leiðir af öllu því eftirliti og öllum þeim leyfisveitingum sem frumvarpið kveður á um. Gera verður þá kröfu að raunhæf og vel rökstudd áætlun verði gerð um þann kostnað sem fylgir þessari lagasetningu fyrir bændur í formi gjaldtöku fyrir starfsleyfi, sýnatöku, eftirlit og aðlögun.

16

BÍ telja að áhættumati stjórnvalda vegna lagasetningar þessarar sé ábótavant. Í raun hefur ekki verið farið eftir megináliti starfshóps um áhrif á sjúkdómastöðu, er skilaði af sér skýrslu 17. október 2005 og kynnt var fyrir stjórn BÍ þann 22. febrúar 2006. Meginniðurstaðan var sú að tryggja þyrfti fjármuni til að greina betur stöðu búfjárjúkdóma hér á landi. Ekki er séð að nokkrum fjármunum hafi verið varið til þessa verks, líkt og starfshópurinn lagði til. Þá var einnig lögð áhersla á að efla embætti yfirdýralæknis með fjármunum. Ekki verður heldur séð að það hafi verið gert og í raun ekkert sem bent var á í skýrslunni. Því verður að ítreka afstöðu BÍ að ekki hafi farið fram áhættumat vegna lagasetningarinnar.

17

Stefán Már Stefánsson lagaprófessor við Háskóla Íslands vann álitagerð fyrir Landsamband Veiðifélaga árið 2003, og fylgir hún greinargerð þessari.¹² Þar koma til umræðu álitamál sem eru um margt sambærileg þeim sem nú eru uppi. Ákvæði 13. gr. EES-samningsins taka til viðskiptahindrana á sviði frjálsra vöruflutninga og hljóðar svo:

¹² Álitagerð um verslun með lax og aðrar fisktegundir sem lifa í ósöltu vatni á Evrópska efnahagssvæðinu. Stefán Már Stefánsson 2003.

„Ákvæði 11. og 12. gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.“

Ljóst er að ef vilji stjórnvalda er fyrir hendi þá má beita þessari grein til þess að vernda heilbrigðisstöðu búfjár, sem og manna. Sömuleiðis þjóðarverðmæta á borð við erfðaaauðlindir búfjár sem ber að vernda skv. alþjóðlegum skuldbindingum. Greinin felur þannig í sér undanþágu frá frjálssu vöruflæði og leiðir það beinlínis af samningnum sbr. t.d. 18. grein þar sem stendur að:

“Með fyrirvara um sérstakt fyrirkomulag varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir skulu samningsaðilar tryggja að fyrirkomulaginu, sem kveðið er á um í 17. gr. og a- og b-lið 23. gr. varðandi aðrar vörur en þær er heyra undir 3. mgr. 8. gr., verði ekki stofnað í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Ákvæði 13. gr. skulu gilda.”¹³

Þessar greinar eiga að geta gilt jafnt nú, þrátt fyrir að ónauðsynlega hafi verið samið um tilslakanir á undanþágum Íslendinga á einstökum ákvæðum Viðauka 1, væntanlega með stoð í 98. gr EES-samningsins. Ástæðan er m.a. sú að forsendur þær sem voru fyrir þessari undanþágu við gerð EES samningsins eru enn í gildi og hætta á nýjum smitsjúkdómum í búfé vegna innflutnings á fersku kjöti er hafin yfir vafa.

Í ofangreindri álitsgerð segir orðrétt á bls. 10

:

“Ekki er vafi á því að dómstóll EFTA teldist hafa dómsvald til að leysa úr ágreiningsefni sem kynni að rísa vegna beitingar 13. gr. EES samningsins í tengslum við skuldbindingar samkvæmt 1. viðauka hans. Ef Ísland hygðist beita ákvæðinu myndi það væntanlega neita að taka ákvæði tilskipunarinnar í lög sín. Það myndi aftur leiða til þess að Eftirlitsstofnun EFTA myndi að öllum líkindum höfða mál gegn Íslandi fyrir EFTA dómstólnum af þeim sökum, þ.e. svonefnt samningsbrotamál. Varnir Íslands yrðu þá, sem áður sagði, einkum byggðar á því að vegna sérstaks lífríkis hér á landi og hættu á ófyrirsjáanlegum og óafturkræfum atburðum ef innflutningur yrði heimilaður gæti tilskipunin (eða tilteknir hlutar hennar) ekki gilt fyrir Ísland. Slíkar röksemdir væru svipaðar þeim sem Íslendingar héldu fram við gerð EES samningsins varðandi sérstöðu íslenskra bústofna vegna langvarandi einangrunar og viðkvæmni fyrir farsóttum ýmiss konar. Þær röksemdir nægðu á sínum tíma til þess að tilskipanir sem

¹³ 17. gr. vísar til Viðauka 1 við EES samninginn.

vörðuðu bústofna, t.d. tilskipun 64/432 um vanda á sviði heilbrigðis dýra sem hefur áhrif á viðskipti innan bandalagsins með nautgripi og svín, voru ekki látnar ná til Íslands.”

18

Það er því ljóst að það er aðeins spurning um vilja stjórnvaldamanna að tryggja öryggi og verndun búfjárstofna okkar, EES samningurinn krefst ekki breytinga á núverandi fyrirkomulagi. Útfærsla á eftirlitsþætti er óljós. Það er afdráttarlaus krafa Bændasamtaka Íslands að allri leynd yfir þeim samningum sem gerðir voru varðandi málið árið 2005 verði tafarlaust aflétt og frumgögn málsins fáiast afgreidd hagsmunaaðilum til skoðunar.

19

Með greinargerð þessari fylgir minnisblað Stefáns Geirs Þórissonar hrl. þar sem m.a. kemur fram „...að íslensk stjórnvöld ættu sér að meinalausu að geta gefið hagsmunaaðilum lengri tíma til að skoða málið. Fjöldmörg fordæmi eru auðvitað fyrir því að íslenska ríkið hafi dregið það fram yfir umsamin tímamörk að laga EES gerðir að íslenskum rétti.“

20

Því miður eimir eftir sums staðar af hinum gamla húsgangshætti, að hugsa eingöngu um stundarhaginn, nokkra aura í svipinn, en láta sér standa á sama, hvort gerður er stórskaði öldum og óbornum. (*Úr Ferðabók Þ.Th. nr. IV, (2. útg. 1959, bls. 289-290)*)

12

MINNISBLAÐ

Bændasamtök Íslands hafa beðið mig að setja niður á blað helstu atriði sem fram komu í stuttu erindi mínu á fundi Bændasamtakanna þriðjudaginn 29. apríl 2008 en þar fjallaði ég um nokkur atriði er varða nýtt frumvarp til laga 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.

