

Mál

E-17/15

Ferskar kjötvörur ehf.

≡ gegn ≡

Íslenska ríkinu

*(Lögsaga – 8. gr. EES-samningsins – Innflutningur á hráum kjötvörum –
Tilskipun 89/622/EEB – Samræming reglakerfis um dýraheilbrigðiseftirlit)*

— *Efnisyfirlit* —

6

Dómur dómstólsins, 1. febrúar 2016

34

Skýrsla framsögumanns

Samantekt

- 1 Hráar kjötvörur falla utan gildissviðs frjálsra vöruflutninga eins og það hugtak er skilgreint í 8. gr. EES-samningsins, nema annað sé tekið fram í samningnum. Ákveðnar lagagerðir sem varða tiltekin atriði viðskipta með landbúnaðar- og sjávarafurðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Til dæmis var tilskipun 89/662/EES hluti af I. viðauka.
- 2 Í kjölfar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007, ná þær gerðir sem koma fram í I. kafla I. viðauka til Íslands nema annað sé sérstaklega tekið fram í aðlögunartextanum. Ekki hefur verið samið um neinar aðlaganir fyrir tilskipunina. Hún tekur því að öllu leyti til Íslands.
- 3 Með tilskipuninni er lögð áhersla á að tryggja að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað, og markmið tilskipunarinnar er að samhæfa grundvallarkröfur um verndun heilbrigðis manna og dýra. Samkvæmt 5. gr. tilskipunarinnar, má einungis sinna dýraheilbrigðiseftirliti á viðtökustað, í formi dýraheilbrigðisskyndikannana, eða, ef uppi er rökstuddur grunur um brot, við flutning varanna á yfirráðasvæði ríkis. Þær innflutningskröfur sem gerðar eru í umræddu máli ganga lengra en þessi takmörk, þar sem þær eru reglulegar og kerfisbundnar. Þær eru því ósamrýmanlegar tilskipuninni.
- 4 Hafna verður röksemdum Íslands um að taka beri tillit til einangraðar landfræðilegar legu landsins og ónæmisfræðilegs varnarleysis dýraflóru landsins og hugsanlegra afleiðinga á líf og heilsu manna, við skýringu tilskipunarinnar. Ólíkt innflutningi á lifandi dýrum, hefur samningurinn engin aðlögunarákvæði að geyma vegna innflunings hrárra kjötvara.

- 5 Þess vegna, samrýmist það ekki ákvæðum tilskipunarinnar að EES ríki, setji reglu, þar sem þess er krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sæki um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og áskilji að lagt sé fram vottorð um að kjötið hafi verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

Dómur Dómstólsins

1. febrúar 2016¹

(Lögsaga – 8. gr. EES-samningsins – Innflutningur á hráum kjötvörum – Tilskipun 89/662/EEB – Samræming reglakerfis um dýraheilbrigðiseftirlit)

Mál E-17/15,

BEIÐNI, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, frá Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli sem þar er rekið

Ferskar kjötvörur ehf.

≡ gegn ≡

Íslenska ríkinu

um gildissvið ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um innflutning á hráum kjötvörum.

1 Beiðni um ráðgefandi álit á íslensku.

Dómstóllinn

Skipaður dómurinum Carl Baudenbacher, forseta, Per Christiansen, framsögumanni, og Páli Hreinssyni,

dómritari: Gunnar Selvik,

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

- Stefnanda, Ferskum kjötvörum ehf., í fyrirsvari er Arnar Þór Stefánsson, hrl.;
- Stefnda, íslenska ríkinu, í fyrirsvari eru Kristján Andri Stefánsson, skrifstofustjóri hjá utanríkisráðuneytinu, og Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður og hrl., sem umboðsmenn, auk Jóhannesar Karls Sveinssonar, hrl., og Gizurar Bergsteinssonar, hrl., sem málflutningsmenn;
- Ríkisstjórn Noregs, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Janne Tysnes Kaasin, lögfræðingur á lagasviði utanríkisráðuneytisins og Torje Sunde, lögmaður hjá skrifstofu ríkislögmanns.
- Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Carsten Zatschler, framkvæmdastjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs, Maria Moustakali og Írís Ísberg, lögfræðingar á lögfræði- og framkvæmdasviði.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (framkvæmdastjórnin), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Daniele Bianchi og Kathleen Skelly, frá lagaskrifstofu framkvæmdastjórnarinnar, en sú síðarnefnda er opinber starfsmaður aðildarríkis sem starfar tímabundið á lagaskrifstofunni.

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings lögmanns stefnanda, Arnars Þórs Stefánssonar, lögmanna stefnda, Kristjáns Andra Stefánssonar og

Jóhannesar Karls Sveinssonar, umboðsmanns ríkisstjórnar Noregs, Janne Tysnes Kaasin, fulltrúa ESA, Maríu Moustakali og Írisar Ísberg, og fulltrúa framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, Daniele Bianchi og Kathleen Skelly, sem fram fór 2. desember 2015,

kveðið upp svofelldan

Dóm

I INNGANGUR

- 1 Í febrúar 2014 flutti stefnandi 83 kg af ferskum nautalundum frá Hollandi til Íslands, með viðkomu í Danmörku. Innflutningsleyfið var veitt, meðal annars með því skilyrði að kjötið yrði geymt við að minnsta kosti -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Stefnandi mótmælti þessu skilyrði, án árangurs. Kjötinu var því fargað. Í málinu sem rekið er fyrir Héraðsdómi krefst stefnandi þess að stefnda verði gert að endurgreiða honum útgjöldin. Í tengslum við þann málarekstur ákvað héraðsdómur að beina nokkrum spurningum til EFTA-dómstólsins varðandi það hvort veiting innflutningsleyfa samkvæmt framangreindu kerfi fái samrýmst samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum).

II LÖGGJÖF

EES-RÉTTUR

- 2 Í 4. lið formálsorða EES-samningsins segir:

HAGA Í HUGA það markmið að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu

samkeppnis skilyrðum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila;

3 Í 1. mgr. 1. gr. EES-samningsins segir:

Markmið þessa samstarfssamnings er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnis skilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem nefnist hér á eftir EES.

4 Í 3. gr. EES-samningsins segir:

Samningsaðilar skulu gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningi þessum leiðir.

Þeir skulu varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum samnings þessa verði náð.

Þeir skulu enn fremur auðvelda samvinnu innan ramma samnings þessa.

