

Tillaga til þingsályktunar

um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn (lífræn framleiðsla).

Frá utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra.

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn (lífræn framleiðsla) og fella inn í samninginn annars vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/848 frá 30. maí 2018 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara og um niðurfellingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 834/2007 og hins vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1693 frá 11. nóvember 2020 um breytingu á reglugerð (ESB) 2018/848 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara að því er varðar daginn þegar hún kemur til framkvæmda og tilteknar aðrar dagsetningar sem um getur í þeirri reglugerð.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn (lífræn framleiðsla) (sbr. fskj. I) og fella inn í samninginn annars vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/848 frá 30. maí 2018 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara og um niðurfellingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 834/2007 (sbr. fskj. II) og hins vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1693 frá 11. nóvember 2020 um breytingu á reglugerð (ESB) 2018/848 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara að því er varðar daginn þegar hún kemur til framkvæmda og tilteknar aðrar dagsetningar sem um getur í þeirri reglugerð (sbr. fskj. III).

Með ákvörðuninni er tekin inn í EES-samninginn ný löggjöf ESB um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara sem leysir af hólmi eldri reglur sambandsins á þessu sviði sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt. Reglugerð (ESB) 2018/848 öðlaðist gildi í ríkjum Evrópusambandsins hinn 1. janúar 2022. Gert er ráð fyrir að sameiginlega EES-nefndin muni taka ákvörðun um að fella gerðina inn í EES-samninginn 4. febrúar 2022. Innleiðing gerðarinnar hér á landi kallar á lagabreytingar og því verður ákvörðunin tekin af sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu. Brýnt er fyrir Ísland og Noreg að gerðin taki gildi eins fljótt og auðið er eftir að ákvörðunin um að fella gerðina inn í samninginn hefur verið tekin. Tafir á gildistöku gerðarinnar gagnvart EFTA-ríkjunum innan EES geta haft alvarlegar afleiðingar hvað inn- og útflutningshagsmunum varðar, einkum

varðandi innflutning á fódri fyrir alifugla og lagareldisdýr (fiskeldi). Að auki er opinbert eftirlit með lífrænum afurðum, útgáfu vottorða og vottana óframkvæmanlegt þar sem eldri reglur eru úreltar og hinar nýju hafa ekki tekið gildi. Því er nauðsynlegt að fyrirhuguð ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í samninginn öðlist gildi sem fyrst.

Til að svo megi verða þarf af Íslands hálfu að tryggja að tilkynnt verði um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara eins fljótt og verða má. Samþykki Alþingi þingsályktunartillöguna felst í ályktuninni að ríkisstjórninni verður heimilt að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara sem settur hefur verið vegna ákvörðunarinnar.

Í tillögu þessari er gerð grein fyrir efni reglugerðar (ESB) 2018/848 en hún felur ekki í sér breytingar á þeim meginreglum sem í EES-samningnum felast. Einnig er fjallað um þær lagabreytingar sem gera þarf hér á landi vegna innleiðingar hennar og hugsanleg áhrif. Þá er gerð grein fyrir því samráði sem viðhaft var við Alþingi í tengslum við fyrirhugaða upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Reglugerð (ESB) 2020/1693 frestaði m.a. gildistöku reglugerðar (ESB) 2018/848 til 1. janúar 2022, einkum vegna COVID-19-heimsfaraldursins. Reglugerð (ESB) 2020/1693 kallar ekki á lagabreytingar hér á landi og verður því ekki gerð frekari grein fyrir henni í tillögu þessari.

2. Um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn og um stjórnskipulegan fyrirvara.

Á hverju ári er nokkur fjöldi ESB-gerða tekinn upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þó er um að ræða tiltölulega lágt hlutfall af heildarfjölda þeirra gerða sem ESB samþykkir. Í nýlegu svari utanríkisráðherra til Alþingis kemur þannig fram að frá árinu 1994 til og með 2020 hafi Ísland tekið upp um 14,5% þeirra gerða sem ESB samþykkti á sama tímabili.