Það skal strax tekið fram að er ég flutti erindið hafði mér unnist afar lítil tími til að skoða málið ofan í kjölinn og því þurfti ég að hafa þann fyrirvara við mál mitt. Það helsta sem fram kom var eftirfarandi:

- Í sjálfu sér er í raun búið að ganga frá afdráttarlausri skuldbindingu gagnvart aðilum EES samningsins þegar búið er að samþykkja að taka EES gerðir upp í EES samninginn. Hið sama á við þegar búið er að falla frá undanþágum eins og þeirri sem frá upphafi var að finna í I. kafla I. viðauka við EES samninginn. Mér er í sjálfu sér ekki kunnugt um að ákvarðanir sem teknar eru í EES nefndinni hafi verið endurskoðaðar eða um þær samið uppá nýtt og held að það geti verið torsótt gagnvart viðsemjendunum. Hinsvegar er ljóst, að ef fyrir því er pólitískur vilji hér á landi, þá getur íslenska ríkissjórnin tekið ákvörðun um að óska eftir því við Framkvæmdastjórn ESB að aftur verði sest við samningaborðið og það endurskoðað sem var ákveðið á fundi Sameiginlegu EES nefndarinnar 26. október 2007. Það kann að vera að það sé erfitt að reyna að vinda ofan af því sem þegar hefur verið ákveðið og samþykkt, en hitt er ljóst að það er a.m.k. hægt að gera til þess tilraun ef nægilegur pólitískur vilji er fyrir hendi.
- Það sem enginn botn hefur fengist í og engar skýrnigar hafa mér vitanlega fengist á, er hvað í dag er breytt frá því að samið var um undanþágur frá innflutningi á hráu kjöti áður en EES samningurinn var undirritaður 2. maí 1992. Rökin fyrir undanþágunni þegar upphaflega var farið útí samningaviðræður um EES samninginn voru þau að sjúkdómahætta væri fyrir hendi ef innflutningur á hráu kjöti yrði leyfður. Í athugasemdum með 17. gr. frumvarps til laga um Evrópska Efnahagssvæðið var það orðað svo: „*Ástæða þess að fast var haldið af Íslands hálfu í algera undanþágu var sérstaða íslenskra bústofna vegna langvarandi einangrunar og viðkvæmni*

fyrir farsóttum. Samningurinn breytir því engu um innflutningsbann það sem verið hefur, ekki aðeins á lifandi dýrum heldur einnig kjöti, eggjum og ýmsum búffárafurðum.” Engin sannfærandi rök hafa verið færð fyrir því af hálfu stjórnvalda afhverju þessi rök halda ekki í dag á nákvæmlega sama hátt og árið 1991 og vekur það sérstaka furðu við skoðun á frumvarpinu. Í minnisblaði dags. 18. október 2005 til ríkisstjórnarinnar frá utanríkisráðherra, landbúnaðarráðherra, sjávarútvegsráðherra og umhverfissráðherra segir aðeins um þetta að: „Meginforsendan fyrir undanþágu frá þessum reglum var á sínum tíma ótti við neikvæð áhrif þeirra á sóttvarnir og heilsufar búffár hér á landi. Athugun yfirdýralæknis leiðir í ljós að þessi forsenda undanþágunnar á þó ekki að öllu leyti við lengur.” Engin frekari rök eru þannig færð fyrir því að „forsenda undanþágunnar á þó ekki að öllu leyti við lengur” ! Í minnisblaðinu er vísað til skýrslu starfshóps skipuðum fulltrúum fjögurra ráðuneyta sem Yfirdýralæknir starfaði náið með þar sem um þetta segir: „Að því marki sem enn er ástæða til að óttast neikvæð áhrif kemur þó skýrt fram í greinargerð hans að þeim á að vera hægt að verjast með viðeigandi mótvægisáðgerðum annars vegar og ákveðnu trygginga- eða ábyrgðakerfi hins vegar”. Ég hef hvergi rekist á það afhverju þessi sömu rök áttu ekki við þegar svo hart var barist fyrir undanþágunni á árinu 1991 þegar verið var að semja um ákvæði EES samningsins.

- Því hefur verið haldið fram af stjórnvöldum að ástæða þess að fallist var á að heimila innflutning á hráu kjöti til landsins hafi verið sú hótun Framkvæmdastjórnar ESB að íslenskur fiskur yrði meðhöndlaður sem þriðja lands afurð ef ekki yrði fallist á að heimla innflutning á fersku kjöti til Íslands. Í minnisblaði dags. 18. október 2005 til ríkisstjórnarinnar frá utanríkisráðherra, landbúnaðarráðherra, sjávarútvegsráðherra og umhverfissráðherra segir aðeins um þetta að „Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur að undanfögnu gert stöðugt alvarlegri athugasemdir við upptöku nýrrar matvælalöggjafar ESB í EES-samninginn m.t.t. þessarar undanþágu hér á landi og í raun stöðvað eðlilega uppfærslu samningsins á þessu sviði. Áhrif þess geta haft alvarlegar afleiðingar fyrir útflutning sjávarafurða eftir því sem misræmi eykst í gerðum sem öðlast hafa gildi innan ESB en ekki í EES/EFTA-rikjunum og eru reyndar þegar farin að segja til sín. Um 74% af heildarútflutningi sjávarafurða var á síðasta ári flutt út til aðildarríkja Evrópusambandsins að heildarverðmæti 90 milljarðar króna. Gríðarlegir útflutningshagsmunir eru því bundnir við að uppfærsla EES-samningsins m.t.t. nýju

matvælalöggjafarinnar sé stöðug og geti hafist aftur sem fyrst.” Það sem mér hefur fundist á skorta um þetta er að sýnt sé fram á það að “hótun” Framkvæmdastjórnar ESB um þessa meðhöndlun á íslenskum fiski sé raunveruleg. Ég hef ekki séð nein skrifleg gögn um þessa “hótun” Framkvæmdastjórnarinnar. Þá hef ég ekki heldur séð neina umfjöllun á hvaða lagagrundvelli Framkvæmdastjórnin myndi geta framkvæmt þessa hótun. Til þess þarf væntanlega að vera lagastoð í EES samningnum sjálfum.

- Það sem liggur fyrir skv. frumvarpinu, verði það að lögum, er að eftir sem áður verður hægt að vernda íslenska landbúnaðarframleiðslu á grundvelli heilbrigðiskrafna og með tollum. Undir staflíð H. á bls. 29. í athugasemdum með frumvarpinu segir m.a. orðrétt: „*Breytingin hefur engin áhrif á það fyrirkomulag sem er við lýði á finnflutningi búfjárafurða að því er tolla varðar.*” Ég fæ ekki séð að í frumvarpinu sé að finna neina tryggingu fyrir því að þessum ákvæðum verði beitt til að vernda íslenska framleiðslu sem augljóslega mun eiga mjög undir högg að sækja ef frumvarpið verður að lögum. Markaðsaðstæður á markaði eins og þeim íslenska eru sérlega viðkvæmar fyrir breytingum af því tagi sem ráðgert er í frumvarpinu. Það sem gerir markaðinn enn viðkvæmari fyrir breytingum er að hér á landi eru aðeins 2 stórir aðilar sem eiga smásöluverslunina. Greinin myndi í raun eiga afkomu sína og framtíð undir þeim sem eiga smásöluverslunina. Á þessum míkromarkaði eða örmarkaði sem við búum við er þeim sem stjórna smásöluversluninni í raun í lófa lagið að ganga frá allri kjötframleiðslu á mjög skömmum tíma. Á slíkum fákeppnismarkaði er smásöluversluninni í lófa lagið að snúa sér að erlendum birgjum/framleiðendum og þarf í raun ekki að gera það nema í tiltölulega stuttan tíma til að drepa greinina algerlega hér á landi.
- Ég vil að lokum ítreka þann fyrirvara sem gerður er í upphafi þessa minnisblaðs um það að afar lítil tími hafi gefist til að skoða málið ofan í kjölinn. Ég held að íslensk stjórnvöld ættu sér að meinalausu að geta gefið hagsmunaaðilum lengri tíma til að skoða málið. Fjöldmörg fordæmi eru auðvitað fyrir því að íslenska ríkið hafi dregið það fram yfir umsamin tímamörk að laga EES gerðir að íslenskum rétti.

Reykjavík, 4. maí 2008,

Stefán Geir Þórisson hrl.

ÁLITSGERÐ

Um verslun með lax og aðrar fisktegundir sem lifa í ósöltu vatni á Evrópska efnahagsvæðinu.

