

+

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

postur@anr.is

Reykjavík, 6. mars 2019

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, lögum nr. 93/1995 um matvæli og lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru. Mál nr. S-50/2019.

Samtök atvinnulífsins og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (samtökin) styðja eindregið að frumvarpsdrögin verði að lögum.

Almennt

Í þann aldarfjórðung sem Ísland hefur verið aðili að Evrópska efnahagssvæðinu hafa flestar atvinnugreinar hér á landi búið við frjálst flæði vöru og þjónustu. EES-samningurinn nær einnig til frjálsrar farar fólks og frjáls flæðis fjármagns. Samningurinn hefur reynst þjóðfélaginu mikil búbót sem allir njóta góðs af. Á EES-svæðinu öllu gilda samræmdar tæknilegar reglur og staðlar, þar sem lögð er áhersla á að framleiðandi (þjónustuveitandi) ábyrgist að varan (þjónustan) uppfylli settar kröfur og viðmið. Þegar það liggur fyrir er varan í frjálsu flæði á öllu EES-svæðinu og markaðurinn orðinn miklu stærri en heimamarkaður í hverju ríki. Eftirlit á svæðinu er svo markaðseftirlit þar sem fylgst er með því að varan sé með nauðsynlegum merkingum sem staðfesta að kröfur séu uppfylltar ásamt hugsanlegum stikkprufuathugunum ef grunur vaknar um eitthvað misjafnt.

Með frumvarpsdrögunum er verið að tryggja að matvæli njóti sömu stöðu og aðrar vörur, þ.e. að vera í frjálsu flæði á öllu svæðinu að uppfylltum settum kröfum en falla jafnframt undir markaðseftirlit.

SA og SFS (þá Landssamband íslenskra útvegsmanna og Samtök fiskvinnslustöðva) skiluðu fjórum sinnum á árunum 2008 – 2010 jákvæðri umsögn til Alþingis um innleiðingu matvælalöggjafar Evrópusambandsins. Skoðun samtakanna hefur ekki breyst frá umsögn sem dagsett er þann 6. maí 2008 en þar segir:

„Meginatriði löggjafarinnar er að ekki er lengur greint á milli sjávarafurða, búffjárafurða og annarra matvæla heldur gilda í meginatriðum sömu kröfur um framleiðslu matvæla. Þetta tryggir jafnari samkeppnisstöðu íslenskrar matvælaframleiðslu gagnvart framleiðslu á EES svæðinu og skapar fyrirtækjum aukna möguleika til að flytja inn hráefni til framleiðslu sinnar, aukna möguleika til nýsköpunar, vöruþróunar og almennra viðskipta. Að auki greiðir löggjöfin leið heilnæmra íslenskra landbúnaðarafurða á innri markaðinn í Evrópu.

Góð reynsla er af þeim lögum sem tryggja aðgengi sjávarafurða að mörkuðum í Evrópu. Afleiðingar þess að taka ekki upp endurskodaða matvælalöggjöf ESB yrðu sjávarútvegi mjög þungbærar og geta leitt til þess að íslenskar sjávarafurðir eigi ekki óhindrað aðgengi að mörkuðum í Evrópusambandinu og að Ísland yrði flokkað sem svo kallað þriðja ríki gagnvart ESB. Það myndi leiða til griðarlegs óhagræðis vegna verulega aukins eftirlits við innflutning inn á evrópska efnahagssvæðið. Því fylgja tafir í kjölfar eftirlits og sýnatöku. Stór hluti útflutnings byggir á því að koma ferskri vöru til neytenda eins hratt og

kostur er og því gæti þetta ógnað tilveru fyrirtækja og atvinnulífs víða um land auk þess sem tengdar greinar myndu bíða skaða af.

Matvælaölggjöfin leiðir einnig til þess að landbúnaðarafurðir frá ESB eiga greiðari aðgang að íslenskum markaði en þurfa að sjálfsögðu að uppfylla kröfur um gæði og vera lausar við sykingar eins og lýst er í frumvarpinu og greinargerð með því. Þetta getur skapað innlendum framleiðendum búfjárafurða ný tækifæri til útflutnings afurða á markaði ESB auk þess sem innlendir framleiðendur geta með auðveldari hætti fengið hráefni til framleiðslu sinnar frá ESB en áður. Það er þó mikilvægt að hugað sé rækilega að samkeppnishæfni íslenskrar landbúnaðar- og matvælavinnslu þannig að henni verði ekki ógnað. Auk þeirrar tollverndar sem greinin mun njóta áfram er mikilvægt að gætt verði þess að fyrirtækjunum verði ekki íþyngt meira en nauðsyn ber til með alls kyns ákvæðum um eftirlit, leyfisveitingar og refsingar. “

Samtökin telja að allt frá því ákveðið var fyrir ríflega 11 árum að innleiða matvælaölggjöf ESB hafi legið fyrir að hindranir í vegi innflutnings á fersku kjöti myndu vart standast að liðnum aðlögunarfresti eins og ítarlega er rakið í greinargerð með frumvarpsdrögum og fram kemur í dómum sem kveðnir hafa verið upp á öllum dómstigum.

