

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. maí 2012

Efni: Umsögn Fóðurlöndunnar hf. um frumvarp til laga breytingu á lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994, með síðari breytingum (áburðareftirlit, fóðureftirlit, þvingunarúrræði og viðurlög), 660. mál

Til undirritaðs lögmanns hefur leitað Eyjólfur Sigurðsson, f.h. Fóðurlöndunnar hf., kt. 550169-0889 og beiðst þess að eftirfarandi athugasemdum fyrirtækisins við ofangreint frumvarp verði komið á framfæri við atvinnuveganefnd Alþingis.

Athugasemdir umbjóðanda míns við einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr.

Umbjóðandi minn bendir á að varahugavert sé að heimila Matvælastofnun heimild til framsals tiltekinnar verkefna sem henni eru falin samkvæmt lögum til heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna, hvað þá að framsal geti tekið til ákvarðana um þvingunarúrræði og viðurlög. Verkefni Matvælastofnunar á sviði eftirlits með fóðri, áburði og sáðvöru krefjast sérhæfðar þekkingar og nákvæmni sem erfitt verður að tryggja að sé til staðar hjá einstökum heilbrigðisnefndum, ekki síst þegar litið er til þess að undanfarin ár hefur borið við skorti á þekkingu og nákvæmni í störfum Matvælastofnunar sjálfrar eins og endurspeglast í ákvörðunum stofnunarinnar, sem sætt hafa endurskoðun landbúnaðarráðuneytisins og ófullnægjandi verklagi við sýnatöku úr áburði svo dæmi séu tekin. Í ljósi þeirra umfangsmiklu þvingunarúrræða og viðurlaga sem kveðið er á um í lögum er brýnt að tryggt verði að öll málsmeðferð verði vönduð og yfir gagnrýni hafin.

Umbjóðandi minn leggst því gegn tillögu laganna um heimild Matvælastofnunar til framsals einstakra verkefna til heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna.

6. gr.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að fóðurfyrirtæki og aðilar sem starfa við sýnatöku, rannsóknir og greiningu á fóðri tilkynni Matvælastofnun ef í umhverfissýnum, sem tekin eru í eða við fóðurfyrirtæki, greinast örverur sem geta borist í dýr og þannig valdið sjúkdómum í mönnum.



Umbjóðandi minn bendir á að af ákvæði frumvarpsins verði ekkert ráðið um hvað átt sé við með „umhverfissýni“ og því vandséð hvernig framleiðendur og eftirlitsaðilar eiga að hlíta eða framfylgja ákvæði laganna um tilkynningarskyldu um niðurstöðu þeirra. Þá bendir umbjóðandi minn á að engin skylda hvílir á framleiðendum til töku slíkra sýna.

Umbjóðandi minn bendir á að framleiðendur fóðurs séu vitanlega ábyrgir fyrir framleiðslu sinni og að starfsstöðvar hans uppfylli kröfur um hreinlæti og aðbúnað, þannig að tryggt sé að skaðlegar örverur berist ekki í framleiðsluna. Langflestir framleiðendur fóðurs hérlandis munu reyndar framleiða fóður í lokuðum kerfum svo sú hættu á að vera hverfandi.

Þá telur umbjóðandi minn að framleiðendur verði tæplega gerðir ábyrgir fyrir umhverfi starfsstöðva sinna umfram það sem leiða má af almennum umgengnisreglum og hreinlætiskröfum. Framleiðendur geta t.d. ekki haft stjórn á driti fugla í nágrenni starfsstöðvar hans, umferðarmengun í þéttbýli, mengun sjávar o.s.frv.

Umbjóðandi minn mótmælir því tillögu frumvarpsins um tilkynningarskyldu vegna greiningar hættulegra örvera í umhverfissýnum.

7. gr. b

Í þessari grein frumvarpsins er gert ráð fyrir að Matvælastofnun hafi heimild til að stöðva markaðssetningu áburðar, sem hefur verið afskráður, eftir að varan er komin til landsins, þar til Matvælastofnun hefur staðfest með sýnatöku að varan sé í samræmi við skráða vörulýsingu, framlögð vottorð eða aðrar upplýsingar um vöruna.

Umbjóðandi minn fullyrðir að verklag eftirlitsaðila við sýnatöku úr áburði undanfarin ár hafi ekki samræmst fyrir mælum þágildandi tilskipunar framkvæmdastjórnar ESB (77/535/EBE), sem vísað er til í reglugerð nr. 398/1995 um áburð og jarðvegsbætandi efni m. síðari breytingum. Hefur umbjóðandi minn ítrekað bent á að verklagið sé ófullnægjandi að þessu leyti, m.a. vegna verulega íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana sem teknar hafa verið á grundvelli niðurstöðu efnagreininga á sýnum sem tekin eru með ófullnægjandi hætti.

Í ljósi framangreindrar heimildar Matvælastofnunar, er afar brýnt að tryggt verði að aðferðafræði við sýnatöku, rannsókn og ákvörðun vikmarka verði í samræmi við fyrir mæli reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2003/2003 frá 13. október 2003, III. og IV. viðauka, enda sé ólíkandi að svo íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir séu byggðar á annarri aðferðafræði.

Umbjóðandi minn leggst gegn tillögu frumvarpsins þess efnis, að stofnuninni verði fengin heimild til stöðvunar markaðssetningar áburðar með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Brýnt er að Matvælastofnun verði ekki heimilað að taka svo íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir nema að stofnunin hafi áður sýnt fram á, með forsvaranlegri sýnatöku, að umrædd vara sé ekki í samræmi við skráða vörulýsingu, framlögð vottorð eða aðrar upplýsingar um vöruna. Rétt er að áréttta sérstaklega að innflytjendum áburðar ber lögum samkvæmt að leggja fram lýsingu á efnainnihaldi áburðar ásamt vottorði samþykkrar rannsóknarstofu um kadmíuminnihald hans við innflutning og telur umbjóðandi minn að eðlilegt sé að innflutningur, dreifing og sala áburðar fari fram á grundvelli þeirra gagna, þar



til eftirlitsaðili hefur sýnt fram á að varan samræmist ekki þær kröfur sem til hennar eru gerðar.

7. gr. e

Ákvæði 7. gr. e-liðar á samkvæmt efni þess aðeins við um framleiðendur áburðar, en hérlendis flytja flestir seljendur áburðar hann inn til endursölu. Umbjóðandi minn leggur því til að þetta ákvæði verði fellt út úr frumvarpinu eða ella breytt á þá veru að það komi fram með skýrum hætti að það eigi aðeins við um „áburðarframleiðslufyrirtæki“ en ekki öll áburðarfyrirtæki. Þannig hæfist síðasti málsliður greinarinnar þannig: „Stjórnendur áburðarframleiðslufyrirtækja [...]“.

9. gr.

Umbjóðandi minn leggst alfarið gegn tillögu 9. gr. frumvarpsins þess efnis, að Matvælastofnun verði fengin heimild til að gefa fyrirmæli um afmengun fóðurs, áburðar eða sáðvöru, stöðva eða takmarka framleiðslu, afskrá vöru, stöðva inn- og útflutning eða markaðssetningu og innkalla af markaði, á þeim grundvelli einum að til staðar sé rökstuddur grunur um að vara sé ekki í samræmi við vörulýsingu eða uppfylli ekki skilyrði laga eða reglugerða.

Að mati umbjóðanda míns er óhjákvæmilegt að svo íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir stofnunarinnar verði grundvallaðar á traustari grunni en rökstuddum grun stofnunarinnar. Slíkur grunur getur vissulega gefið stofnuninni tilefni til að rannsaka sérstaklega hvort vara sé ekki í samræmi við vörulýsingu eða uppfylli ekki skilyrði laga og reglna, en útilokað er að ákvæðanir sem varða gífurlega fjárhagslega hagsmuni innflytjenda og seljanda fóðurs, áburðar og sáðvöru, verði byggðar á grunsemdum einum saman. Að þessu leyti felur frumvarpið í sér verulega breytingu frá núgildandi ákvæði 2. mgr. 6. gr. laganna, sem gerir ráð fyrir að leiða þurfi í ljós að vara uppfylli ekki uppgefnar vörulýsingar, en ákvæðið er svohljóðandi: „Komi í ljós að vara uppfylli ekki uppgefnar vörulýsingar getur Matvælastofnun krafist stöðvunar á dreifingu og sölu vörunnar“.

Umbjóðandi minn leggur því til að ákvæðið verði fellt út úr frumvarpinu eða því að minnsta kosti breytt á þann veg að rökstuddur grunur verði skilgreindur og kveðið á um að slíkur grunur geti aðeins gefið Matvælastofnun réttmætt tilefni til rannsóknar á því hvort varan samræmist vörulýsingu, lögum og reglugerðum, en ekki orðið grundvöllur svo íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana. Umbjóðandi minn telur sérstaklega alvarlegt að ákvæði 9. gr. frumvarpsins í núverandi mynd er fallið til þess að hagsmunaaðilar dragi í efa óhlutrægni eftirlitsaðilans þar sem ákvarðanatöku er ekki ætlað að byggja á niðurstöðu rannsóknna heldur aðeins huglægu mati eftirlitsaðilans.