_____ er undirrituðum beiðni frá Óðni Sigbórssyni f.h. Landsambands veiðifélaga sem er m.a. svohljóðandi:

„Stjórn Landssambands veiðifélaga hefur tekið þá ákvörðun að láta kanna lagaumgjörð og réttarstöðu okkar vegna framkomins frumvarps á Alþingi nú í vor, mál 681 lögleiðing tilskipunar 91/67/EBE, um frjálsan flutning á lifandi laxfiskum til Íslands o.s.frv.

Ljóst er að ef frumvarp þetta verður lögfest mun slíkt tefla í tvísýnu þeirri góðu stöðu sem íslenskir laxastofnar hafa með tilliti til sjúkdóma. Þá hefur innflutningsbann á lifandi laxi sem lögfest var við endurskoðun laga um lax og silungsveiði árið 1957 og verið í lögum allar götur síðan, einnig hamlað gegn blöndun laxastofna við framandi eldislaxa en slíkt er nú viðurkennt sem ein mesta ógnin sem steðjar að laxastofnum við Norður Atlantshaf.

Vill Landssamband veiðifélaga fara þess á leit við yður að þér kannið með hliðsjón af samningi um EES og öðrum þeim gerðum, tilskipunum og bókunum sem málið varða hvort íslenskum stjórnvöldum sé ófrávíkjanlega skylt að lögleiða fyrrgreinda tilskipun 91/67 og gefið um það álitserð til Landssambandsins.“

Erindi þessu svara ég með álitserð þeirri sem hér fer á eftir:

1

Á 128. löggjafarþingi 2002-2003 var lagt fram fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, lögum um innflutning dýra og lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim með síðari breytingum.

Í lax- og silungsveiðilögum nr. 76/1970 (með síðari breytingum) er svofellt ákvæði í 79. gr. í X. kafla laganna sem ber yfirskriftina: Um innflutning á lifandi fiski og hrognum:

„Bannað er að flytja til landsins lifandi laxfisk eða annan fisk, er lifir í ósöltu vatni. Ráðherra er rétt að leyfa innflutning lifandi hroгна slíkra fiska enda mæli fisksjúkdómanefnd með því og telji eigi hættu á, að sjúkdómar flytjist til landsins með slíkum hrognum, og þeim fylgi heilbrigðisvottorð frá viðkomandi yfirvöldum.“

Umrætt ákvæði á rætur að rekja til þágildandi lax- og silungsveiðilaga nr. 53/1957. Samkvæmt greinargerð sem fylgdi með frumvarpi til þeirra laga var umrætt ákvæði sett vegna sýkingarhættu sem getur verið samfara innflutningi¹.

Samkvæmt lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra er óheimilt að flytja til landsins hvers konar dýr, tamin eða villt, svo og erfðaefti þeirra en ráðherra hefur heimild til að víkja frá ákvæðum laganna.

Í lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim er kveðið á um ýmis konar varnaraðgerðir og fyrirbyggjandi aðgerðir til að hefta útbreiðslu dýrasjúkdóma.

2

Allar þær breytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir eru byggðar á því að heimilt verði að flytja til landsins lifandi laxfisk eða annan fisk, er lifir í ósöltu vatni, enda skal innflutningurinn háður skilyrðum reglugerðar sem landbúnaðarráðherra setur. Þessar breytingar eru taldar nauðsynlegar í þeim skýringum sem fylgdu frumvarpinu vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Nánar tiltekið eru framangreindar breytingar lagðar til vegna innleiðingar tilskipunar 91/67/EBE (*um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og -afurða*) í íslenskan rétt en þeirri tilskipun hefur verið breytt með tilskipunum 93/54, 95/22, 97/79 og 98/45. Síðastnefndar breytingar á tilskipuninni hafa ekki þýðingu við efnismeðferð þessarar álitsgerðar.

3

Tilskipun 91/67 tekur til inn- og útflutnings innan EES og innflutnings frá löndum utan EES á lifandi fiski, krabbadýrum og lindýrum frá eldisstöð að meðtöldum þeim sem lifa upprunalega villt en eru ætluð fyrir eldisstöð. Tilskipunin kveður á um hvaða skilyrði skuli setja á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldisdýra og -afurða þegar verslað er með þessar vörur yfir landamæri og notkunar flutningstækja vegna slíks flutnings. Tilgangurinn er að efla ræktun og markaðssetningu fiskeldisdýra og -afurða á innri markaði bandalagsins.

Meginreglan er sú samkvæmt tilskipuninni að inn- og útflutningur umræddra dýra og afurða þeirra innan EES er heimill enda sé heilbrigði dýranna og afurðanna vottað af opinberum eftirlitsaðilum. Frekari takmarkanir koma til vegna smitnæmis einstakra tegunda, tegunda sjúkdóma og fleiri atriða. Koma þá til viðbótarkröfur sem óþarft er að gera frekari grein fyrir hér. Utan EES hafa ákveðin ríki, sem uppfylla tilteknar kröfur, heimild til innflutnings samkvæmt tilskipuninni. Eftirlitskerfi bandalagsins fylgist með því að ákvæðum tilskipunarinnar sé fullnægt en gert er þó ráð fyrir samstarfi milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkjanna á þessu sviði.

Samkvæmt því sem segir í fyrrgreindu frumvarpi hafa íslensk stjórnvöld haft víðtæka undanþágu frá tilskipun 91/67. Undanþágan fyrir Ísland féll úr gildi 30. júní 2002. Af þeim sökum er fyrrgreind lagasetning sögð nauðsynleg til að innleiða tilskipunina ásamt áorðnum breytingum. Í frumvarpinu segir enn fremur að innflutningur umræddra dýra hafi þannig ekki verið heimill hingað til lands nema í

¹ Sbr. Alþingistíðindi 1955 A, bls. 422.

undantekningartilvikum. Sem dæmi um slík undantekningartilvik er nefnt að innflutningur á hrognum og sviljum laxa, regnbogasilungs og bleikju, ásamt barrahrognum, lúðuseiðum og lifandi humri til mannelis hafi verið heimilaður að ákveðunum heilbrigðisskilyrðum fullnægðum.

4

Allar meginreglur fríverslunar á sviði EES samningsins miðast fyrst og fremst við iðnvarning en gilda ekki á sviði landbúnaðar- og sjávarafurða. Þó var einnig á því sviði reynt að greiða fyrir viðskiptum. Meðal annars af þeim sökum er ákvæði 17. gr. EES samningsins til komið en þar er vísað til umfangsmikils viðauka með EES samningnum, I. viðauka, um þær sérstöku reglur og fyrirkomulag sem gilda skuli varðandi heilbrigði dýra og plantna. Ísland tryggði sér þó varanlegar undanþágur varðandi íslenska bústofna, ekki aðeins á lifandi dýrum heldur einnig á afurðum þeirra, svo sem eins og kjöti, eggjum og ýmsum öðrum búfjárafurðum. Hins vegar þótti mikilvægt að tryggja hagsmuni íslensk sjávarútvegs en heilbrigðiseftirlit með sjávarfangi fellur undir dýralæknadeildir EB. Því var sérstaklega tekið fram að reglur um sjávarafurðir skyldu einnig gilda um Ísland. Með þessu þótti tryggt að heilbrigðiseftirliti yrði ekki beitt harðar gegn íslenskum sjávarafurðum á Evrópumarkaði heldur en samsvarandi afurðum frá EB löndum. Ísland féllst því á að undirgangast þrjár tilskipanir vegna markaðssetningar og viðskipta með sjávarafurðir. Um var að ræða:

- tilskipun 91/493 um hollustuhætti við framleiðslu og markaðssetningu fiskafurða
- tilskipun 91/492 um heilbrigðisskilyrði fyrir framleiðslu og markaðssetningu lifandi skeldýra og
- tilskipun 91/67 um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og –afurða en það er sú tilskipun sem er hér sérstaklega til skoðunar.