Ef ekki er brugðist við

Í greinargerð með frumvarpsdrögum er því lýst hvaða afleiðingar það hefði að Ísland bregst ekki við í samræmi við niðurstöðu dómstóla: „Láti Ísland því undir höfuð leggjast að bregðast við dómi EFTA-dómstólsins og uppfylla nauðsynlegar skuldbindingar, getur framkvæmdastjórn ESB farið fram á túlkun dómstóls ESB á grundvelli 3. mgr. 111. gr. EES-samningsins. Til þess þarf samþykki þeirra sem eiga aðild að deilumálinu. Í ákvæðinu kemur jafnframt fram að hafi ekki náðst samkomulag innan ákveðins tíma eða máli ekki vísað til dómstólsins getur samningsaðili gripið til öryggisráðstafana í samræmi við 2. mgr. 112. gr. eða beitt 102. gr. samningsins þar sem að fjallað er um frestun hluta viðauka til bráðabirgða. Slikt gæti haft afdrifaríkar afleiðingar, t.d. að Ísland yrði viðskila við viðauka I, sbr. 102. gr. EES-samningsins, með tilheyrandi afleiðingum fyrir aðila hér á landi sem stunda útflutning á landbúnaðar- og sjávarafurðum.“

Síðar segir: „Taki sameiginlega EES-nefndin þá ákvörðun að fresta framkvæmd viðkomandi hluta viðauka I, og þar með talið tilskipunar 89/662/EBE að því er varðar Ísland, hefur það þá þýðingu að Ísland verði aftur þriðja ríki í viðskiptalegu tilliti samkvæmt tilskipun ráðsins 97/78/EB um meginreglur um skipulag dýraheilbrigðiseftirlits með afurðum sem fluttar eru inn til bandalagsins frá þriðju löndum. Frestun hluta viðaukans mundi einnig gilda fyrir hin EFTA-ríkin innan EES. Ísland mundi þá standa utan innri markaðar ESB hvað varðar landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir sem eru stór hluti af útflutningsafurðum landsins.“

Afleiðingunum er svo lýst í greinargerðinni: „Sendingar á afurðum frá þriðju ríkjum fara í gegnum svokallaðar landamærastöðvar en margvísleg skilyrði eru sett fyrir því að unnt sé að flytja slíkar vörur á innri markaðinn. Í fyrsta lagi þarf lögbært yfirvald í þriðja ríkinu að votta hverja sendingu og gefa út heilbrigðisvottorð vegna vara sem flytja á inn. Í öðru lagi þarf að tilkynna fyrirfram um hverja sendingu á landamærastöð og í þriðja lagi þarf hver sending að undirgangast eftirlit þegar á landamærastöð er komið. Í fjórða lagi þurfa ríkin þaðan sem flutt er út að uppfylla hollustuháttareglur ESB og hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins eftirlit með því að þau skilyrði séu uppfyllt. Standi Ísland utan innri markaðar mun það hafa margvísleg áhrif á hagsmuni útflytjenda. Framangreind skilyrði fela í sér að þeir geta ekki flutt vörur á hvaða landamærastöðvar sem er heldur munu þurfa að flytja vörur á tiltekna landamærastöðvar þar sem eftirlit fer fram. Misjafnt er hversu langur tími fer í slíkt eftirlit en ljóst er að það hefur mikil áhrif á möguleika fyrirtækja til að flytja út ferskvöru. Þá liggur fyrir að það mun taka mun lengri tíma að koma íslenskum vörum á markað erlendis.“

Það er því ljóst að það eru yfirgnæfandi hagsmunir sem mæla með því að frumvarpsdrögin verði að lögum. Það er óhugsandi að íslensk stjórnvöld taki þá áhættu að fórna viðskiptahagsmunum íslenskra matvælaframleiðenda og útflytjendum ferskra matvæla, þar með talið innan sjávarútvegsins, þannig að Ísland yrði þriðja ríki við útflutning matvæla til EES-ríkjanna. Samkeppnisstaða fyrirtækja gagnvart samkeppnisaðilum myndi versna stórum. Verð sem fyrir afurðirnar fengist yrði lægra en ella með auknum töfum við útflutning. Eftirlitskostnaður myndi margfaldast. Afleiðingarnar yrðu ekki bundnar við fyrirtækin ein og sér og starfsmenn þeirra, heldur þjónustuveitendur sömuleiðis. Afkoma fyrirtækjanna yrði lakari, skattgreiðslur drægjust saman og tekjur ríkis af veiðigjöldum sömuleiðis.

