



Atvinnuveganefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. apríl 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um dýrasjúkdóma o.fl. (innflutningur búfjárafurða), 766. mál.

Tilv. 201903-0005

Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim (hér eftir dýrasjúkdómalög) lögum nr. 93/1995 um matvæli (hér eftir matvælalög) og lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru var sent Bændasamtökunum til umsagnar þann 4. apríl sl. Bændasamtökin gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið eins og það liggur fyrir.

I

Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um aðdraganda að gerð frumvarpsins og vísað til dóma héraðsdóms Reykjavíkur, Hæstaréttar og EFTA-dómstólsins sem í stuttu máli fela í sér að íslenska ríkið hafi brotið gegn skyldum sínum skv. EES-samningnum með því að viðhalda núverandi leyfiskerfi við innflutning á hráu kjöti, eggjum og ógerilsneyddum mjólkurvörum. Talið var að leyfiskerfið mætti ekki réttlæta á grundvelli 13. gr. EES samningsins, sem ætti í engu við. Ákvæði 13. gr. EES-samningsins heimilar aðildarríkjum að réttlæta takmarkanir á frjálsum vöruflutningum að nánari skilyrðum uppfylltum.

Í 18. gr. EES-samningsins, sem er að finna í landbúnaðarkafla hans, segir að 13. gr. skuli gilda og eru þar engir fyrirvarar nefndir. Fræðimenn hafa bent á að það sé rökrétt að halda því fram að samningsaðilar hafi mátt treysta að 13. gr. EES-samningsins myndi gilda orðum sínum samkvæmt, þrátt fyrir samninga um aukið viðskiptafrelsi með þessar vörur. Ákvæðið hafi þess í stað verið „túlkað út af borðinu“ til hagsbóta fyrir viðskiptafrelsi á kostnað sjónarmiða um heilbrigði manna og dýra.¹

Samtökin taka undir það sem og efasemdir sem fræðimenn hafa lýst um hvort EES-ríkin séu raunverulega á jafnréttisgrundvelli gagnvart ESB hvað varðar viðskipti með landbúnaðarvörur og möguleika til að halda uppi kröfum um undanþágur vegna verndar heilsu manna og dýra. Aðildarríki ESB geti skv. 114. gr. SSESB tilkynnt framkvæmdastjórninni ef það telji óhjákvæmilegt að halda verndarráðstöfunum á grundvelli 36. gr. (sambærilegt 13. gr. EES-

¹ Sjá: „EFTA-dómstóllinn í ljósi lýðræðishalla“, Eyvindur G. Gunnarsson og Stefán Már Stefánsson, Útljótur, 2018.



samningsins), hvort sem verndarráðstafanirnar eru nýjar eða þegar í gildi. Aðildarríkið eigi því rétt á að slíkar tilkynningar séu teknar til greina, að nánari skilyrðum uppfylltum, en þetta á fyrst og fremst við þau ríki sem óska eftir því að halda uppi ríkum kröfum í heilbrigðismálum og umhverfismálum. Bent hefur verið á að hvað þetta varðar hafi ESB-ríkin betri rétt en EFTA/EES-ríkin. ESB-ríki geti notfært sér umrædd undantekningarákvæði 114. gr. hvort sem þau voru samþykkt viðkomandi gerð í upphafi eða ekki. Þar að auki taki EFTA/EES-ríkin engan þátt í atkvæðagreiðslu um efni viðkomandi gerða heldur standi að jafnaði frammi fyrir orðnum hlut í sameiginlegu EES-nefndinni. Samanburður EFTA-dómstólsins á möguleikum EFTA/EES-ríkis annars vegar og ESB-ríkis hins vegar til að grípa til varnarráðstafana sé óraunhæfur.² Bændasamtökin taka undir þessi sjónarmið og ítreka að fyllsta ástæða sé til að ræða við Evrópusambandið um raunverulega þýðingu þessa varnagla í EES-samningnum.