5

Í 18. gr. EES samningsins segir:

„Með fyrirvara um *sérstakt fyrirkomulag* (auðkennt hér) varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir skulu samningsaðilar tryggja að *fyrirkomulaginu* (auðkennt hér), sem kveðið er á um í 17. gr. og a- og b-lið 23. gr. varðandi aðrar vörur en þær er heyra undir 3. mgr. 8. gr., verði ekki stofnað í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Ákvæði 13. gr. skulu gilda.“

Hið *sérstaka fyrirkomulag* sem rætt er um í upphafsorðum ákvæðisins gildir um landbúnaðarvörur hvort sem þær falla utan eða innan efnissviðs EES samningsins samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samningsins. Dæmi um þetta er annars vegar 20. gr. EES samningsins sem lýtur að viðskiptum með fisk og öðrum sjávarafurðum og hins vegar b) liður 3. mgr. 8. gr. EES samningsins sem fjallar um sérstakt fyrirkomulag varðandi tiltekna framleiðsluvörur. Hin auðkenndu orð þýða einfaldlega að það sérstaka fyrirkomulag, sem nánar er kveðið á um í viðkomandi ákvæðum, skuli halda sér.

Orðið *fyrirkomulag* sem kemur fyrir síðar í 18. gr. þýðir væntanlega að í viðskiptum með vörur samkvæmt 17. gr. (þ.e. þær vörur sem hér eru til umræðu) megi ekki setja aðrar viðskiptahindranir en þær sem fram koma í 1. viðauka og þeim gerðum sem þar er vísað til. Tilgangurinn er því sennilega sá að útiloka að aðildarríkin geti sett frekari viðskiptahindranir en þar eru beinlínis ákveðnar á sviði þeirra landbúnaðarafurða sem 18. gr. tekur til.² Sú mikilvæga undantekning er þó gerð frá þessu að tekið er fram að 13. gr. EES samningsins gildi.

Þetta þýðir með öðrum orðum að heimilt er að setja sérstök ákvæði í I. viðauka EES samningsins (og þær gerðir sem þar er vísað til) sem varða viðskipti og markaðssetningu með tiltekin dýr og afurða þeirra. Ennfremur er heimilt að setja ýmiss konar reglur um dýraheilbrigði í tengslum við þessar vörur enda þótt þau ákvæði feli í sér viðskiptahindrun. Hins vegar má ekki setja aðrar takmarkanir en þær ræðir um sem geta falið í sér slíkar hindranir.

Síðastnefnda reglan gildir þó ekki um viðskiptahindranir sem réttlæta má með skírskotun í 13. gr. EES samningsins samkvæmt orðum 18. gr. hans. Þessi skírskotun skiptir talsverðu máli fyrir það álitæfni sem hér er til úrlausnar. Af þeim sökum er rétt að fjalla um það atriði sérstaklega í næsta lið.

6

Ákvæði 13. gr. EES samningsins taka til viðskiptahindrana á sviði frjálsra vöruflutninga og hljóðar svo:

„Ákvæði 11. og 12. gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.“

Ákvæði þetta er efnislega samhljóða 30. gr. (áður 36. gr.) Rómarsamningsins og því var ætlað að gegna líku hlutverki og það hefur í réttarkerfi Evrópusambandsins. Ákvæðið felur í sér undantekningu frá meginreglunni um frjáls vöruviðskipti. Í bandalagsrétti er litið svo á að undantekningar þær sem um er fjallað í 30. gr. Rómarsamningsins séu tæmandi taldar. Jafnframt er litið svo á að ákvæðið gildi mun síður á sviðum þar sem lagasamræming hefur þegar farið fram.³ Ástæðan er sú að þegar bandalagið hefur framkvæmt tiltekna lagasamræmingu hefur það jafnframt litið til þeirra atriða sem 30. gr. fjallar um. Í slíkum tilvikum ber því að fara eftir þeim reglum sem viðkomandi afleidd löggjöf (t.d. tilskipun) kveður nánar á um. Hafi lagasamræming á tilteknu sviði farið fram má því ætla að sjaldan sé unnt að grípa til

² Sjá nánar St. prp. nr. 100 (1991–1992) Om samtykke til ratifikasjon av Aftale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992, Utenriksdepartementet, bls.126-127.

³ Sjá t.d. Stefán M. Stefánsson: Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið, Reykjavík 2000, bls. 410-411. Sjá ennfremur til frekari skýringar sama rit bls. 393 þar sem fjallað er um svonefnda Cassisreglu og bls. 399 og áfram þar sem fjallað er um svonefnda Keckreglu.

30. gr. Rómarsamningsins nema unnt sé að segja að ákvæði viðkomandi afleiddrar löggjafar næðu ekki til allra atriða eins og raunin virðist vera í máli því sem reifað verður hér síðar. Þá koma til álita forgangsáhrif ákvæða Rómarsamningsins um slík atriði.

Í máli dómstóls bandalagsins C-67/97⁴ reyndi á nokkur atriði sem hér koma við sögu. Málavextir voru þeir að í Danmörku var í gildi stjórnsýsluákvörðun, sem studdist við tiltekin lög, þess efnis að bannað var að halda aðrar býflugur á eyinni Lesø (og nokkrum eyjum þar í kring) en þær sem tilheyrðu tiltekinni undirtegund (brúnar Lesø-býflugur). Þessi ákvörðun var talin fara í bága við tilskipun 91/174/EEC ásamt síðari breytingum sem kveður á um ræktunar- og ættartölukröfur við markaðssetningu hreinræktaðra dýra innan bandalagsins. Danskur maður, Ditlev Bluhme, hafði brotið gegn fyrrgreindri ákvörðun og verið sóttur til saka fyrir dönskum dómstóli. Danski dómstóllinn óskað eftir forúrskurði dómstóls bandalagsins um tilteknar spurningar sem fyrir hann vörn lagðar. Í málinu var því m.a. haldið fram að bannið í dönskum reglum mætti réttlæta með skírskotun til 30. gr., Rómarsamningsins, þ.e. með vísan til þess að verið væri að vernda tiltekna dýrategundir, og að því stæðust þær bandalagsrétt með vísan til þess. Dómstóll bandalagsins féllst á þetta sjónarmið og taldi m.a. ekki skipta máli hvort um sérstaka undirflokka eða ættleggi tiltekinna tegundar væri að ræða ef á annað borð um væri að ræða hópa sem hefðu einhverja eiginleika sem greindu þá frá öðrum hópum og sem af þeim sökum væru verðir verndunar.⁵ Við lestur þessa dóms ber að hafa í huga að verndun umræddra tegunda tók til mjög afmarkaðs svæðis. Það kann að skipta máli í ýmsum samböndum.

Ætla má ætla að öll sömu sjónarmið og hér hafa verið rakin gildi um 13. gr. EES samningsins og um fyrrnefnda 30. gr. Rs. að því er varðar þær framleiðsluvörur sem hann tekur til. Ástæðan er sú að orðalag ákvæðanna er sambærilegt auk þess sem tilgangur EES samningsins er að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum svo sem segir nánar í aðfararorðum EES samningsins.

Þegar hins vegar orð 18. gr. EES samningsins eru skoðuð sést að 13. gr. samningsins á að gilda þrátt fyrir að 1. viðauki kveði á um sérstakt fyrirkomulag á því sviði sem um er að tefla. Þetta þarf e.t.v. ekki að koma á óvart í ljósi þess að EES samningurinn tekur að meginstefnu ekki til landbúnaðar og fiskveiða og að ein ástæðan fyrir þeirri skipan mála var langvarandi einangrun Íslands og viðkvæmni fyrir farsóttum.⁶

En gildir þá fyrirvarinn í 13. gr. EES samnings jafnvel þótt samningsaðilar hafi verið ásáttir um tiltekið fyrirkomulag í 1. viðauka sem hugsanlega fer gegn því ákvæði? Áður en að þeirri spurningu er svarað (sjá lið 12) er rétt að víkja fyrst að því um hvað var samið í raun og veru.