Samtökin minna jafnframt á að í kjölfar þess að Bretland gengur úr Evrópusambandinu þarf að semja við það ríki um frjáls viðskipti milli Íslands og Bretlands og þar kemur vart til greina að lagðar verði einhvers konar takmarkanir á útflutning sjávarafurða og annarra matvæla frá Íslandi eða hindranir á landamæra-stöðvum. Til þess eru markaðir í Bretlandi allt of mikilvægir.

Um varúðarráðstafanir

Samtökin styðja stefnu stjórnvalda um svokallaðar viðbótartryggingar vegna hættu á salmonellusmiti. Jafnframt er eðlilegt að markaðseftirlit sé eftt og nái jafnt til innlendra matvæla og erlendra. Jafnframt er mikilvægt að efla áhættumat en gert er grein fyrir áformum stjórnvalda á því sviði í kafla 4.1.9. í greinargerð með frumvarpsdrögunum. Í kafla 4.1.10. er síðan lýst skynsamlegri stefnu um forvarnir, vöktun og aðgerðir gegn sýklalyfjaónæmum bakteríum. Samtökin telja að í þeim mótvægisáðgerðum sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir felist afar mikilvægar varnir og verður að tryggja að þeim verði unnt að framfylgja og að slíkt verði sannanlega gert.

Um 8. gr. frumvarpsdraganna

Samtökin hafa um langa hríð hvatt til endurskoðunar og uppstokkunar á matvæla- og heilbrigðiseftirliti sem nú fer fram á vegum sveitarfélaganna í 10 sjálfstæðum umdæmum auk eftirlits Matvælastofnunar (og Umhverfisstofnunar). Reynslan hefur sýnt að kröfur til fyrirtækjanna geta verið misjafnar eftir umdæmum auk þess sem dæmi eru um að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna taka mildar (eða ekki) á því sem úrskæiðis fer í rekstri fyrirtækja sveitarfélaganna sjálfra. Þess vegna telja samtökin ekki koma til greina að veita umdæmum heilbrigðiseftirlitsins heimild til að leggja á stjórnvaldssektir. Til þess hafa þau hvorki nauðsynlega sérþekkingu eða mannafla né er hægt að tryggja faglega meðferð mála með aðgreiningu milli þess einstaklings sem beitir hefðbundnum eftirlitsúræðum og þess sem tekur ákvörðun um stjórnvaldssektir. Ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta verður því ávallt að vera í höndum miðlægrar ríkisstofnunar, í þessu tilviki Matvælastofnunar. Á vegum umhverfis- og auðlinda-ráðuneytisins hefur verið unnið að útfærslu stjórnvaldssekta í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og í efnalögum. Þar er niðurstaðan sú að heilbrigðiseftirlitið sendir ábendingu til Umhverfisstofnunar um meint brot en sú stofnun rannsakar málið og leggur á stjórnvaldssektir ef tilefni er til. Æskilegt er að sama gildi hér, þ.e. að heilbrigðiseftirlit sendi ábendingu til Matvælastofnunar sem taki ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta.

Samtökin minna á að stjórnvaldssektir eru refsikennnd viðurlög og því neyðarúrræði stjórnvalda þegar aðrar leiðir hafa ekki borið viðunandi árangur. Samtökin eru almennt fylgjandi að reglur stjórnsýslunnar séu skýrar og eins mikill fyrirsjáanleiki og gegnsæi ríki um einstaka málaflokka og unnt er, sérstaklega þegar kemur að inngrípum stjórnvalda. Fyrirtæki sem sæta eftirliti stjórnvalda þurfa að vita til hvers af þeim er ætlast, reglur þurfa að vera skýrar og greinargóðar leiðbeiningar til staðar um hvernig eigi að uppfylla kröfur sem gerðar eru. Að sama skapi þurfa fyrirtæki að geta treyst því að gripid sé fyrst til hefðbundinna eftirlitsúræða og að vægari leiðir sem standa stjórnvaldi til boða til að hvetja fyrirtæki til bættrar hegðunar séu tæmdar áður en gripid er til sektarákvörðunar. Æskilegt er að gerð sé grein fyrir í fyrirhuguðu frumvarpi og skýringum með því, hvað þurfi að koma til áður en stjórnvaldssektum er beitt.

Að lokum

Eins og fram hefur komið telja samtökin mikilvægt að frumvarpsdrögin verði að lögum sem fyrst að gerðum þeim breytingum sem fjallað er um í umsögninni. Hindranalaus frjáls viðskipti hafa ætíð reynst Íslendingum vel, aukið hagvöxt og velferð alls almennings. Svo mun einnig verða með frjáls viðskipti með matvæli.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri



Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri