

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (heimildir Matvælastofnunar, kærufrestur, EES-reglur).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

#### 1. gr.

Á eftir 27. gr. c laganna kemur ný grein sem verður 27. gr. d, svohljóðandi:

Matvælastofnun er heimill rafrænn aðgangur að farmskrárupplýsingum úr upplýsingakerfum tollyfirvalda vegna eftirlits með þeim vörum sem 27. gr. a og 27. gr. b ná til. Matvælastofnun og starfsmenn hennar skulu meðhöndla upplýsingar, sem veittar eru samkvæmt þessari grein, sem trúnaðarupplýsingar og í samræmi við lög um persónuvernd.

#### 2. gr.

Við 30 gr. d laganna bætist einn nýr málslíður, svohljóðandi: Kæra vegna stjórnsýsluákvörðunar í tengslum við eftirlit með innflutningi dýraafurða og lifandi ferskvatns- og sjávareldisdýra sem koma til landsins frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. 27. gr. b, skal þó borin fram innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina.

#### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á lögum nr. 93/1995, um matvæli, með síðari breytingum. Annars vegar er um að ræða viðbót við lögina sem heimilar Matvælastofnun aðgang að tilteknum upplýsingum úr tölvukerfi tollyfirvalda þannig að stofnunin geti sinnt eftirliti með innflutningi á matvælum og lifandi lagardýrum í samræmi við EES-löggjöf á því sviði. Hins vegar eru lagðar til breytingar á kærufresti vegna stjórnsýsluákvæðana sem kærðar eru til æðra stjórnvalds samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli, og varða innflutningseftirlit.

Frumvarp þetta er samið í tilefni af því að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) tók til nánari skoðunar framkvæmd EES-samningsins hvað varðar innflutningseftirlit dýraafurða frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES-svæðisins).

#### I.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir 27. gr. c laganna komi ný grein sem verði 27. gr. d, þar sem Matvælastofnun verði heimilaður rafrænn aðgangur að farmskrárupplýsingum úr upplýsingakerfum tollyfirvalda vegna eftirlits með þeim vörum sem 27. gr. a og 27. gr. b ná

til. Nánar tiltekið næði heimild Matvælastofnunar til upplýsinga um sendingarnúmer, nafn sendanda og móttakanda sendingarinnar, vörutegund, hitastig afurða, stærð flutningaæiningar, magn í gámum, tegund umbúða, stærð pakkninga, latínuheiti afurðanna, heildarþyngd sendingar og annarra upplýsinga sem stofnunin þarf til að sinna eftirlitshlutverki sínu.

Matvælastofnun hefur m.a. með höndum eftirlit með innflutningi dýraafurða og lifandi eldisdýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sbr. 27. gr. b. Jafnframt hefur, stofnunin ásamt heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna, eftirlit með markaðssetningu þessara afurða og dýra hér á landi, sem eiga uppruna sinn í ríkjum á EES, sbr. 27. gr. a. Um þetta eftirlit gilda meðal annars lög nr. 93/1995, um matvæli, sbr. lög nr. 55/1998, um sjávarafurðir. Á grundvelli þessara laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru samkvæmt þeim, er stofnuninni heimilt að skoða farmskrár skipa og flugvéla til að ganga úr skugga um að þær séu samhljóða innflutningsskjölum. Framangreindar eftirlitsreglur eru byggðar á reglum EES-samningsins, svo sem reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 136/2004 um reglur um heilbrigðiseftirlit dýralæknis á skoðunarstöðvum Bandalagsins á landamærum með afurðum sem eru fluttar inn frá þriðju löndum. Sú reglugerð var innleidd hérlandis í áföngum með reglugerðum nr. 608/2006, 740/2006 og 489/2010.

Í október árið 2007 komu starfsmenn Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) í eftirlitsferð til Íslands og var tilgangurinn að kanna innflutningseftirlit og skoðunarstöðvar á landamærum Íslands. Í skýrslu ESA um heimsóknina komst ESA að þeirri niðurstöðu að Ísland uppfyllti ekki þær kröfur sem gerðar eru í 7. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 136/2004, þar sem Matvælastofnun hafi ekki aðgang að gagnagrunnum og öðrum upplýsingum tollyfirvalda um farmskrár.