II

Í kjölfar yfirlýsingar Bændasamtaka Íslands í tengslum við frumvarpið þegar það var fyrst birt opinberlega, kom m.a. fram að skv. drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993 að fyrirhugað væri að heimila dreifingu á ógerilsneyddum mjólkurafurðum, sendi ráðuneytið frá sér tilkynningu þann 22. febrúar sl. (birt á vefsíðu stjórnarráðsins) þar sem ítrekað var að ekki væri fyrirhugað, í tengslum við frumvarpið, að gera breytingar á núgildandi regluverki um dreifingu á ógerilsneyddum mjólkurvörum. Mjólk sem dreift er til neytenda skuli vera gerilsneydd og mjólkurvörur unnar úr gerilsneyddri mjólk, sbr. ákvæði reglugerðar nr. 104/2010, með síðari breytingum.

Bændasamtökin telja hvoru tveggja efni og leiðréttingar áður nefndra frumvarpsdraga afar óskýrt. Samkvæmt f. lið 10. gr. núgildandi reglugerðar nr. 448/2012, með síðari breytingum, er innflutningur á ógerilsneyddum mjólkurvörum óheimill. Lagastoð þessa reglugerðarákvæðis teljea samtökin hæpna því bannið kemur ekki fram í áður nefndum lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, heldur eru fyrir hendi almennar reglugerðarheimildir í 1. og 3. mgr. 29. gr. dýrasjúkdómalaganna. Það má því skilja núverandi stöðu á tvo vegu. Annað hvort svo að innflutningur á ógerilsneyddum mjólkurvörum sé bannaður eins og framkvæmdin hefur verið, eða hann sé það ekki því að lagastoð skortir. Þess má geta að EFTA-dómstóllinn gekk út frá því að bann væri í gildi en í því samhengi ber þó að hafa í huga að það er ekki hlutverk hans að skera úr um gildi reglugerðarákvæða að íslenskum rétti.

Verði frumvarpið að lögum verður sett ákvæði í dýrasjúkdómalögin um bann við innflutningi á ógerilsneyddri mjólk og mjólkurafurðum frá öðrum löndum en EES-ríkjum, Sviss, Grænlandi og Færeyjum. Því má leggja þann skilning í ákvæðið að innflutningur á þessum tilteknu vörum frá EES-ríkjunum, Færeyjum, Grænlandi og Sviss sé heimill. Það er eðlileg gagnályktun. Það myndi auk þess líklegast líka gilda þó að reglugerðarákvæðið stæði óbreytt þar sem lög ganga framur reglugerðum og reglan er nýrri en ákvæðið í reglugerðinni. Það er auk þess í samræmi

² Sama heimild.



við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands og skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum, eins og EFTA-dómstóllinn skýrir hann, en það eru sterk sjónarmið þegar kemur að því að skýra íslensk lagaákvæði.

Bændasamtökin telja því eðlilegast að skilja málið þannig að drögin að frumvarpinu feli í sér tillögu um breytingu á reglum um innflutning á ógerilsneyddri mjólk þrátt fyrir það sem segir í tilkynningunni. Samtökin telja einnig óeðlilegt að ráðherra líti framhjá niðurstöðu EFTA-dómstólsins þess efnis að innflutningsbann á þessum afurðum sé ólöglegt, á meðan brugðist er við öðrum niðurstöðum. Eins og EFTA-dómstóllinn hefur skýrt skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum brýtur f. liður 3. gr. reglugerðar nr. 448/2012 gegn þeim. Verði reglugerðarákvæðið fellt úr gildi þá er ekki í lögum eða öðrum reglugerðum bann við því að ógerilsneydd mjólk og mjólkurafurðir séu fluttar inn til eigin nota, svo lengi sem afurðirnar fara ekki á markað, þar sem almennt bann gildir við sölu og dreifingu slíkra afurða.

III

Bændasamtökin hafa ítrekað bent á að vísindaleg rök stjórnvalda í málflutningi sínum fyrir dómstólum um áhættu vegna aukins innflutnings á framangreindum afurðum hafa ekki verið dregin í efa.

Aðstaða íslensks landbúnaðar til að keppa við erlenda framleiðslu getur ekki talist jöfn og greinin býr yfir ýmiss konar sérstöðu sem auðvelt er að glata. Sérfræðingar hafa bent á að afnám takmarkana á innflutningi, svo sem frystiskyldu, muni þýða verulega aukna áhættu á ýmsum sviðum fyrir heilsu manna og dýra. Matarsýkingum fjölgi og meiri hætta verði á að hingað berist bakteríur sem eru ónæmar fyrir sýklalyfjum. Engin önnur Evrópuþjóð skimar jafn vel fyrir kampýlóbakter enda árangur Íslands í þeirri baráttu talinn öfundsverður en sýkingar af völdum bakteríanna eru algengustu matarsýkingar í Evrópu.

Sýkingar af völdum baktería sem ónæmar eru fyrir sýklalyfjum eru taldar eitt alvarlegasta heilbrigðisvandamál í heiminum í dag. Sterk tengsl eru á milli þessa og sýklalyfjanotkunar í landbúnaði en skv. gögnum frá Lyfjastofnun Evrópu frá 2015 er sýklalyfjanotkun í landbúnaði í Evrópu allt upp í 88 sinnum meiri en hér á landi, þar sem hún er mest.

Þá er óumdeilt að innlendir búfjárstofnar hafa búið við langa einangrun og aldrei komist í snertingu við smitefni margra búfjárjúkdóma sem eru landlægir í Evrópu og víðar. Berist hingað smit er líklegt að það geti valdið miklu tjóni með ófyrirséðum afleiðingum. Þá hefur íslenskur landbúnaður ekki aðgang að neinum tryggingasjóði vegna tjóns af völdum búfjárjúkdóma eins og er fyrir hendi innan ESB, að frátöldum bótagreiðslum vegna niðurskurðar í sauðfé. Þyrfti ríkissjóður, ásamt bændum, að bera slíkar byrðar. Ráðherra hefur nú bætt við í aðgerðaáætlun sem fylgir frumvarpinu að það verði tekið til skoðunar að setja á stofn tryggingasjóð, en það er ekki nánar útfært eða fjármagnað.



IV

Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

Í 5. og 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að fela Matvælastofnun að annast framkvæmd sýnatöku, stofnuninni sé heimil skyndiskoðun og sýnataka o.s.frv. Ákvæðið er að mati samtakanna í lausu lofti og leggja þarf áherslu á að tryggja þurfi fjármagn til að framkvæma þá vöktun og eftirlit sem er heimilt og í stað þess að stofnuninni sé veitt heimild til þeirra skuli frekar talað um skyldu.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæði sem kveður á um skilyrði um að sláturafurðir alifugla sem dreift er á markaði ómeðhöndlaðar skuli vera af sláturfuglum þar sem staðfest hefur verið með sýnatöku á eldistíma að ekki hafi greinst kampýlóbakter í fuglunum, bætist við 8. gr. a í matvælalögum. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segir að Ísland hafi svigrúm til að setja reglur að landsrétti um kampýlóbakter þar sem samræmd löggjöf innan ESB er ekki fyrir hendi. Í kafla 4.1.1. eru hins vegar talin upp fjölmörg skilyrði sem slíkar reglur þurfa að uppfylla svo þær teljist ekki sammingsbrot af hálfu Íslands eins og um væri að ræða tæknilegar innflutningstakmarkanir. Það liggur því fyrir að óvíst er hvort umræddar kröfur standist EES-samninginn, þrátt fyrir að óumdeilt sé að Ísland hafi eitthvert svigrúm í þessum efnunum.

Nauðsynlegt er að viðhalda lágri tíðni salmonellusmits hér á landi og hefur ESA nú samþykkt heimild Íslands til að beita reglum um viðbótartryggingar þegar kemur að innfluttu alifuglakjöti og eggjum. Bændasamtökin leggja þunga áherslu á að unnið verði hratt að því að óska eftir heimild til viðbótartrygginga vegna salmonellu varðandi svína- og nautakjöt líkt og Noregur, Finnland og Svíþjóð hafa þegar fengið.