5 Í 7. gr. EES-samningsins segir:

Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

(a) *gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;*

(b) *gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.*

6 Í 8. gr. EES-samningsins segir:

1. *Koma skal á frjálsum vöruflutningum milli samningsaðila í samræmi við ákvæði samnings þessa.*
2. *Ákvæði 10.–15., 19., 20. og 25.–27. gr. taka einungis til framleiðsluvara sem upprunnar eru í ríkjum samningsaðila nema annað sé tekið fram.*
3. *Ef annað er ekki tekið fram taka ákvæði samningsins einungis til:*
 - (a) *framleiðsluvara sem falla undir 25.–97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar eru í bókun 2;*
 - (b) *framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.*

7 Í 13. gr. EES-samningsins segir:

Ákvæði 11. og 12. gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaoöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.

8 Í 17. gr. EES-samningsins segir:

Í I. viðauka eru sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna.

9 Í 18. gr. EES-samningsins segir:

Með fyrirvara um sérstakt fyrirkomulag varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir skulu samningsaðilar tryggja að fyrirkomulaginu, sem kveðið er á um í 17. gr. og a- og b-lið 23. gr. varðandi aðrar vörur en þær er heyra undir 3. mgr. 8. gr., verði ekki stofnað í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Ákvæði 13. gr. skulu gilda.

10 Í 2. mgr. 19. gr. EES-samningsins segir:

Samningsaðilar skuldbinda sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir.

11 Í 23. gr. EES-samningsins segir:

Sérstök ákvæði og fyrirkomulag er að finna í:

(a) *bókun 12 og II. viðauka varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir;*

(b) ...

(c) ...

Þau skulu taka til allra framleiðsluvara nema annað sé tekið fram.

12 I. kafli I. viðauka EES-samningsins inniheldur ákvæði um heilbrigði dýra. Í kjölfar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 69/98 frá 17. júlí 1998 (Stjtíð. ESB 1999 L 158, bls. 1, og EES-viðbætir 1999 nr. 27, bls. 1), var kveðið á um það í 1. mgr. 2.-liðar inngangshlutans að þær gerðir sem vísað væri til í kaflanum skyldu taka til Íslands þegar það væri tekið fram í tengslum við tiltekna gerð. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 frá 26. október 2007 (Stjtíð. ESB 2008 L 100, bls. 27, og EES-viðbætir 2008 nr. 19, bls. 34), var sú staða endurskoðuð af samningsaðilum og ýmsar breytingar gerðar á I. viðauka hvað Ísland varðaði. Eftirfarandi málsgreinar komu í stað 1. mgr. 2. liðar inngangsorða I. kafla.

Ákvæði þessa kafla skulu taka til Íslands, að frátöldum ákvæðum um lifandi dýr, önnur en fisk og eldisdýr, og dýraafurðir á borð við egg, fósturvísa og sæði. Ef tiltekin gerð á ekki að taka til Íslands eða aðeins að hluta til skal það tekið fram í tengslum við þá gerð.

Þau ákvæði þessa kafla, sem lúta að sviðum sem vörðuðu ekki Ísland áður en kaflinn var endurskoðaður samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007, skulu koma til framkvæmda á Íslandi eigi síðar en 18 mánuðum eftir að sú ákvörðun öðlast gildi.

- 13 Í undirkafla 1.1. í I. kafla I. viðauka EES-samningsins, þar sem útlistaðir eru grundvallartextar um eftirlitsmál, er í 1. undirlið vísað til tilskipunar ráðsins 89/662/EBE frá 11. desember 1989 um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á (Stjtið. ESB 1989 L 395, bls. 13) (tilskipunin) og eftirfarandi breytinga á henni. Ekki er mælt fyrir um nokkurt sérstakt fyrirkomulag varðandi Ísland í þeim lið.
- 14 Í formálsorðum tilskipunarinnar er að finna eftirfarandi liði:

[3] Á sviði dýraheilbrigðis eru landamærastöðvar notaðar um þessar mundir til að annast eftirlit sem hefur það að markmiði að vernda heilbrigði manna og dýra.

[4] Endanlegt markmið er að tryggja að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað. Náist þetta markmið felur það í sér samhfingu grundvallarkrafna um verndun heilbrigðis manna og dýra.

[5] Til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á ætti, þar til markmiðinu er endanlega náð, að leggja áherslu á að eftirlit fari fram á sendingarstað og að skipuleggja það eftirlit sem gæti farið fram á viðtökustað. Slík lausn felur í sér að dýraheilbrigðiseftirlit á innri landamærum bandalagsins fellur niður.

...

[7] Skyndikannanir vegna dýraheilbrigðiseftirlits geta farið fram í viðtökuríkinu. Leiki sterkur grunur á að um vanrækslu sé að ræða getur dýraheilbrigðiseftirlitið farið fram meðan á umflutningi vörunnar stendur.

15 Í 1. gr. tilskipunarinnar segir:

Aðildarríkin skulu tryggja að dýraheilbrigðiseftirlitið með afurðum úr dýraríkinu, sem falla undir tilskipanirnar sem eru taldar upp í viðauka A eða 14. gr. og hafa á viðskipti með, fari ekki lengur fram, ... við landamærastöðvar heldur samkvæmt þessari tilskipun.

16 Í 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er að finna eftirfarandi skilgreiningu:

„dýraheilbrigðiseftirlit“: eftirlit með ástandi og/eða formsatriðum á sviði stjórnsýslu sem tekur til afurðanna sem um getur í 1. gr. og er ætlað að vernda, beint eða óbeint, heilbrigði manna eða dýra;

17 1. kafli tilskipunarinnar varðar „eftirlit á upprunastað“ og samanstendur af 3. og 4. gr. Í fyrstu undirgrein 1. mgr. 3. gr. segir:

Aðildarríkin skulu tryggja að einu afurðirnar sem viðskipti eru höfð með séu þær sem um getur í 1. gr. og hafa verið fengnar, skoðaðar og merktar í samræmi við reglur bandalagsins, sem gilda um viðtökustaðinn, og þarf heilbrigðisvottorð að fylgja til endanlegs móttakanda sem þar er getið, dýraheilbrigðisvottorð eða eitthvert annað skjal sem kveðið er á um í dýraheilbrigðisreglum bandalagsins.