Í 7. gr. umræddrar reglugerðar er kveðið á um að lögbæra yfirvaldið hér á landi, Matvælastofnun, skuli hafa aðgang að gagnasöfnum tollyfirvalda eða hluta þeirra. Með fyrirvara um viðeigandi gagnaöryggi þá skal upplýsingatæknikerfi, sem lögbært yfirvald notar, samþætt kerfum tollyfirvalda og rekstraraðila á sviði viðskipta, eftir því sem kostur er, til að hraða upplýsingaflæðinu. Í 8. tölul. inngangsorða reglugerðarinnar er áréttað sérstaklega að reynslan hafi sýnt að afar brýnt sé að geta gengið að góðum upplýsingum um allar sendingar til Bandalagsins til að draga úr svikum og afstýra tilraunum til að komast hjá eftirliti. Athugun á farmskrám sé lykilatríði í þessari upplýsingaöflun en sú athugun sé umfangsmikið og tímafrekt verk sem eigi að vera rafrænt og sjálfvirk hvar sem því verði við komið.

Í ljósi framangreinds óskaði Matvælastofnun eftir því við embætti tollstjóra að embættið heimilaði aðgang að upplýsingum úr farmskrám eða þeim gagnasöfnum þar sem þær upplýsingar væri að finna og væru í vörslu embættisins.

Embætti tollstjóra hafnaði þeirri beiðni með vísan til þess að embættið teldi að 7. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnar EB nr. 136/2004 hefði ekki verið innleidd með fullnægjandi hætti, hvorki með lögum nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, né heldur með reglugerð nr. 849/1999, um eftirlit með innflutningi sjávarafurða, með síðari breytingum. Einnig kom fram í bréfi tollstjórans að upplýsingar í farmskrám yrðu að teljast persónuupplýsingar í skilningi 1. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, og því fari um vinnslu þeirra eftir 8. gr. þeirra laga. Ekki sé mögulegt að flokka þær upplýsingar sem Matvælastofnun þurfi aðgang að úr farmskrám og sé því ljóst að ef Matvælastofnun fær beinan aðgang að upplýsingum úr farmskrám fái stofnunin aðgang að upplýsingum um alla þá aðila sem stundi inn- og útflutning frá landinu. Tollstjórinn telur ljóst að svo víðtækur og óheftur aðgangur verði að byggjast á traustum lagagrundvelli í samræmi við 3. tölul. 8. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Fjármálaráðuneytið og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafa jafnframt átt í viðræðum um málið sem leitt hafa til sömu niðurstöðu og greinir að framan.

Matvælastofnun er nauðsynlegt að fá aðgang að farmskrárupplýsingum frá tollayfirvöldum í því skyni að bera þær upplýsingar saman við innflutningsskjöl og stemma þær af við upplýsingar sem Matvælastofnun berast um innflutning viðkomandi vara frá skipafélögum og flugfélögum ef Matvælastofnun á að geta framfylgt lögbundnu eftirlitshlutverki sínu. Því er lagt til í frumvarpi þessu að Matvælastofnun verði heimill rafrænn aðgangur að farmskrárupplýsingum úr upplýsingakerfum tollayfirvalda vegna innflutningseftirlits með vörum frá ríkjum utan EES og vegna markaðseftirlits með vörum sem eru í frjálsu flæði á EES-svæðinu.

Í 1. gr. frumvarpsins er það sérstaklega áréttað að Matvælastofnun og starfsmenn stofnunarinnar skuli meðhöndla upplýsingar sem koma frá tollayfirvöldum sem trúnaðarupplýsingar. Hafa verður í huga að Matvælastofnun er ríkisstofnun og starfsmenn hennar starfsmenn ríkisins sem gæta eiga þagmælsku um atriði er þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt eiga að fara samkvæmt lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins sbr. 18. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Gert er ráð fyrir að áhrif þess að Matvælastofnun fái aðgang að farmskrárupplýsingum með rafrænum hætti frá tollayfirvöldum, muni flýta allri vinnu við umrætt innflutningseftirlit með heilbrigði dýraafurða og lifandi ferskvatns- og sjávardýra. Slíkar upplýsingar munu gera eftirlitið skilvirkara þar sem aðgangurinn mun hraða upplýsingaflæðinu. Mikilvægt er að Matvælastofnun geti gengið að traustum og haldgóðum upplýsingum um þennan innflutning, m.a. til að fyrirbyggja mistök, draga úr svikum og afstýra tilraunum til að komast hjá eftirliti.