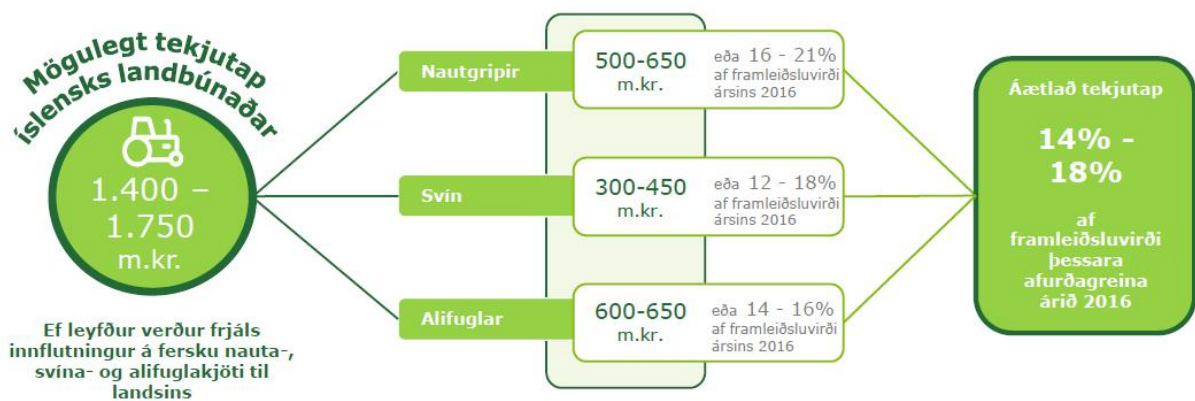
V

Ráðherra hefur kynnt aðgerðaáætlun í fimmtán liðum (áður tólf) sem ætlað er að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárfstofna og bæta samkeppnisstöðu innlendarar matvælaframleiðslu. Samtökin telja áætlunina verulega veika og þar fyrir utan með öllu óraunhæft að ætla að þann 1. september nk. verði nauðsynlegri vinnu sem tiltekin er í aðgerðaráætluninni lokið. Þörf er á töluvert lengri aðlögunartíma. Það þarf að útfæra aðgerðirnar mun betur en nú er gert og fjármagna þær að fullu. Jafnvel þó að því verkefni væri lokið er fyllilega ljóst að þær munu ekki hafa náð fullri virkni þann 1. september þegar lögin eiga að taka gildi. Það er því alger lágmarkskrafa að gildistökunni verði frestað í að minnsta kosti þrjú ár til að tryggja fjármögnun og að aðgerðirnar fimmtán hafi einhverja raunverulega þýðingu um leið og lögin taka gildi.

Í aðgerðaáætlun ráðherra er bætt samkeppnisstaða íslensks landbúnaðar ein þeirra aðgerða sem vinna skal að. Samkvæmt greinargerð Daða Más Kristóferssonar frá 14. janúar 2019 sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, er áætlað árlegt nettótekjutap bænda vegna



breytinga sem frumvarpið felur í sér 600 milljónir króna, meðan aðlögun að nýju markaðsjafnvægi á sér stað. Í greiningarskýrslu sem Deloitte vann fyrir Bændasamtökin vorið 2018 kemur fram að mögulegt tekjutap íslensks landbúnaðar ef frjáls innflutningur á fersku kjöti, ógerilsneyddri mjólk og ógerilsneyddum eggjum til landsins verður leyfður, yrði á bilinu 1,4-1,8 milljarðar króna. Áhrif yrðu afgerandi mest á framleiðendur nauta-, svína- og alifuglakjöts eins og sjá má á meðfylgjandi yfirlitsmynd úr skýrslunni:



Bændasamtökin vilja einnig benda á að fjöldi manns starfar við landbúnað og úrvinnslu afurða og starfsemin er víða grunnstoð í samfélögum dreifbýlisins. Verði frumvarpið að lögum geta breytingarnar því haft veruleg neikvæð samfélagsleg og byggðaleg áhrif, sér í lagi þar sem aðrir atvinnumöguleikar eru takmarkaðir. Ekki hefur verið gerð greining á mögulegum áhrifum á atvinnu og viðhald byggða í dreifbýli sem og vinnslustöðvar landbúnaðarafurða, sem hugsanlega geta orðið fyrir mjög alvarlegum áföllum.

VI

Fyrirætlun ráðherra er kynnt þrátt fyrir varnaðarorð fjölda fólks í gegnum tíðina, s.s. lækna, vísindamanna, bænda og stjórnáamanna. Það er hafið yfir allan vafa að innflutningurinn mun valda íslenskum landbúnaði miklu tjóni og bitlausar varnir í aðgerðaáætlun landbúnaðarráðherra duga skammt. Að mati samtakanna er hagsmunum landbúnaðarins fórn að fyrir heildsala sem vilja flytja inn erlendan mat í stórum stíl og viðskiptahagsmunir teknir fram yfir heilbrigðisrök.