⁴ European Court reports 1998 Page I-08033.

⁵ Nánar sagði svo í dóminum: „34 From the point of view of such conservation of biodiversity, it is immaterial whether the object of protection is a separate subspecies, a distinct strain within any given species or merely a local colony, so long as the populations in question have characteristics distinguishing them from others and are therefore judged worthy of protection either to shelter them from a risk of extinction that is more or less imminent, or, even in the absence of such risk, on account of a scientific or other interest in preserving the pure population at the location concerned.“

⁶ Þessi sjónarmið giltu e.t.v. ekki eins afgerandi fyrir önnur EFTA ríki en þó er ljóst að þau beittu mikilli varúð í þessu efni.

Í I. viðauka EES samningsins er fjallað um heilbrigði dýra og plantna og hann er sem fyrr settur til að fullnægja ákvæðum 17. gr. EES samningsins. Í 4. tl. I. í viðaukanum sem fjallar um dýr segir svo:

„Gerðirnar sem vísað er til í þessum kafla, að undanskildum tilskipunum 91/67/EBE, 91/492/EBE og 91/493/EBE eiga ekki við um Ísland. Hinir samningsaðilarnir geta stuðst við eigin reglur um þriðju lönd í viðskiptum við Ísland vegna svæða sem falla ekki undir gerðirnar sem nefndar voru. Samningsaðilar skulu endurskoða þetta atriði árið 1995.“

Í 8. tl. I. í viðaukanum voru hins vegar að finna sérstök ákvæði um fyrrgreinda tilskipun 91/67 þar sem sagði:

„Þrátt fyrir að inn í samning þennan verði felld tilskipun ráðsins 91/67/EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðsetningu fiskeldistegunda og afurða og meðan beðið er niðurstaðna yfirstandandi viðræðna sem miða að því að heildarsamningur náist með sem skjótustum hætti, í tengslum við framkvæmd þessarar löggjafar í Finnlandi, á Íslandi og í Noregi geta samningsaðilar þessir stuðst við eigin löggjöf varðandi lifandi fiska og krabbadýr sem og hrogn og kynfrumur fiska og krabbadýra til eldis eða til endurnýjunar stofna (...) Samningsaðilar skulu endurskoða stöðu mála árið 1995.“

Loks ber að hafa í huga öryggisákvæðið í 9 tl. I. í viðaukanum en þar sagði m.a. svo:

„Bandalagið og EFTA-rikin geta, af alvarlegum ástæðum er varða heilbrigði almennings eða dýra, gert verndarráðstafanir til bráðabirgða samkvæmt eigin reglum vegna innflutnings á dýrum eða dýraafurðum til yfirráðasvæða þeirra.“

Fleiri ákvæði eru tengd þessum öryggisráðstöfunum en þeirra verður ekki getið hér.

Nokkrar breytingar voru gerðar á fyrrgreindum 1. viðauka með EES samningnum, m.a. með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar 7/94, 12/94, 4/95, 25/96, 32/96, 40/96, 60/98, 76/99, 189/99, 134/99 og 102/01 en þær breytingar hafa ekki þýðingu fyrir það efni sem til meðferðar er í álitserð þessari.

Með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 69/98 var gerð eftirfarandi aðlögun á 28. gr.⁷ tilskipunar 91/67 eins og henni hafði þá verið breytt með tilskipun 93/54 og

⁷ Ákvæði 28. gr. hljóðar svo: Ráðið skal, fyrir 1. júlí 1992, að því er varðar skrá yfir sjúkdóma í viðauka A, og fyrir 1. janúar 1997, að því er varðar heilbrigðisstöðu viðurkenndra eldisstöva á svæði sem hefur ekki hlotið viðurkenningu, á grundvelli skýrslu frá framkvæmastjórninni um fengna reynslu, að fengu álitni vísindanefndarinnar um dýraheilbrigði ásamt hugsanlegum tillögum, sem það afgreiðir með auknum meirihluta, endurskoða ákvæði þessarar tilskipunar og einkum þau sem varða markaðssetningu á lifandi fiski frá viðurkenndum eldisstöðvum á landssvæðum sem ekki hafa hlotið viðurkenningu. Nýjum ákvæðum, þ.e. 28. gr. a. og b. var skotið inn í tengslum við aðildarsamnings Finnlands og Svíþjóðar og fjalla þau um sérstakar reglur sem eiga við um þau ríki (einkum aðlögunarákvæði). Ákvæðið í 28. gr. c. varðar vörusendingar til og frá Noregi svo og aðlögunartímabil það sem Norðmenn fengu.

95/22 og aðildarsamningi Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar frá 1994, sbr. lið 5 í hluta 4.1 í kafla I í I. viðauka við EES samninginn. Svo segir:

„28d

Vörusendingar til og frá Íslandi af lifandi fiski, krabbadýrum og linddýra, egg og svil eru ekki heimiluð nema fyrir þær tegundir sem nefndar eru hér:

Lax: hrogn og svil

Regnbogasilungur: hrogn og svil

Bleikja: hrogn og svil

Vartari: hrogn einvörðungu

Lúða: seiði einvörðungu

Humar: lifandi til neyslu.“

Þetta ákvæði skyldi endurskoðað fyrir 1. júlí 1998.

Með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar 189/1999 var síðan svofelld breyting gerð á umræddu ákvæði:

„28. gr. d

1. Vörusendingar af eftirtöldum tegundum eru heimilaðar til og frá Íslandi:

Lax: hrogn og svil

Regnbogasilungur: hrogn og svil

Bleikja: hrogn og svil

Vartari: hrogn einvörðungu

Lúða: seiði einvörðungu

Humar: lifandi til neyslu

2. Að því er varðar vörusendingar til og frá Íslandi, aðrar en þær sem er lýst í 1. mgr., skal Ísland fá aðlögunartímabil fram til 30. júní 2001.“

9

Í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar 2001/EES/60/02 nr. 102/2001 segir að með ákvörðun nr. 189/1999 frá 17. desember 1999 hafi verið kveðið á um aðlögunartímabil fyrir Ísland vegna tilskipunar 91/67/EBE þar til 30. júní 2001. Jafnframt segir að aðlögunartímabilið hafi verið veitt á grundvelli þeirrar staðreyndar að nauðsynlegt var að greina einkenni ákveðinna sjúkdóma. Í ljósi þess að enn væri verið að vinna að þessu máli þótti rétt að framlengja aðlögunartímabilið til 30. júní 2002. Það var gert með 1. gr. umræddrar ákvörðunar.

10

Í máli þessu virðist ljóst að í 1. viðauka með upphaflegum EES samningi var beinlínis gert ráð fyrir því að tilskipun 91/67, um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda, tæki til Íslands. Tilskipunin gerir sem áður segir ráð fyrir markaðssetningu fiskeldisdýra og fiskeldisafurða bæði til ræktunar og manneldis (3. gr.). Þetta er þó háð ýmsum skilyrðum sem einkum varðar heilbrigði dýranna. Samningsaðilar samþykktu því að taka tilskipun 91/67 upp í EES

samninginn. Einungis var eftir að semja um hvenær hún skyldi taka gildi að því er Ísland varðar. Ekki verður talið að síðari breytingar á umræddri tilskipun breyti eðli hennar að neinu leyti. Það virðist því liggja ljóst fyrir að Ísland hefur a.m.k. að formi til skuldbundið til að fullnægja ákvæðum tilskipunarinnar, þar á meðal að breyta löggjöf sinni til samræmis við ákvæði hennar en skýrt ákvæði er um slíka skyldu í lokaákvæðum tilskipunarinnar.