18 Fyrsta setning 1. mgr. 4.gr. tilskipunarinnar er svohljóðandi:

Sendingaraðildarríkin skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að stjórnendur fullnægi dýraheilbrigðiskröfum á öllum stigum framleiðslunnar, geymslu, markaðssetningar og flutninga afurðanna sem um getur í 1. gr.

- 19 II. kafli tilskipunarinnar varðar „eftirlit á viðtökustað“: Í a-lið 1. mgr. 5. gr. er lögð sú skylda á EES-ríki að þau komi eftirfarandi ráðstöfunum til framkvæmda:

Lögbært yfirvald getur, á viðtökustað varanna, kannað með óhlutdrægum dýraheilbrigðisskyndikönnunum hvort kröfum 3. gr. hefur verið fullnægt; það getur einnig tekið sýni í þessu sambandi.

Jafnframt getur lögbært yfirvald umflutningsaðildarríkisins eða viðtökuaðildarríkisins, hafi það rökstuddan grun um brot, einnig látið fara fram eftirlit við flutning varanna á yfirráðasvæði sínu, þar með talið eftirlit með að flutningatækin fullnægi gildandi reglum;

- 20 Í 7. og 8. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um þær ráðstafanir sem grípa beri til verði lögbær yfirvöld aðildarríkis vör við sjúkdómsvalda sem orsaka sjúkdóm sem nefndur er í tilskipun 82/894/EEB, dýrasjúkdóm sem getur einnig lagst á menn, eða eitthvert það ástand sem getur stofnað dýrum eða mönnum í hættu. Í slíkum tilvikum má grípa til þeirra verndarráðstafana sem mælt er fyrir um í 9. gr.

LANDSRÉTTUR

- 21 Í 10. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim (íslensku lögin) segir:

Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins er óheimilt að flytja til landsins eftirtaldar vörutegundir:

- a. hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar [...]

Drátt fyrir ákvæði 1. mgr. er [sjávarútvegs – og landbúnaðar-] ráðherra heimilt að leyfa innflutning á vörum þeim sem eru taldar upp í a–e-lið enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. 4 Ráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð að ákvæði 1. mgr. skuli ekki gilda fyrir einstakar vörutegundir sem þar eru taldar upp ef varan sóttþreinsast við tilbúning eða sérstök sóttþreinsun er framkvæmd fyrir innflutning og vörunni fylgir fullnægjandi vottorð um uppruna, vinnslu og sóttþreinsun Ráðherra er heimilt að banna með reglugerð innflutning á vörum, óháð uppruna, sem hætta telst á að smitefni geti borist með og hætta telst geta stafað af varðandi heilbrigði dýra.

...

- 22 Reglugerð nr. 448/2012 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins (íslenska reglugerðin) kveður ítarlega á um beitingu 10. gr. laganna. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir:

Eftirtaldar afurðir dýra og vörur sem geta borið með sér smitefni er valda sjúkdómum í dýrum og mönnum er óheimilt að flytja til landsins samanber þó nánari útlistun í III. kafla:

- a. *Hrátt kjöt, unnið sem óunnið, kælt sem frosið, svo og innmat og sláturúrgang, sem ekki hefur hlotið hitameðferð, þannig að kjarnhiti hafi náð 72°C í 15 sekúndur eða aðra sambærilega meðferð að mati Matvælastofnunar.*

...

23 Í 4. gr. íslensku reglugerðarinnar segir:

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt, að fengnum meðmælum Matvælastofnunar, að leyfa innflutning á vörum, sem taldar eru upp í 3. gr., sbr. 10. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, ásamt síðari breytingum, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda sjúkdómum í dýrum og mönnum og þau skilyrði sem sett hafa verið fyrir innflutningnum séu uppfyllt, sjá þó 7. gr.

Þegar sótt er um innflutning á hrárrí eða ósótthreinsaðri vöru skv. 1. mgr. í fyrsta sinn skal innflytjandi láta sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu í té nauðsynlegar upplýsingar um vöruna til athugunar og samþykkis áður en varan er send frá útflutningslandi.

Innflytjandi hrárrar vöru skal alltaf sækja um leyfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leggja fram, til umsagnar Matvælastofnunar, aðflutningsskýrslu, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða skv. 5. gr.

24 Í 5. gr. íslensku reglugerðarinnar segir:

Innfluttum matvælum sem flokkast undir vöruliði 0202 [númer skv. sameinuðu tollnafnaskránni] [...] sem ráðherra hefur veitt heimild til að flytja til landsins sbr. 4. gr. og hafa ekki hlotið fullnægjandi hitameðferð skulu fylgja þau vottorð sem hér greinir:

a. ...

b. ...

c. *Vottorð sem staðfestir að vörunar hafi verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu.*

d. ...

- e. *Ópinbert vottorð sem staðfestir að afurðirnar séu lausar við salmonellusýkla.*
- f. *Slátur- og mjólkurafurðir og egg skulu uppfylla ákvæði gildandi reglugerðar um aðskotaefni í matvælum.*
- g. *Varan skal merkt í samræmi við gildandi reglur um merkingu, auglýsingu og kynningu matvæla.*

Sameinuðu tollnafnaskránni er komið á fót á grundvelli hinnar samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskrár.

- 25 Hinn 8. október 2014 lét ESA uppi rökstutt álit i tengslum við þessa löggjöf, sbr. 31. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED). ESA komst þar að þeirri niðurstöðu að Ísland hefði ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt tilskipuninni, sérstaklega 5. gr., með því að halda við lýði leyfisveitingakerfi fyrir hrátt kjöt og kjötafurðir, sem mælt er fyrir um í 10. gr. laganna og 3. til 5. gr. íslensku reglugerðarinnar. ESA taldi leyfisveitingakerfið einnig vera brot á 18. gr. EES-samningsins. Ráða má af skriflegum greinargerðum stofnunarinnar til dómstólsins, að hún hafi ákveðið að fresta frekari aðgerðum í tengslum við málsmeðferðina vegna brots Íslands þar til dómstóllinn hafi veitt ráðgefandi álit í máli þessu.

III MÁLAVEXTIR OG MEÐFERÐ MÁLSINS

- 26 Stefnandi pantaði 83 kíló af nautalundum frá hollensku fyrirtæki fyrir 1.909 evrur. Stefnandi sótti þann 26. febrúar 2014 um innflutningsleyfi fyrir kjötið hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu. Daginn eftir voru vörurnar fluttar með flugi frá Danmörku til Íslands. Flutningskostnaður nam 80.606

krónum. Kjötið var geymt á starfsstöð tollstjórans í Keflavík á meðan beiðni var ákvörðunar varðandi innflutningsleyfið.