Bændasamtökin lögðu til með bréfi sem sent var sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra þann 23. febrúar 2018 að leitað yrði samninga við Evrópusambandið vegna niðurstöðu EFTA-dómstólsins frá 14. nóvember 2017, annars vegar um að óskað yrði eftir undanþágu frá niðurstöðunni, en til vara að þriggja til fimm ára aðlögunartími fengist. Fram hefur komið að einhverjar viðræður hafi átt sér stað en erfiðlega hefur gengið að fá aðgang að ýmsum gögnum sem tengjast málinu, þ.á m. fundargerðir frá fundi Guðlaugs Þórs Þórðarsonar utanríkisráðherra og utanríkismálastjóra ESB, Federica Mogherini. Þá hefur komið fram opinberlega að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fundaði þann 28. mars með Vytenis Andriukaitis, framkvæmdastjóra Evrópusambandsins á sviði heilbrigðis og matvæla, og þar hafi hann skynjað skilning á stöðu Íslands og væri bjartsýnn á næstu skref, eins og segir í tilkynningu ráðuneytisins um fundinn. Ekkert handfast hefur þó komið fram um niðurstöður fundarins. Samtökin hafa efasemdir um að málið hafi verið sótt af einhverri alvöru gagnvart ESB í meintum viðræðum.

Það eru gríðarleg vonbrigði að stjórnvöld skuli gefast upp í baráttunni við að halda uppi rétti okkar Íslendinga til að verja lýðheilsu og íslenska búfjárstofna. Ábyrgð landbúnaðarráðherra er mikil og það er órökrétt að ríkisstjórn skuli á sama tíma tala um að efla íslenska matvælaframleiðslu og kynna til sögunnar aðgerðaáætlun til að auka matvælaöryggi og heimila innflutning á hráu ófrosnu kjöti, eggjum og ógerilsneyddri mjólk. Frumvarpið gengur þvert á þau yfirlýstu markmið þjóða að fækka sjúkdómstílfellum sem berast með matvælum. Íslendingar eiga hreina og heilbrigða búfjárstofna og eru lánsamir að því leyti hversu matvælasýkingar eru fátíðar hérlendis. Það er beinlínis skylda okkar að viðhalda þeirri góðu stöðu.

Að síðustu gera Bændasamtökin athugasemdir við að ekki hafi verið haft samráð á fyrri stigum við samtökin sem samningsaðila í rammasamningi um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins. Þá er átt við samráð um innihald og útfærslu í aðgerðaáætlun ráðherra sem birt er með frumvarpinu.

VII

Með vísan til framangreinds leggjast Bændasamtökin eindregið gegn því að frumvarpið verði samþykkt og gera þá aðal kröfu að því verði hafnað.

Til vara gera samtökin þá kröfu að gildistöku laganna verði frestað og um leið að gripið verði til ákveðinna aðgerða til að lágmarka það tjón sem hlotist getur af. Í fyrsta lagi að tryggja fjármögnun og framkvæmd þeirra mótvægisáðgerða sem ráðherra hefur lagt til, sbr. áðurgreint. Í öðru lagi er nauðsynlegt er að þar til bærrí stofnun verði á aðlögunartíma falið að gera greiningarmörk vegna sýklalyfjaónæmra baktería í matvælum (þ.á m. kjöti og grænmeti) og að markaðssetning á afurðum sem í ræktast sýklalyfjaónæmar bakteríur verði gerð óheimil. Ljóst er að skilgreint og stóraukið fjármagn þarf í þá vinnu og eftirlit. Að öðru leyti þarf að fara í stórátak til að draga úr eða stöðva aukningu á útbreiðslu á sýklalyfjaónæmi í



landbúnaðarafurðum. Það þarf að skoðast í samhengi við frárennismál, bættan aðbúnað dýra, betri dýralæknaþjónustu o.s.frv.

Viðauki:

Bréf Bændasamtakanna til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra dags. 23. febrúar 2018
http://www.bondi.is/files/vidhengi/bref_slrh_bi_230218.pdf

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands

Guðrún Vaka Steingrimsdóttir