Lagt er til í frumvarpi þessu að Matvælastofnun fá aðgang að rafrænum upplýsingum vegna innflutningseftirlits með dýraafurðum og lifandi lagareldisdýrum frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sbr. 27. gr. b og einnig vegna eftirlits með markaðssetningu dýraafurða og lagareldisdýra hér á landi sem eiga uppruna sinn í ríkjum á EES, sbr. 27. gr. a. Athugasemdir ESA beinast hins vegar einungis að framkvæmd innflutningseftirlits vegna ríkja utan EES sbr. 27. gr. b. Rétt þykir að óska eftir viðtækari heimild þar sem erfitt getur reynst að einskorða rafrænar upplýsingar við innflutning frá ríkjum utan EES auk þess sem rafrænn aðgangur mun gera heilbrigðiseftirlit almennt skilvirkara og öruggara og betur til þess fallið að koma í veg fyrir markaðssetningu vöru sem uppfyllir ekki heilbrigðiskröfur.

## II.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við 30 gr. d laga nr. 93/1995, um matvæli, bætist við efnisákvæði sem styttr kærufrest aðila máls vegna stjórnvæðisákvæðanna sem teknar eru í tengslum við eftirlit með innflutningi dýraafurða og lifandi lagardýra sem koma til landsins frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Þannig er lagt til að kæra skuli borin fram innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um stjórnvaldsákvörðun í málinu.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur gert athugasemdir við framkvæmd 2. mgr. 17. gr. tilskipunar 97/78/EB um meginreglur um skipulag dýraheilbrigðiseftirlits með afurðum sem fluttar eru inn til Bandalagsins frá þriðju löndum. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. skal endursenda eða farga afurðum innan 60 daga ef eftirlitið, sem um getur í þessari tilskipun, leiðir í ljós að afurðirnar uppfylla ekki innflutningsskilyrði eða leiðir í ljós vanrækslu.

ESA hefur í tveimur eftirlitsferðum til Íslands kynnt sér innflutningseftirlit með ríkjum utan EES og starfsemi landamærastöðva. Stofnunin hefur vakið athygli á þeirri staðreynd að íslensk yfirvöld uppfylla ekki reglur 17. gr. tilskipunar 97/78 um förgun eða endursendingu

afurða innan 60 daga. Í eftirlitsferð í janúar 2009 var gerð athugasemd við drátt á förgun eða endursendingu vörunnar og vakin athygli á því að íslensk yfirvöld uppfylltu ekki ákvæði tilskipunarinnar. Í athugasemdum Matvælastofnunar við skýrslu ESA vegna ferðarinnar var því lýst yfir að stofnunin mundi flýta afgreiðslu mála þannig að skilyrðum 17. gr. yrði fullnægt. Í eftirlitsferð ESA í maí 2010 kom í ljós að í einu tilviki hafði sending verðið geymd í eitt ár áður en endanleg ákvörðun Matvælastofnunar lá fyrir og vörunni fargað.

Ástæða þess að settur er 60 daga frestur vegna förgunar eða endursendingar vöru er sú að sé fresturinn lengri er hætt á að vörur sem hafnað hefur verið safnist upp í geymslur. Það mundi kalla á stærra geymslurými en er til staðar í dag. Ekki er talið æskilegt að vörur sem hafnað hefur verið af heilbrigðisástæðum safnist upp í geymslum landamærastöðva og slíkar vörur geymdar innan um vörur sem uppfylla heilbrigðiskröfur löggjafarinnar.