- 27 Þann 6. mars 2014 veitti atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra innflutningsleyfið, fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, með þeim fyrirvara að skilyrði c-, e- og g- liðar 5. gr. íslensku reglugerðarinnar væru uppfyllt.
- 28 Hinn 11. mars 2014 fór stefnandi þess á leit við Matvælastofnun, að hún heimilaði innflutning hins ferska kjöts og tollafgreiðslu þess án þess að gerð væri krafa um frystingu. Í beiðni stefnanda kom fram að innflutningur hans miðaði að því að bjóða neytendum upp á ferska kjötvöru sem ekki hefði verið fryst.
- 29 Í svari Matvælastofnunar, frá 14. mars 2014, kom fram að stofnunin hefði ekki heimild til að verða við beiðninni og að skilyrðin væru í samræmi við íslensku reglugerðina. Í kjölfar þessara bréfaskipta hafnaði tollstjóri tollafgreiðslu kjötsins og var því fargað að beiðni stefnanda.
- 30 Þann 14. apríl 2014 höfðaði stefnandi mál þetta fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og fór fram á bætur sem nema kaupverði vörunnar auk flutningskostnaðar. Stefnandi telur að höfnun stefnda á umsókn um leyfi til innflutnings á fersku kjöti brjóti í bága við íslensk lög og EES-rétt, sérstaklega 18. gr. EES-samningsins, tilskipunina og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002/EB frá 28. janúar 2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla.
- 31 Með úrskurði 24. febrúar 2015 féllst Héraðsdómur Reykjavíkur á beiðni stefnanda um að beina tilteknum spurningum til EFTA-dómstólsins. Í kjölfar kæru stefnda á úrskurðinum kvað Hæstiréttur upp dóm 27. apríl 2015 þar sem spurningarnar voru endurorðaðar og framsetningu þeirra breytt. Í samræmi við þetta beindi Héraðsdómur Reykjavíkur eftirfarandi spurningum til dómstólsins með bréfi

dagsettu 22. maí 2015, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 16. júní sama ár:

1. *Leiðir gildissvið EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, til þess að ríki, sem aðild á að samningnum, hafi frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og sé í þeim efnum óbundið af ákvæðum samningsins og þeim gerðum, sem á honum byggja?*
2. *Ef svarið við fyrstu spurningunni er neikvætt, er í öðru lagi spurt, hvort það samrýmist ákvæðum tilskipunar ráðsins 89/662/EBE, að ríki, sem aðild á að EES-samningnum, setji reglur, þar sem þess er krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækji um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og áskilji að lagðar séu fram í þeim tilgangi aðflutningsskýrslur, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða, þar á meðal um að kjötið hafi verið fryst í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.*
3. *Í tengslum við aðra spurninguna er óskað álits á því, hvort ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 hafi sérstaka þýðingu, þegar spurningunni er svarað.*
4. *Í framhaldi af annarri og þriðju spurningunni er óskað svara við því, hvort það feli í sér tæknilega hindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins, að ríki, sem á aðild að samningnum, setji reglur þess efnis, að óheimilt sé að flytja til landsins hráa kjötvöru.*
5. *Í tengslum við fjórðu spurninguna er óskað álits á því, hvort það hafi þýðingu þegar henni er svarað, ef heimilt er samkvæmt reglum innflutningslandsins að veita undanþágu frá slíku almennu banni, sem um getur í fjórðu spurningunni.*

6. *Ef svarið við fjórðu og/eða fimmtu spurningunni er jákvætt, þá er óskað svara við því, í hvaða tilvikum slíkt bann við innflutningi hrárrar kjötvöru, eftir atvikum að teknu tilliti til aðstæðna sem lýst er í fimmtu spurningunni, geti talist réttlæt看anlegt með vísan til 13. gr. EES-samningsins. Jafnframt er óskað svara við því, hvaða kröfur beri að gera til sönnunar í því sambandi, einkum í ljósi varúðarreglu EES-réttar.*

32 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika, meðferðar málsins og skriflegra greinargerða sem dómstólnum bárust. Verða þau ekki rakin frekar nema að því leyti sem forsendur dómsins krefjast.

IV SVÖR DÓMSINS

FYRSTA SPURNINGIN

ATHUGASEMDIR SEM LAGÐAR VORU FYRIR DÓMSTÓLINN

33 Stefnandi, ESA og framkvæmdastjórnin telja að landbúnaðarafurðir og matvæli falli undir ákvæði 2. og 4. kafla II. hluta EES-samningsins. 17. gr. vísir til I. viðauka, sem hafi að geyma sérstök ákvæði og tilhaganir varðandi heilbrigði dýra og plantna. Til þeirra teljist tilskipunin, ásamt annarri matvælalöggjöf auk tengdra reglna um dýraheilbrigði og –velferð innan EES. Þessi lagaákvæði samræmi skilyrðin fyrir framleiðslu, markaðssetningu og dreifingu dýraafurða innan EES. A-liður 23. gr. vísir þar að auki til II. viðauka um tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottun, sem innihaldi sérstakan kafla um matvæli. Þessi ákvæði takmarki svigrúm EES-ríkja til lagasetningar um innflutning hrárra kjötvara.

- 34 ESA og framkvæmdastjórnin telja að ákvæði 2. og 4. kafla, auk þeirra ákvæða sem vísað sé til í I. og II. viðauka væru þýðingarlaus og án allrar virkni ef EES-ríkjum væri frjálst að fara ekki eftir þeim. Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins beri Íslandi að tryggja innleiðingu viðeigandi lagagerða að fullu. Allar ráðstafanir að landsrétti aðildarríkja um dýraheilbrigðiseftirlit verði því að samrýmast tilskipuninni og tengdri löggjöf um dýraafurðir.
- 35 Stefnandi og framkvæmdastjórnin halda því enn fremur fram að 18. gr. EES-samningsins leggi bann við hvers konar tæknilegum viðskiptahindrunum, öðrum en þeim sem teknar eru upp í I. og II. viðauka. Því verði að leggja mat á reglur landsréttar um innflutning á hráu kjöti og kjötvörum samkvæmt 18. gr. EES-samningsins.
- 36 Stefndi telur það leiða af 8. gr. EES-samningsins að EES-ríki hafi frjálsar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru, nema annað sé sérstaklega tekið fram í samningnum. Tilskipunin hafi önnur réttaráhrif á Íslandi en innan Evrópusambandsins. Sameiginleg landbúnaðarstefna ESB eigi ekki við um Ísland og því geti Ísland ekki lagað sig að reglum ESB með þeim hætti sem ætlast sé til innan þess. Óheft viðskipti með landbúnaðarvörur geti því ekki átt við gagnvart Íslandi. Þetta atriði hafi verið ein helsta ástæðan að baki viðræðum um EES-samninginn, sérstaklega í tengslum við 17. gr. Beiting og markmið tilskipunarinnar séu jafnframt allt önnur innan ESB en EES. Tilskipunin stefni að því að koma á innri markaði fyrir landbúnaðarafurðir, en innri markaður fyrir slíkar vörur sé ekki til staðar innan EES.
- 37 Stefndi heldur því einnig fram að með því að samþykkja tilskipunina hafi Ísland einungis lagt sitt af mörkum til að tryggja tiltekið verklag og tiltekin formsatriði myndu gilda í tengslum við heilsustaðla til að auðvelda viðskipti með landbúnaðarafurðir. Landbúnaðarkerfið falli þó algjörlega utan gildissviðs EES-samningsins. Ísland geti því

innleitt nauðsynlegar öryggisráðstafanir um verndun búfænaðar og lýðheilsu.

- 38 Ríkisstjórn Noregs bendir á að EES-ríki hafi samþykkt sameiginlegt regluverk í tengslum við ákveðin atriði í viðskiptum með landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir. Þessa sjái sérstaklega stað í 17. gr. EES-samningsins þar sem vísað er til I. viðauka um heilbrigði dýra og plantna. I. viðauki endurspeglir að miklu leyti þá sérstöku viðbót við EES-samninginn sem átti sér stað árið 1999, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 69/98 um dýraheilbrigði. Reglur I. viðauka eigi því bæði við um landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir. 18. gr. EES-samningsins sé ætlað að tryggja að ekki sé unnið gegn áhrifum samræmdra lagagerða í I. viðauka með tæknilegum viðskiptahindrunum sem ekki voru fyrirséðar við samningu þeirra. Ljóst sé af orðalagi 18. gr. að henni sé ekki ætlað að færa landbúnaðarafurðir undir almennt gildissvið EES-samningsins.
- 39 Ríkisstjórn Noregs telur reglur EES- og ESB-réttar ekki hafa verið samræmdar að fullu, hvað landbúnaðarafurðir varðar. Ekki sé því hægt að útiloka mismunandi túlkun á samningunum tveimur. Þar af leiðandi verði að meta í hverju tilviki fyrir sig að hvaða marki regluverk EES veiti EES-ríkjum svigrúm til að setja sérstaka löggjöf í landsrétt.

ÁLIT DÓMSTÓLSINS

- 40 Fyrsta spurning landsdómstólsins leitar aðallega svars við því hvort hráar kjötvörur falli utan gildissviðs EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, og þá hvort aðildarríki hafi frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og sé í þeim efnum óbundið af ákvæðum samningsins og þeim gerðum, sem á honum byggja.

- 41 Dómurinn bendir á að EES-samningurinn kom á einsleitu og öflugu evrópsku efnahagssvæði, fyrirtækjum, launþegum og neytendum til hagsbóta. Markmið samningsins er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila. Til grundvallar því markmiði liggur jafnrétti og gagnkvæmni varðandi réttindi og skyldur. EES skal stuðla að svo víðtækum frjálsum vöruflutningum sem frekast er unnt. Jafnframt er miðað að því að viðhalda háu stigi heilsuverndar og að styrkja neytendavernd. Þessi markmið birtast í formálsorðum samningsins og í ýmsum ákvæðum hans.
- 42 Stefndi hefur réttilega haldið því fram að Ísland standi utan landbúnaðarstefnu ESB. Samningurinn mælir hins vegar fyrir um tilteknar ráðstafanir varðandi landbúnaðarafurðir.
- 43 Í 1. mgr. 8. gr. EES-samningsins er kveðið á um koma skuli á frjálsum vöruflutningum milli samningsaðila í samræmi við ákvæði hans. Í a-lið 3. mgr. 8. gr. eru frjálsir vöruflutningar takmarkaðir við þær vörur sem falla undir 25.–97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, nema annað sé tekið fram í samningnum. Þar sem hrátt nautakjöt fellur utan tilvitnaðra kafla samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskrárinnar fellur það einnig utan gildissviðs EES-samningsins, nema annað sé tekið fram.
- 44 Dómurinn bendir á að ákveðnar lagagerðir sem varða tiltekin atriði viðskipta með landbúnaðar- og sjávarafurðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Þeirri rýmkun á gildissviði EES-samningsins er ætlað að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila á einsleitu og öflugu evrópsku efnahagssvæði.
- 45 Í 17. gr. EES-samningsins kemur fram að sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna skuli felld inn í I.

viðauka hans. Tilskipunin hefur verið tekin upp í I. viðauka. Sérstök ákvæði og fyrirkomulag sem eiga við um allar framleiðsluvörur, nema annað sé tekið fram, er einnig að finna í 23. gr. Samningsaðilar skuldbinda sig, enn fremur, til að halda áfram viðleitni sinni til að auka með stigvaxandi hætti frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir (sjá 2. mgr. 19. gr. EES-samningsins). Þessi ákvæði mæla fyrir um reglusetningu innan EES á sviði landbúnaðar.

- 46 EES-réttur er ekki að öllu leyti eins og Evrópuréttur, hvað heilbrigði dýra og plantna varðar. I. viðauki tók til að mynda aðeins til Íslands í tilviki lagareldisdýra og fiskafurða, þar til ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 tók gildi. Samkvæmt þeirri ákvörðun endurskoðuðu samningsaðilar stöðuna og lýstu því yfir að ákvæði I. kafla I. viðauka skyldu taka til Íslands „að frátöldum ákvæðum um lifandi dýr, önnur en fisk og eldisdýr, og dýraafurðir á borð við egg, fósturvísa og sæði.“ Áfram sagði, að ef tiltekin gerð ætti ekki að taka til Íslands eða aðeins að hluta til skyldi það tekið fram í tengslum við hana. Liðirnir koma fram í I. kafla I. viðauka við samninginn.
- 47 Gerðirnar sem teknar hafa verið upp í I. kafla I. viðauka eiga því við um Ísland, nema annað sé tekið fram í aðlögunartextanum (til samanburðar má benda á svipað mál er varðaði gerðir sem teknar hafa verið upp í II. viðauka, mál E-2/12 *HOB-vín* [2012] EFTA Ct. Rep. 1092, 46. mgr.). Ekki hefur verið samið um neinar aðlaganir fyrir tilskipunina. Hún tekur því að öllu leyti til Íslands.
- 48 Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins verður samningsaðili bundinn af þeim gerðum sem teknar hafa verið upp í viðaukum og ber að tryggja fulla innleiðingu þeirra. Samkvæmt 3. gr. EES-samningsins ber EES/EFTA-ríkjum jafnframt skylda til að gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiðir. Þau skulu og varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum samningsins verði náð.