Samkvæmt EES-samningnum skuldbinda ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar aðildarríkin að þjóðarétti um leið og þær hafa verið teknar, nema eitthvert þeirra beiti heimild skv. 103. gr. EES-samningsins til að setja fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Viðkomandi aðildarríki hefur þá sex mánaða frest frá töku ákvörðunar í sameiginlegu nefndinni til að aflétta fyrirvaranum.

Almennt hafa íslensk stjórnvöld einungis gert stjórnskipulegan fyrirvara þegar innleiðing ákvörðunar kallar á lagabreytingar hér á landi en í því tilvik leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að afla þess samþykkis Alþingis áður en ákvörðun er staðfest. Slíkt samþykki getur Alþingi alltaf veitt samhliða viðeigandi lagabreytingu en einnig hefur tíðkast að heimila stjórnvöldum að skuldbinda sig að þjóðarétti með þingsályktun áður en landsréttinum er með lögum breytt til samræmis við viðkomandi ákvörðun.

Áðurnefnd 21. gr. stjórnarskrárinnar tekur til gerðar þjóðréttarsamninga en hún á augljóslega einnig við um þau tilvik þegar breytingar eru gerðar á slíkum samningum. Samkvæmt ákvæðinu er samþykki Alþingis áskilið ef samningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef hann horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Síðarnefnda atriðið hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings kallar á lagabreytingar hér á landi.

Innleiðing reglugerðar (ESB) 2018/848 kallar á lagabreytingar hér á landi. Sem áður segir eru ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem kalla á lagabreytingar almennt teknar með stjórnskipulegum fyrirvara og í kjölfarið leitað heimildar Alþingis fyrir staðfestingu ákvörðunarinnar. Setning stjórnskipulegs fyrirvara af hálfu eins samningsaðila EES-samningsins hefur í för með sér að viðkomandi ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar öðlast ekki gildi

fyrir en að liðnum tilteknum tíma frá því er viðkomandi ríki lýsir því yfir að það aflétti fyrirvaranum. Ísland hefur eitt sett stjórnskipulegan fyrirvara við umrædda ákvörðun. Í þessu tilfalli kveður ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar á um að ákvörðunin öðlist gildi daginn eftir að síðasta stjórnskipulega fyrirvaranum verður aflétt.

Eins og áður segir er mikilvægt að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn öðlist gildi sem fyrst eftir að hún hefur verið tekin. Því er leitað heimildar Alþingis fyrir því að ríkisstjórnin staðfesti fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku umræddrar reglugerðar í EES-samninginn. Felur samþykki þingsályktunartillögunnar eftirfarandi í sér:

1. Vildi svo til að þingsályktunartillagan yrði samþykkt áður en umrædd ákvörðun er tekin í sameiginlegu EES-nefndinni verður stjórnvöldum heimilt að samþykkja ákvörðunina án stjórnskipulegs fyrirvara.
2. Verði þingsályktunartillagan samþykkt eftir að umrædd ákvörðun hefur verið tekin í sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara verður stjórnvöldum heimilt að aflétta þeim stjórnskipulega fyrirvara.

3. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/848 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara og um niðurfellingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 834/2007.

Um er að ræða nýja reglugerð um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara sem leysir af hólmi eldri reglur sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt. Henni er m.a. ætlað að einfalda regluverkið um lífræna framleiðslu, styrkja eftirlitskerfið með framleiðslunni, stuðla að ábyrgri notkun orku og náttúruauðlinda, viðhalda líffræðilegri fjölbreytni og bæta dýravelferð. Regluverkið er einfaldað með því að fella út ýmsar heimildir til undanþága sem voru til staðar í fyrri reglum. Eftirlitskerfið er styrkt með varúðarreglu og reglulegu eftirliti með allri aðfangakeðjunni. Reglugerðin er víðtækari en eldri reglur og nær til fleiri afurða en áður. Vottun er gerð auðveldari fyrir smærri bændur í gegnum hópvottun. Hætt verður að votta aðra ræktun í gróðurhúsum en þá sem fer fram beint í jarðvegi.