11

Samkvæmt 98. gr. EES samningsins hefur sameiginlega EES nefndin, sem skipuð er fulltrúum samningsaðila, vald til þess að breyta viðaukum samnings og nokkrum tilteknum bókunum hans. Hún tekur ákvarðanir með samkomulagi milli bandalagsins annars vegar og EFTA ríkjanna hins vegar sem mæla einum rómi. Hún hafði því heimild til að breyta 1. viðauka hans með þeim hætti sem gert var. Ekki verður talið að þær breytingar sem fram hafa farið á 1. viðauka EES samningsins og hér skipta máli hafi falið í sér annað og meira en nánari útfærslu á því sem búið var að ákveða í upphafi við undirritun EES samningsins. Af þessu leiðir að hin formlega meðferð við breytingar á 1. viðauka verður ekki gagnrýnd.

12

En er hugsanlegt þrátt fyrir það sem fram er komið um formlegar skuldbindingar að Ísland geti engu að síður borið fyrir sig ákvæði 13. gr. EES samningsins? Þetta er því aðeins unnt ef litið er á skírskotunina til 13. gr. EES samningsins í 18. gr. hans sem allsherjarfyrirvara sem ætti að gilda um öll ákvæði 1. viðauka (og þeirra gerða sem þar er vísað til) nema annað væri gagnert tekið fram. Við skýringu á þessu verður að hafa í huga að skírskotunin í 13. gr. virðist tilgangslaus eða tilgangslítill nema hún sé skilin með þessum hætti. Það stafar af því að það fyrirkomulag sem samið var um í 1. viðauka jafngildir að flestu leyti þeim tilskipunum Evrópubandalagsins sem teknar voru upp í hann en í þeim hefur samræming á tilteknum sviðum einmitt farið fram.⁸ Þetta gildir t.d. að því er varðar tilskipun 91/67 sem tekin var upp í viðaukann. Þessi skilningur þýðir þá að tilskipun 91/67 getur farið í bága við ákvæði 13. gr. EES samningsins þrátt fyrir að Ísland (eða önnur EES ríki) samþykkti á sínum tíma að undirgangast ákvæði hennar (með þeim frávikum sem fram koma í 1. viðauka EES samningsins). Skírskotunin til 13. gr. í 18. gr. EES samningsins þýðir því með öðrum orðum að EES samningurinn hefur að geyma sérstakan öryggisventil varðandi þær afurðir sem þarna falla undir sem Rómarsamningurinn hefur sennilega ekki að geyma í sama mæli.

Til þess að röksemd af þessu tagi fái staðist verður hún að vera á því byggð að innflutningur á þeim dýrum og afurðum þeirra sem hér ræðir um feli, þrátt fyrir allar verndarráðstafanir sem gerðar eru í 1. viðauka og viðkomandi tilskipunum, í sér slíka hættu fyrir hið sérstaka lífríki Íslands (eða annars ríkis að EES samningnum) að bann við innflutningi eða aðrar svipaðar ráðstafanir mætti réttlæta með skírskotun til verndar lífs og heilsu dýra, sbr. 13. gr. Að sjálfsögðu verður að undirbyggja vörn af þessu tagi með sérfræðilegum álitsgerðum. Í því sambandi hefur m.a. verið bent á að þrjár meginhættur séu því samfara að flytja tegundir milli landa:

⁸ Það útilokar beitingu 30. gr. Rómarsamningsins (sem samsvarar 13. gr. samningsins um EES) eins og áður hefur komið fram.

- Í fyrsta lagi geta sjúkdómar borist með viðkomandi tegund og herjað á innlendar tegundir.

- Í öðru lagi geta framandi eldisdýr komist inn í skilgreint eldissvæði og blandast þeim stofnum sem fyrir eru. Við það verður erfðablöndun og geta erfðaeiginleikar innlendra stofna glatast af þessum sökum.

- Í þriðja lagi get framandi lífverur raskað því vistkerfi sem fyrir er.

Hin svonefnda *varúðarregla* (precautionary principle) kemur til álita við beitingu umræddrar 13. gr. EES samningsins. Reglan merkir að nægjanlegt sé að sýna fram á að vísindaleg óvissa ríki um þá áhættu sem um er að tefla. Sé svo getur viðkomandi ríki gripið einhliða til viðeigandi ráðstafana ef efnisatriðum 13. gr. er fullnægt að öðru leyti. Eins og getið var í lið 6 gilda ákvæði 30. gr. Rómarsamningsins (sem samsvarar 13. gr. EES samningsins) almennt ekki um þau svið þar sem lagasamræming hefur farið fram og því er tæpast unnt að nota varúðarreglu í slíkum tilvikum í rétti Evrópubandalagsins nema í undantekningartilvikum. En með sömu rökum og rætt er um í lið 6 og í 1. málsgrein þessa liðar verður að telja líklegt að hana megi nota í EES rétti gegn einstökum efnisatriðum tilskipunar 91/67 þegar 13. gr. EES samningsins er beitt. Í samanteknu máli þýðir þetta að varúðarreglan ætti að öðru jöfnu að gera beitingu 13. gr. EES samningsins auðveldari en vera myndi ef beinlínis þyrfti að sanna tilvist þeirrar áhættu sem um er að tefla.

Við beitingu 13. gr. EES samningsins verður einnig ávallt að gæta *meðalhófsreglunnar* sem er meginregla í bandalagsrétti og í rétti Evrópska efnahagssvæðisins. Í henni felst að aðgerð verður að vera nauðsynleg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og að ekki skuli fari strangar í sakirnar en nauðsyn ber til með hliðsjón af þeim markmiðum. Við mat á þessu ber væntanlega að hafa í huga að það teljast einnig hagsmunir Evrópubandalagsins að lífríki hér á landi (sem og innan EES) sé ekki stefnt í óþarfa hættu. Krafan um meðalhóf gæti t.d. þýtt að við beitingu 13. gr. gæti aðildarríki ekki gripið til innflutningsbanns heldur yrði að láta sitja við aðrar umfangsminni ráðstafanir sem hugsanlega næðu sama markmiði. Reglan takmarkar því þær ráðstafanir sem aðildarríki kann að geta gripið til samkvæmt 13. gr. EES samningsins.

Við úrlausn þess álitaefnis sem hér um ræðir má hafa nokkra hliðsjón af máli dómstóls EFTA í máli E-3/00 (Eftirlitsstofnun EFTA gegn Noregi). Þar reyndi á bann Noregs við innflutning á “corn flakes” til landsins en sú aðgerð var talin fara í bága við meginregluna um frjáls vöruviðskipti. Af hálfu Noregs var því m.a. haldið fram að bannið stæðist þar sem efnasamsetningin í vörunni væri hættuleg heilsu manna og var vísað í 13. gr. EES samningsins því til stuðnings. Ekki var fallist á þetta en í dóminum er samt að finna athyglisverð ummæli um varúðarregluna⁹ og fleiri atriði.