- 49 Af framansögðu leiðir, að hafi samningsaðilar komið sér saman um að rýmka gildissvið samningsins, getur slík rýmkun takmarkað heimild EES/EFTA-ríkis til reglusetningar um viðskipti með vörur.
- 50 Fyrstu spurningunni verður því að svara þannig að gildissvið EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, leiðir ekki til þess að EES-ríki hafi frjálsar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og sé óbundið af viðeigandi ákvæðum sem tekin hafa verið upp í viðauka EES-samningsins.

ÖNNUR SPURNINGIN

ATHUGASEMDIR SEM LAGÐAR VORU FYRIR DÓMSTÓLINN

- 51 Að mati stefnanda, ESA og framkvæmdastjórnarinnar kveður tilskipunin á um nákvæmt og samræmt kerfi dýraheilbrigðiseftirlits með fersku kjöti sem komi í stað þáverandi eftirlitskerfa innflutningslandsins. Innan þessa samræmda kerfis sé heimild EES-ríkis til að beita auknu eftirliti eða gera aðrar kröfur vegna þeirra vara sem fluttar eru inn á yfirráðasvæði þess verulega takmarkaðar. Framkvæmdastjórnin segir jafnframt að slík heimild til að setja viðbótarreglur eða –skilyrði gengi gegn markmiði tilskipunarinnar, eins og það sé orðað í 4. lið formálsorða hennar.
- 52 Stefnandi, ESA og framkvæmdastjórnin telja að því eftirliti sem heimilt sé að framkvæma á áfangastað sé lýst í 5. gr. tilskipunarinnar. EES-ríkjum sé ekkert svigrúm veitt til að beita strangari reglum, ef frá eru taldar verndarráðstafanir, sem séu tímabundnar í eðli sínu og miði að því að hemja útbreiðslu dýrasjúkdóms sem geti einnig lagst á menn eða eitthvert það ástand sem geti stofnað dýrum eða mönnum í hættu. Tilskipunin hafi enn fremur samræmt reglukerfi um dýraheilbrigðiseftirlit vegna

dýraafurða með tæmandi hætti. Verði því setning annarra reglna eða skilyrða af hálfu innflutningslandsins ekki réttlætt með skírskotun til 13. gr. EES-samningsins.

- 53 Að mati stefnanda, ESA og framkvæmdastjórnarinnar falla þær stjórnarsýslukröfur, sem minnst sé á í annarri spurningunni, undir dýraheilbrigðiseftirlit í skilningi 2. gr. tilskipunarinnar. Þær falli ekki undir það eftirlit sem heimilað sé í 5. gr. tilskipunarinnar. Að því marki sem kröfurnar séu kerfisbundnar verði þeim ekki lýst sem skyndikönnunum og gangi því lengra en heimilt sé samkvæmt 5. gr. Sérstaklega falli skilyrðið um frystingu utan við þær kröfur sem tilskipunin geri, eða nokkur lagagerð sem hún vísar til.
- 54 Stefnandi, ESA og framkvæmdastjórnin halda því fram að kerfi sem feli í sér fyrirfram tilkynningarskyldu standist ekki kröfur tilskipunarinnar. Því sé ljóst að kerfi, líkt og það sem til skoðunar sé í þessu máli, samrýmist ekki tilskipuninni.
- 55 Stefnandi og ESA telja jafnframt að formsatriði á sviði íslenskrar stjórnarsýslu leggi þá skyldu á innflutningsaðila að þeir uppfylli tiltekin efnisleg skilyrði. Slíkt sé óheimilt samkvæmt 5. gr. tilskipunarinnar. Dýraheilbrigðiseftirlit í innflutningslandinu megi aðeins miða að því að kannað sé með hlutlausum athugunum hvort kröfum 3. gr. hafi verið fullnægt. Það er hvort vörurnar hafi verið skoðaðar, skráðar og merktar í samræmi við EES-reglur. EES-ríki geti því ekki gert kröfur sem eigi sér enga stoð í EES-rétti. Að mati stefnanda eigi þetta við um þá kröfu, að sýna verði fram á að vörurnar hafi verið frystar í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.
- 56 ESA gagnrýnir einnig e-, f- og g-lið íslensku reglugerðarinnar. Varðandi salmonelluvottorðið, sem krafist er samkvæmt e-lið 5. gr.

hennar, bendir ESA á ekki megi krefjast slíkra viðbótarskilyrða samkvæmt reglugerð 853/2004, nema viðkomandi EES-ríki sé með viðurkennt eftirlitskerfi.

- 57 Varðandi skilyrði f-liðar 5. gr. íslensku reglugerðarinnar um að þær vörur sem þar er minnst á uppfylli skilyrði reglugerðarinnar um aðskotaefni í matvælum, bendir ESA á að EES-löggjöfin um aðskotaefni í matvælum kveði á um hámarksgildi tiltekinna aðskotaefna (reglugerð 315/93/EBE og reglugerð 1881/2006/EB). Engin ákvæði þeirra laga veiti EES-ríkjum lagalega heimild til að leggja þá skyldu á innflutningsaðila, að þeir undirgangist kerfisbundið ferli til að sýna fram á að matvæli standist gildandi reglur um aðskotaefni í matvælum.
- 58 Skilningur ESA á g-lið 5. gr. íslensku reglugerðarinnar er sá að hún feli í sér kerfisbundna skyldu innflutningsaðila til að leggja fyrir Matvælastofnun ljósmyndir/pdf-skjöl sem sýna umbúðir. ESA bendir á að EES-löggjöf um merkingu matvæla (reglugerð nr. 1169/2011/EB) veiti EES-ríkjum ekki heimild til að leggja þá skyldu á innflutningsaðila, að þeir undirgangist kerfisbundið ferli til að sýna fram á að matvæli standist gildandi lög um merkingu matvæla.
- 59 Að mati ESA getur tilvist tolleftirlits með landbúnaðarvörum hjá EFTA-ríkjunum ekki réttlætt viðbótar-dýraheilbrigðiseftirlit, líkt og Ísland heldur fram. Tolleftirlit og dýraheilbrigðiseftirlit þjóni ólíkum tilgangi og heyri undir ólík svið EES-samningsins.
- 60 Stefndi telur að markmiðið með tilskipuninni hafi verið að ljúka við að koma á hinum innri markaði og að fylgja eftir sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. Innan EES sé hvorki innri markaður fyrir vörurnar sem mál þetta fjallar um, né sameiginleg