11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað núgildandi 9. gr. laga nr. 22/1994 komið fimm nýjar greinar sem verða 9. gr. e-9. gr. i. Gera greinarnar ráð fyrir að refsheimildir og heimildir Matvælastofnunar verði auknar verulega frá því sem nú er, án þess að sérstök grein sé gerð fyrir ástæðu þess í athugasemdum við ákvæði 11. gr. og telur umbjóðandi minn það gagnrýnivert.



Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að það varði refsingum, þ.e. sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, að brjóta af ásetningi eða gáleysi gegn ákvæðum laganna. Er þar vikið frá núgildandi refsiskilyrðum laganna, sem miðast við ásetning eða stórfellt gáleysi, skv. 1. mgr. 9. gr. e laga nr. 22/1994. Telur umbjóðandi minn engin rök hníga til þess að vikið verði frá þeim refsiskilyrðum og miðað við einfalt gáleysi. Það á ekki síst við þegar litið er til þess að með frumvarpinu hefur verið horfið frá refsíabýrgð lögaðila þar sem ákvæði frumvarpsins mæla ekki fyrir um að lögaðila verði gerð fésekt, sem er skilyrði refsíabýrgðar lögaðila samkvæmt 19. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940.. Munu opinber mál sem kunna að stofnast vegna ásetnings eða gáleysisbrota gegn ákvæðum laganna því einskorðast við einstaklinga. Þá bendir umbjóðandi minn á að það sé fallið til þess að fæla einstaklinga frá því að taka að sér að veita fyrirtækjum á þessum markaði forstöðu, eigi þeir á hættu að verða dæmdir til stórfelldra sekta eða fangelsisvistar vegna gáleysisbrota. Umbjóðandi minn leggst því gegn a-lið 11. gr. frumvarpsins.

Í b-lið 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um tengsl málsmeðferðar Matvælastofnunar og lögreglufirvalda vegna brota gegn lögunum. Þar sem brot gegn lögunum geta varðar einstaklinga og lögaðila refsingu í formi sekta, fangelsis og stjórnslusekta, er að mati umbjóðanda míns brýnt að í frumvarpið verði tekið upp ákvæði þess efnis, að við rannsókn Matvælastofnunar á meintum brotum gegn lögunum þá sé hvorki einstaklingum né lögaðilum skylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hlutaðeigandi. Er það í samræmi við 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu, sem telur það órjúfanlegan hluta af réttlátri málsmeðferð gagnvart þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi. Ákvæða sáttmálans hafa lagagildi héraðs og gildir rétturinn því til að fella ekki á sig sök almennt við meðferð stjórnslumála héraðs komi til álita að leggja refsikennd viðurlög í formi stjórnslusekta eða eiginlegt refsímál kann að stofnast á grundvelli stjórnslumálsins. Í ljósi ákvæða frumvarpsins um málsmeðferð í stjórnslumálum og tengsl þeirra við hugsanleg opinber mál sem kunna að stofnast á grundvelli þeirra telur umbjóðandi minn fullt tilefni til að þessarar meginreglu verði getið í frumvarpinu og réttaröryggi lögaðila og einstaklinga þannig tryggt.

Umbjóðandi minn gerir jafnframt athugasemdir við c-lið 11. gr. frumvarpsins, einkum að því er varðar ramma þeirra stjórnvaldssekta sem ráðgert er að heimila Matvælastofnun að leggja á einstaklinga eða lögaðila vegna tilgreindra brota gegn ákvæðum laganna, einkum fjárhæð þeirra sem umbjóðandi minn telur í engu samhengi við eðli þeirrar starfsemi sem frumvarpið tekur til, auk þess sem sektafjárhæðir eru í engu samræmi við álagningu sekta í opinberum refsímálum en brýnt er að samræmi sé á almenna viðurlagakerfisins og viðurlagakerfis eftirlitsstofnana. Umbjóðandi minn telur jafnframt gagnrýnivert að ekki sé gert ráð fyrir að ákvarðanir Matvælastofnunar um álagningu stjórnvaldssekta verði ekki kæránleg til ráðuneytisins, en frumvarpið gerir aðeins ráð fyrir að slíkar ákvarðanir verði bornar undir dómstóla. Slík málsmeðferð er mun tímafrekari og kostnaðarsamari en meðferð stjórnslukæru og leggur umbjóðandi minn því til að gert verði ráð fyrir því að unnt verði að skjóta ákvörðun Matvælastofnunar um álagningu sekta til æðra stjórnvalds, enda þótt vitanlega verði ekki vikið frá þeirri meginreglu að dómstólum verði ávallt falið að dæma um gildi slíkrar stjórnvaldsákvörðunar.



Verði eftir því leitað mun forsvarsmaður umbjóðanda míns mæta til fundar við nefndina og reifa athugasemdir sínar frekar.

Virðingarfyllt,

F.H. *Ólöf Heiða Guðmundsd. hdl.*
Guðmundur Siemsen, hdl.