Fyrir liggur að ástæða þess að ekki er hægt að uppfylla skilyrði tilskipunarinnar um 60 daga frestinn er sú að frestur málsaðila til að kæra ákvörðun lægra setts stjórnvalds til æðra setts stjórnvalds er allt að þrjú mánuðir og frestur tilskipunarinnar því í mörgum tilvikum liðinn þegar ákvörðun Matvælastofnunar er kærð til ráðuneytisins.

Í ljósi framangreinds er lagt til að kærufrestur vegna stjórnsýsluákvæðana sem teknar eru í tengslum við eftirlit með innflutningi dýraafurða og lifandi lagardýra sem koma til landsins frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins verði stytur úr þremur mánuðum í fjórar vikur til þess að uppfylla ákvæði EES-löggjafarinnar.

ESA gaf 2. nóvember 2011 út formlega athugasemd, „letter of formal notice“, vegna framangreindra brota íslenskra yfirvalda á ákvæðum tilskipunarinnar og hefur þannig hafið formlegar aðgerðir, „infringement procedure“, gegn Íslandi.

Ekki er gert ráð fyrir því að framangreind breyting á 30. gr. d laga nr. 93/1995, um matvæli, hindri eða takmarki möguleika aðila máls til þess að kæra stjórnsýsluákvæðanir enda vekur Matvælastofnun athygli málsaðila á heimild til að kæra og kærufresti þegar stjórnsýsluákvörðun er kynnt málsaðila bréflaga. Gera verður ráð fyrir því að málshraði þar sem kærufrestur er fjórar vikur sé meiri en þegar kærufrestur er þrjú mánuðir og þannig til hagsbóta fyrir þá sem vilja eða þurfa að fá skjóta úrlausn mála sinna. Þá verður sömuleiðis að líta til þess framangreind stytting á kærueheimild er bundin við mjög takmörkuð tilvik, þ.e. einungis þar sem Matvælastofnun hefur tekið ákvörðun um réttindi og skyldur aðila í tengslum við eftirlit með innflutningi dýraafurða og lifandi ferskvatns- og sjávardýra sem koma til landsins frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. 27. gr. b laganna.

Í niðurlagi 1. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, kemur fram að ákvæði um lengri eða styttri kærufresti í sérlögum gangi framur hinu almenna ákvæði. Nokkur slík ákvæði má finna í lögum. Í 94. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup, segir að kæra skuli borin skriflega undir kærufrestur útboðsmála innan fjögurra vikna frá því að kærandi vissi eða mátti vita um þá ákvörðun. Þá má nefna 1. mgr. 16. gr. upplýsingalaga, nr. 50/1996, þar sem segir að mál skuli borið skriflega undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál innan 30 daga frá því að þeim sem fór fram á aðgang að gögnum var tilkynnt um ákvörðun. Í greinargerð eru færð þau rök fyrir þessum stytta kærufresti að hann sé sjálfsagður þar sem það séu yfirleitt hagsmunir þess sem óskar upplýsinga að fá skjóta úrlausn mála sinna. Í 5. mgr. 52. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, segir að frestur til að skjóta máli til nefndarinnar sé einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt, eða mátti vera kunnugt, um ákvörðun þá sem kæra átti. Þessi stytta kærufrestur er ekki rökstuddur í greinargerð.

**Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (heimildir Matvælastofnunar, kærufrestur, EES-reglur).**

Í frumvarpi þessu eru lagðar til tvenns konar breytingar á lögum um matvæli, nr. 93/1995. Annars vegar er lagt til að Matvælastofnun verði heimilaðar aðgangur að ákveðnum upplýsingum úr tölvukerfi tolyfirvalda með það að markmiði að bæta möguleika stofnunarinnar á eftirliti með matvælum og lifandi dýrum. Hins vegar er lagt til að kærufrestur vegna stjórnsýsluákvarðana sem kærðar eru til æðra stjórnsýslustigs verði lengdur um 30 daga og verði eftirleiðis 60 dagar. Sú breyting er lögð til vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA.

Lögfesting frumvarpsins mun ekki leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð.