4. Lagabreytingar og hugsanleg áhrif hér á landi.

Til innleiðingar á gerðinni hér á landi þarf að breyta lögum um matvæli, nr. 93/1995, og lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994. Jafnframt þarf að fella brott lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu, nr. 162/1994.

Auknar kröfur til lífrænnar framleiðslu sem taka munu gildi næstu 5–15 ár, eins og nánar er greint í nýju reglunum, munu geta haft í för með sérkostnað fyrir bændur sem fylgja reglum lífrænnar framleiðslu og vilja hljóta lífræna vottun. Auknar kröfur kunna að valda því að bændur sem hafa um langt skeið haft vottun vegna lífrænnar framleiðslu þurfa nú að gera breytingar til að geta haldið þeirri vottun. Til dæmis má nefna að skilyrði verða hert varðandi gólf í fjárhúsum og fellur vottun niður ef gólfum er ekki breytt til samræmis við hertar reglur. Þetta skilyrði getur kallað á byggingu nýrra húsa. Kröfur um heimaefengið fóður eða fóður af svæðinu eru einnig hertar og mun það hafa mest áhrif á alifugla- og eggjabændur sem og svínabændur sem geta ekki treyst lengur á innflutt fóður þó að það sé vottað lífrænt. Þá munu stjórnvöld þurfa að setja upp og reka gagnagrunn fyrir vottaða lífræna sáðvöru fyrir íslenska aðila. Einnig er horfið frá notkun fjölgunarefnis úr hefðbundnu eldi (sáðvöru og ungra dýra) í áföngum á 15 árum. Til að það sé hægt þarf að koma á kerfi til að halda utan um hvað er í boði af sáðvöru eða fjölgunarefni.

Undanfarin ár hefur aðlögunarstuðningur vegna lífrænnar landbúnaðarframleiðslu aukist og því möguleikar fyrir framleiðendur að sækja stuðning til aðlögunar að auknum kröfum.

Nánar er fjallað um þetta atriði í greinargerð við frumvarp til breytinga á lögum um matvæli, nr. 93/1995, og lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994 sem lagt verður fram samhliða þingsályktunartillögu þessari.

5. Samráð við Alþingi.

Í reglum Alþingis um þinglega meðferð EES-mála er kveðið á um að ESB-gerðir, sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn en taka ekki gildi á Íslandi nema að undangengnu samþykki Alþingis, skuli sendar utanríkismálanefnd til umfjöllunar. Reglugerð (ESB) 2018/848 var send til nefndarinnar til samræmis við framangreindar reglur. Í bréfi frá nefndinni, dags. 17. maí 2021, kemur fram að nefndin hafi fjallað um gerðina og að hún hafi jafnframt fengið efnislega umfjöllun í umhverfis- og samgöngunefnd. Bréfinu fylgdi álit umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 30. apríl 2021, þar sem fram kemur að nefndin gerir ekki athugasemdir við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn. Upptaka gerðanna í samninginn er á sömu efnislegu forsendum og fram kom við umfjöllun í umhverfis- og samgöngunefnd.

Fylgiskjal I.

Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn.

www.althingi.is/altext/pdf/152/fylgiskjol/s0350-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/848 um lífræna ræktun og merkingu lífrænt ræktaðra vara og um niðurfellingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 834/2007.

www.althingi.is/altext/pdf/152/fylgiskjol/s0350-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1693 frá 11. nóvember 2020 um breytingu á reglugerð (ESB) 2018/848 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara að því er varðar daginn þegar hún kemur til framkvæmda og tilteknar aðrar dagsetningar sem um getur í þeirri reglugerð.

www.althingi.is/altext/pdf/152/fylgiskjol/s0350-f_III.pdf