⁹ Svo segir í dóminum: When the insufficiency, or the inconclusiveness, or the imprecise nature of the conclusions to be drawn from those considerations make it impossible to determine with certainty the risk or hazard, but the likelihood of considerable harm still persists were the negative eventuality to occur, the precautionary principle would justify the taking of restrictive measures. Such restrictive measures must be non-discriminatory and objective, and must be applied within the framework of a policy based on the best available scientific knowledge at any given time. The precautionary principle can never justify the adoption of arbitrary decisions, and the pursuit of the objective of “zero risk” only in the most exceptional circumstances. Hér er einnig rétt að benda á nýja grein eftir Trond A. Eriksen: Norges muligheter til å reservere seg mot nytt EØS-regelverk,

Ekki er vafi á því að dómstóll EFTA teldist hafa dómsvald til að leysa úr ágreiningsefni sem kynni að rísa vegna beitingar 13. gr. EES samningsins í tengslum við skuldbindingar samkvæmt 1. viðauka hans. Ef Ísland hygðist beita ákvæðinu myndi það væntanlega neita að taka ákvæði tilskipunarinnar í lög sín. Það myndi aftur leiða til þess að Eftirlitsstofnun EFTA myndi að öllum líkindum höfða mál gegn Íslandi fyrir EFTA dómstólnum af þeim sökum, þ.e. svonefnt samningsbrotamál. Varnir Íslands yrðu þá, sem áður sagði, einkum byggðar á því að vegna sérstaks lífríkis hér á landi og hættu á ófyrirsjáanlegum og óafturkræfum atburðum ef innflutningur yrði heimilaður gæti tilskipunin (eða tilteknir hlutar hennar) ekki gilt fyrir Ísland. Slíkar röksemdir væru svipaðar þeim sem Íslendingar héldu fram við gerð EES samningsins varðandi sérstöðu íslenskra bústofna vegna langvarandi einangrunar og viðkvæmni fyrir farsóttum ýmiss konar. Þær röksemdir nægðu á sínum tíma til þess að tilskipanir sem vörðuðu bústofna, t.d. tilskipun 64/432 um vanda á sviði heilbrigðis dýra sem hefur áhrif á viðskipti innan bandalagsins með nautgripi og svín, voru ekki láttnar ná til Íslands.

Í 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67 er svofellt ákvæði:

„Þessi tilskipun gildir með fyrirvara um¹⁰ ákvæði bandalagsins eða innlend ákvæði um verndun tegunda.“¹¹

Samkvæmt þessu gildir tilskipunin ekki um innlenda löggjöf (eða sambærilegar aðgerðir) sem kveður á um *verndun tegunda*. Hugsanlegt er að bandalagsrétturinn hafi að geyma ákvæði um verndun tegunda og eiga þá slík ákvæði við. Séu slík ákvæði ekki fyrir hendi halda innlend ákvæði sem lúta að verndun tegunda fullu gildi. Orðalagið *með fyrirvara um* þýðir einfaldlega að ákvæði tilskipunarinnar gildi ekki um (eða víki fyrir) bandalagsákvæði eða innlend ákvæði um verndun tegunda. Með öðrum orðum falla innlend ákvæði um verndun tegunda utan gildissviðs tilskipunarinnar. Virðist ekki skipta máli hvort slík ákvæði eru ný eða gömul. Í EES réttinum er þessu eins farið nema að gera verður ráð fyrir því að hann hafi ekki að geyma sérstök ákvæði um verndun tegunda sem hér skipta máli. Þar mundi því helst vera við innlend ákvæði (eða þjóðréttarsamninga) að styðjast.

Augljóst verður að telja að innlend löggjöf sem kveður á um verndun tegunda þarf ekki að byggjast á því að viðkomandi tegundir séu í útrýmingarhættu heldur nægir að einhver sú hætta steðji að sem geti leitt til þess að innlendir stofnar glattist eða gangi úr sér.¹² Telja verður líklegt að slíkri lagasetningu yrði að finna vísindalega stoð. Einnig

Direktivene om tilsetningsstoffer i næringsmidler, IUSEF nr. 41, Senter for Europarett, Universitetet i Oslo 2003.

¹⁰ Á ensku: Without prejudice to Community or national provisions, á þýsku: Unbeschadet der einzelstaatlichen oder gemeinschaftlichen Bestimmungen.

¹¹ Á ensku: Conservation of species, á þýsku: Artenschutz.

¹² Þetta sjónarmið fær fulla stoð í dómi dómstóls bandalagsins C-67/97 sem reifað var í lið 6 hér að framan.

er líklegt að tilgreina þyrfti þær tegundir sem þörfnuðust verndar og tefla fram fullnægjandi rökum um áhættuþætti varðandi hverja þeirra. Við fyrstu sýn gæti virst að hér upp væri komin upp svipuð staða og um ræðir í liðum 12 og 13 hér að framan, þar sem m.a. giltu sjónarmið um varúðarreglu, meðalhófsreglu og dómsvald EFTA dómstólsins.

Sú er þó ekki raunin. Ástæðan er sú að talsverður munur er á því hvort umræddri tilskipun er beitt innan bandalagsins eða gagnvart EFTA ríkjum samkvæmt umræddu ákvæði 1. viðauka EES samningsins. Munurinn kemur fram í því að bandalagsrétturinn tekur til landbúnaðar¹³ en EES samningurinn ekki. Í bandalagsrétti myndu því m.a. meginreglur bandalagsins gilda um allar ráðstafanir aðildarríkjanna í löggjöf sinni um *verndun tegunda*. Og alveg sérstaklega ber að taka fram að dómstóll bandalagsins á dómsvald um það hvort innlend ákvæði tiltekins aðildarríkis Evrópubandalagsins, sem kveða á um verndun tegunda, standist bandalagsrétt.

Þegar um EFTA ríki og EES samning er að ræða ber að athuga að meginreglan er að samningurinn tekur ekki til landbúnaðar sem fyrr sagði. Á því eru nokkrar undantekningar m.a. á því sviði sem hér um ræðir þar sem tiltekið fyrirkomulag gildir. Þar sem hér er um undantekningarákvæði að ræða féllu verndarráðstafanir sem EFTA ríki gripi til samkvæmt 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67 hvorki undir tilskipunina né undir neinar aðrar reglur sem samsvara landbúnaðarkafli (eða öðrum sviðum) Rómarsamningsins því að slíkar reglur eru einfaldlega ekki til í EES rétti. Því má telja líklegt að tilvikið (þ.e. verndarráðstafanir samkvæmt 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67) eigi ekki undir EES samninginn yfirleitt. Ástæðan er sem fyrr segir tvíþætt: Í fyrsta lagi eru þær undanþegar gildissviði tilskipunarinnar og falla því utan 1. viðauka og í öðru lagi tekur EES samningurinn tekur ekki til landbúnaðar og því falla umræddar verndarráðstafanir samtímis utan EES samningsins sem slíks.

Af framansögðu leiðir því að EFTA ríki getur gripið til ráðstafana um verndun tegunda í skilningi 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67 á eigin forsendum.¹⁴ Dómstóll EFTA ætti ekki dómsvald um slíka ákvörðun þar eð tilvikið fellur utan gildissviðs EES samningsins. Sama gildi um aðrar meginreglur bandalagsréttar og EES réttar svo sem meðalhófsregluna. Henni yrði einfaldlega ekki beitt í þessum tilvikum. Það þýðir með öðrum orðum að ráðstafanir íslenska löggjafans sem kveða á um verndarráðstafanir af þessu tagi yrðu ekki prófaðar á grundvelli EES réttar.

Ekki má þó útiloka að dómstóll EFTA teldi sig hafa dómsvald í máli þar sem deilt væri um lögmæti ráðstafana um verndun tegunda samkvæmt 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67. Hafa verður ennfremur í huga að hann á úrskurðarvald um valdvið sitt ef slíkur ágreiningur er borinn undir hann. Sá möguleiki að hann teldi sig eiga dómsvald í slíku máli telst þó ekki sennilegur af þeim ástæðum sem fyrr sagði og verður því ekki dvalið við hann frekar í álitserð þessari.

¹³ Slíkar verndarráðstafanir gætu einnig að einhverju leyti fallið undir almenn umhverfismál en niðurstaðan er þó sú sama í því tilviki þar eð EES samningurinn aðeins að litlu leyti til þess málaflokks.

¹⁴ Hér er ekki reiknað með tilvikum þar sem um augljósa misnotkun er að tefla.

Hugsanlegt er að Ísland bæri fyrir sig þau öryggisákvæði sem er að finna í nágildandi 1. viðauka við EES samninginn.¹⁵ Í hinum nýja 1. viðauka sem fylgdi ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar nr. 69/98 segir efnislega að ef bandalagið eða EFTA ríki hyggt grípa til öryggisráðstafana gegn hinum samningsaðilanum skuli það tilkynnt honum án tafar. Sama gildir um þær ráðstafanir sem grípa á til. Textinn verður að öðru leyti skilinn svo að viðkomandi aðili geti gripið til einhliða ráðstafana þegar í stað en samkomulagsmæður skulu þó hefjast strax og unnt er til að finna lausn á málinu ef einhver aðili krefst þess. Ef viðunandi lausn finnst ekki má skjóta málinu til sameiginlegu EES nefndarinnar. Ef hún kemst ekki að samkomulagi getur aðili gripið til viðeigandi ráðstafana. Þær ráðstafanir skulu helst gerðar sem raska sem minnst framkvæmt samningsins. Tekið er fram að ákvæðin um öryggis og varnarráðstafanir skuli aðeins eiga við um Ísland varðandi þær gerðir sem Ísland er bundið af.

Þá er þess að geta að samkvæmt 112. gr. EES samningsins geta EFTA ríki gripið til öryggisráðstafana þegar viss atvik koma upp. Greinin er svohljóðandi:

- „1. Ef upp eru að koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum, sem líklegt er að verði viðvarandi, getur samningsaðili gripið einhliða til viðeigandi ráðstafana með þeim skilyrðum og á þann hátt sem mælt er fyrir um í 113. gr.
2. Slíkar öryggisráðstafanir skulu vera takmarkaðar, að því er varðar umfang og gildistíma, við það sem telst bráðnauðsynlegt til þess að ráða bót á ástandinu. Þær ráðstafanir skulu helst gerðar sem raska minnst framkvæmd samnings þessa.
3. Öryggisráðstafanirnar skulu gilda gagnvart öllum samningsaðilum.“

Ekki er augljóst hvort ákvæði 112. gr. hefur hér sjálfstætt gildi þar sem tekið er sérstaklega á öryggisráðstöfunum í 1. viðauka að því er varðar heilbrigði dýra og plantna. Þetta stafar af því að viðaukinn telst hluti EES samningsins, sbr. 119. gr. hans, sbr. einnig 98. gr. hans. Þetta skiptir þó e.t.v. ekki öllu máli þar sem ákvæðin um öryggisráðstafanir eru svipuð í báðum tilvikum, þ.e. í 1. viðauka og 112. gr. EES samningsins. Aðalatriðið virðist vera að ekki verður gripið til þeirra nema af alvarlegum ástæðum sem að steðja og þær eru hugsaðar sem bráðabirgðaráðstafanir. Þetta er þegar augljóst af þeim orðum ákvæðis 1. viðauka að ráðstafanirnar sem gerðar eru skuli raska sem minnst framkvæmd samningsins.

Líklegt er að öryggisráðstafanirnar verði ekki notaðar gegn þeim hættum sem þegar voru fyrir hendi við gerð eða breytingu á þeim gerðum sem hér skipta máli. Þar ber hæst að almennar hættur á útbreiðslu fiskisjúkdóma hafa verið fyrir hendi frá undirritun EES samningsins og allar götur síðan þar til síðasta ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar sem hér skiptir máli var tekin, þ.e. ákvörðun 102/2001.

¹⁵ Öryggisákvæði þetta er ekki óáþekkt því sem gildi samkvæmt eldri 1. viðauka en þó ekki að öllu leyti eins. Í eldri viðauka var miðað við að unnt væri að grípa til öryggisráðstafna af alvarlegum ástæðum er varða heilbrigði almennings eða dýra og að í slíkum tilvikum væri unnt að grípa til ráðstafana samkvæmt eigin reglum. Slíkt ákvæði vantar nú enda þótt gera verði ráð fyrir að öryggisráðstöfunum verði ekki beitt nema svipaðar ástæður liggi fyrir.

Meginniðurstöður

Samningsaðilar EES samningsins samþykktu á sínum tíma að taka tilskipun 91/67, um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og fiskeldisafurða, upp í EES samninginn og að leiða hana í lög sín. Einungis var eftir að ákveða hvenær hún skyldi taka gildi að því er Ísland varðar. Því virðist Ísland hafa verið skuldbundið til þess að leiða þessa tilskipun í lög sín þegar aðlögunartímabilinu lauk.

EES samningurinn tekur almennt ekki til landbúnaðar en af ákvæðum 17. og 18. gr. EES samningsins má m.a. sjá að gert er ráð fyrir sérstöku fyrirkomulagi varðandi tiltekna þætti landbúnaðarmála, þar á meðal því sem hér er til umræðu. Þar sem 18. gr. EES samningsins skírskotar í 13. gr. hans verður að líta svo á að fyrirvarinn í 13. gr. gildi þrátt fyrir að tilskipun 91/67 kveði á um samræmingu á þeim atriðum sem hún tekur til.

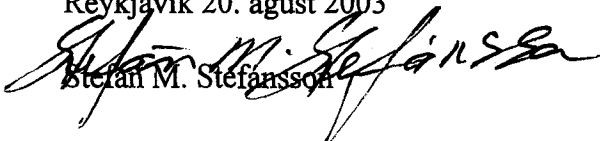
Í 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67 er ákvæði um að tilskipunin gildi með fyrirvara um ákvæði bandalagsins eða innlend ákvæði um verndun tegunda. Líklegt er að verndunarráðstafanir af þessu tagi falli alfarið utan EES samningsins með þeim afleiðingum m.a. að dómstóll EFTA getur ekki endurskoðað þær innlendu ráðstafanir um verndun tegunda sem kann að verða gripið til. Evrópsk meðalhófsregla gildir ekki heldur við mat á því hvort þær ráðstafanir sem gripið er til gangi of langt.

Bæði í núgildandi 1. viðauka við EES samninginn og í 112. gr. EES samningsins er að finna ákvæði um öryggisráðstafanir sem aðildarríki getur einhliða gripið til við vissar aðstæður. Beiting þeirra er þó takmörkuð með ýmsum hætti.

Þau lagalegu úrræði sem unnt er að grípa til að koma í veg fyrir að (full) lagaáhrif tilskipunar 91/67 komi fram virðast samkvæmt þessu einkum geta verið þrenns konar:

1. Fyrirvarinn í 13. gr. EES samningsins þýðir að aðildarríki getur gripið til einhliða verndarráðstafanna ef skilyrðum greinarinnar er fullnægt, þ.e. einkum til verndar "lífs og heilsu dýra", að teknu tilliti til meginreglna eins og varúðarreglu og meðalhófsreglu, sbr. nánar liði 12 og 13.
2. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 91/67 segir fyrir um að tilskipunin gildi með fyrirvara um innlend ákvæði um verndun tegunda. Færa má rök fyrir því að einhliða verndarráðstafanir aðildarríkis sem falla undir orðasambandið *verndun tegunda* falli utan EES samningsins. Þetta þýðir að slíkar ráðstafanir verða ekki endurskoðaðar eða þeim hnekkt á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. nánar lið 14.
3. Unnt er að grípa til öryggisráðstafana gegn innflutningi ef nýjar hættur koma upp með þeim skilyrðum sem nánar eru rakin í lið 15.

Reykjavík 20. ágúst 2003


Stefan M. Stefánsson