landbúnaðarstefna. Einangruð landfræðileg lega Íslands og ónæmisfræðilegt varnarleysi dýraflóru landsins endurspeglar einnig í þeim fjölmörgu ákvæðum I. viðauka EES-samningsins sem gilda ekki um Ísland. Því verði við túlkun tilskipunarinnar að taka mið af hinu tiltekna EES-samhengi hennar og hinum sérstöku aðstæðum Íslands.

- 61 Stefndi bendir á að málið sem rekið sé fyrir héraðsdómi varði „frystingarvottorðið“. Ekki sé þó ljóst af spurningu héraðsdóms hvers vegna skýra eigi allar íslenskar reglur um innflutning á hráu kjöti með hliðsjón af tilskipuninni í þessu máli.
- 62 Stefndi telur að „frystingarvottorðið“ hafi ekki letjandi áhrif á innflutning á hráu kjöti, líkt og ráða megi af auknu magni innflutts kjöts á síðastliðnum áratug. Kröfunni um vottorðið sé þar að auki ekki ætlað að endurtaka yfirferð á því hvort upprunaríkið hafi gengið úr skugga um að öll skilyrði séu uppfyllt. Ísland beri fullt traust til dýraheilbrigðiseftirlits sem fram fer í öðrum aðildarríkjum í samræmi við sameiginlegar EES-reglur. Vottorðinu sé einungis ætlað að fást við sérstakar aðstæður Íslands. Það markmið standi utan við EES-rétt. Af framansögðu leiði að skilyrðið um frystingarvottorð falli ekki undir gildissvið tilskipunarinnar.

ÁLIT DÓMSTÓLSINS

- 63 Með annarri spurningunni spyr landsdómstóllinn hvort íslensku reglurnar sem krefjast þess að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækji um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og áskilji að lagðar séu fram í þeim tilgangi aðflutningsskýrslur, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða, þar á meðal um að kjötið hafi verið fryst í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu, samrýmist tilskipuninni.

- 64 Eins og fram kemur í formálsorðunum er með tilskipuninni lögð áhersla á að tryggja að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað. Þetta er birtingarmynd meginreglunnar um upprunaland. 1. gr. tilskipunarinnar kveður á um að dýraheilbrigðiseftirlitið með dýraafurðum skuli ekki lengur fara fram við landamæri, heldur samkvæmt tilskipuninni. Þess er sérstaklega krafist af EES/EFTA-ríkjum skv. 3. gr. tilskipunarinnar, eins og hún hefur verið löguð að EES-samningnum, að þau tryggi að dýraafurðir hafi verið fengnar, skoðaðar og merktar í samræmi við reglur EES-réttar, sem gilda um viðtökustaðinn, og að heilbrigðisvottorð, dýraheilbrigðisvottorð eða eitthvert annað skjal sem kveðið er á um í dýraheilbrigðisreglum EES fylgi þeim. Samkvæmt 5. gr. má einnig sinna dýraheilbrigðiseftirliti á viðtökustað, í formi dýraheilbrigðisskyndikannana, eða, ef uppi er rökstuddur grun um brot, við flutning varanna á yfirráðasvæði ríkis.
- 65 Tilskipunin miðar að samhæfingu grundvallarkrafna um verndun heilbrigðis manna og dýra. Samræmt dýraheilbrigðiseftirlit byggist á ítarlegri skoðun varanna í sendingarríkinu. Kerfinu er ætlað að koma í stað reglulegs eftirlits á viðtökustað. Ekki er unnt að réttlæta sérstakar viðbótartakmarkanir EES-ríkis, þegar farið er yfir landamæri, með vísan til lýðheilsusjónarmiða eða dýraheilbrigðis (sjá, til samanburðar, mál *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Svíþjóð*, C-111/03, EU:C:2005:619, 51. mgr.)
- 66 Markmiði tilskipunarinnar og virkni væri ekki unnt að ná ef EES-ríkjum væri frjálst að ganga lengra en þar er krafist. Það verður því að teljast ósamrýmanlegt tilgangi tilskipunarinnar að gripið sé til viðbótarráðstafana eða þeim viðhaldið, umfram þær sem sérstaklega er kveðið á um í henni (sjá, til samanburðar, áður tilvitnað mál *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Svíþjóð*, 63. mgr.)

- 67 Til að tryggja að kröfum 3. gr. tilskipunarinnar hafi verið fullnægt, heimilar 5. gr. viðtökuaðildarríkinu að framkvæma dýraheilbrigðisskyndikannanir. Stefndi hefur þó ekki haldið því fram að hinar umdeildu skyldur sem lagðar eru á innflutningsaðila séu skyndikannanir. Þvert á móti, er óumdeilt að þær séu reglulegar og kerfisbundnar. Þær eru því ósamrýmanlegar tilskipuninni. Hið sama á við um dýraheilbrigðiseftirlit við tollafgreiðslu á landamærum, þar sem eftirlit verður að fara fram á viðtökustað, nema uppi séu alvarlegar grunsemdir um misfellur. Engar staðhæfingar um slíkar grunsemdir liggja fyrir í máli þessu.
- 68 Stefndi hefur haldið því fram að reglur landsréttar letji ekki innflutningi á hráu kjöti, enda hafi magn innflutts kjöts aukist á síðastliðnum áratug. Hér verði að gera greinarmun á formsatriðum á sviði stjórn-sýslu og efnislegum kröfum. Stefndi telur tilskipunina geyma kröfur um formsatriði á sviði stjórn-sýslu, en íslenska löggjöfin um innflutning hrárra kjötvara, og þá sérstaklega skilyrðið um frystingu, séu efnislegs eðlis.
- 69 Tilvísun til innflutts magns getur hins vegar ekki tekið til hrárra kjötvara, eins og fram er komið í máli þessu. Neikvæð áhrif á viðskipti eru í öllu falli ekki skilyrði fyrir því að brot á EES-samningnum teljist liggja fyrir (sjá, til samanburðar, áður tilvitnað mál *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Svíþjóð*, 67. mgr.)
- 70 Ekki er heldur hægt að gera greinarmun á formsatriðum á sviði stjórn-sýslu og efnislegum kröfum í máli þessu. Samkvæmt tilskipuninni þjóna formsatriðin á sviði stjórn-sýslu þeim tilgangi að sannreyna hvort efnislegt eftirlit hafi farið fram til að vernda heilsu manna og dýra.
- 71 Fyrirfram tilkynningaskylda samkvæmt reglum landsréttar á innflutningsaðila dýraafurða frá öðrum aðildarríkjum er ósamrýmanleg tilskipuninni (sjá, til samanburðar, áður tilvitnað mál

Framkvæmdastjórnarinnar gegn Svíþjóð). Krafa um innflutningsleyfi, eins og það sem um ræðir í málinu, er takmarkandi ráðstöfun sem gengur enn lengra en einfalt tilkynningarkerfi.

- 72 Enn fremur er í tilskipuninni ekki gert ráð fyrir frystingu kjötvöru í því skyni að vernda dýraheilbrigði, sem lögmætri reglu í viðskiptum milli EES-ríkja. Hún hefur heldur enga heimild að geyma fyrir setningu slíks skilyrðis samkvæmt landsrétti. Þar af leiðandi er óheimilt að vottorðs um að kjötið hafi verið fryst sé krafist að landsrétti.
- 73 Hafna verður röksemdum stefnda um að taka beri tillit til einangraðar landfræðilegrar legu Íslands og ónæmisfræðilegs varnarleysis dýraflóru landsins og hugsanlegra afleiðinga á líf og heilsu manna, við skýringu tilskipunarinnar. Ísland fullyrti að það beri fullt traust til dýraheilbrigðiseftirlits sem fram fer í öðrum aðildarríkjum í samræmi við sameiginlegar EES-reglur. Samkvæmt EES-samningnum er í gildi aðlögun fyrir Ísland, sem tekur til lifandi dýra, annarra en fiska og lagareldisdýra. Samningurinn hefur þó engin aðlögunarákvæði að geyma vegna innflutnings hrárra kjötvara til Íslands.
- 74 Við rekstur málsins hefur krafan um vottorð fyrir frystingu verið í forgrunni. Skriflegar athugasemdir og munnlegur málflutningur fyrir dómstólnum veita ekki nægilega traustan grundvöll til að unnt sé að leggja mat á hin skilyrðin fyrir úthlutun innflutningsleyfis, sem minnst er á í annarri spurningu landsdómstólsins.
- 75 ESA hefur haldið því fram að vandinn að baki kröfum um vottorð vegna salmonellu, aðskotaefna í matvælum og merkinga, sem mælt er fyrir um í e-, f- og g-lið íslensku reglugerðarinnar sé leystur með öðrum reglum EES-réttar. Í meginatriðum telur dómurinn að leggja beri mat á slík vottorð með sama hætti og lagt hefur verið mat á vottorðið um frystingu.

- 76 Ekki er hægt að vísa til markmiðsins um vernd lífs og heilsu manna og dýra í viðskiptum innan EES, eins og það birtist í 13. gr. EES-samningsins, í tilvikum þar sem tilskipun kveður á um samræmingu nauðsynlegra aðgerða til að tryggja vernd heilsu dýra og manna, og um eftirlitsferli með framkvæmd þess markmiðs (sjá, til samanburðar, mál *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Portúgal*, C-52/92, EU:C:1993:216, 17. mgr.).
- 77 Því verður að svara annarri spurningunni með þeim hætti að það samrýmist ekki ákvæðum tilskipunarinnar, að ríki, sem aðild á að EES-samningnum, setji reglur, þar sem þess er krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sæki um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og áskilji að lagt sé fram vottorð um að kjötið hafi verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

ÞRIÐJA TIL SJÖTTA SPURNING

- 78 Í ljósi þess hvernig annarri spurningunni var svarað gerist ekki þörf á að tekin sé afstaða til þeirra spurninga landsdómstólsins sem eftir standa.

V MÁLSKOSTNAÐUR

- 79 Ríkisstjórn Noregs, Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, sem skilað hafa greinargerðum til EFTA-dómstólsins, skulu hver bera sinn málskostnað. Þar sem um er ræða mál sem er hluti af málarekstri fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um kostnað málsaðila.

Með vísan til framangreindra forsendna lætur,

Dómstóllinn

uppi svohljóðandi ráðgefandi álit um spurningar þær sem Héraðsdómur Reykjavíkur beindi til dómstólsins:

1. **Gildissvið EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, leiðir ekki til þess að EES-ríki hafi frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru, þar sem svigrúm þess getur takmarkast af ákvæðum sem tekin hafa verið upp í viðauka EES-samningsins.**
2. **Það samrýmist ekki ákvæðum tilskipunar 89/662/EBE að ríki, sem aðild á að EES-samningnum, setji reglur, þar sem þess er krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sæki um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og áskilji að lagt sé fram vottorð um að kjötið hafi verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.**

Carl Baudenbacher

Per Christiansen

Páll Hreinsson

Kveðið upp i heyranda hljóði í Lúxemborg

1. febrúar 2016.

Gunnar Selvik

Dómritari

Carl Baudenbacher

Forseti

Skýrsla Framsögumanns

í máli E-17/15

BEIÐNI samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, frá Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli

Ferskar kjötvörur ehf.

≡ gegn ≡

Íslenska ríkinu

varðandi gildissvið ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um innflutning á hráum kjötvörum.

I INNGANGUR

- 1 Árið 2014 sótti íslenska fyrirtækið Ferskar kjötvörur ehf. (stefnandi) um leyfi Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til innflutnings á 83 kg af ferskum nautalundum frá Hollandi til Íslands, með viðkomu í Danmörku. Leyfið var veitt, meðal annars með því skilyrði að kjötið yrði geymt við að minnsta kosti -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Stefnandi mótmælti þessu, á grundvelli þess að tilgangur innflutningsins væri að bjóða íslenskum neytendum upp á ferska kjötvöru. Ekki var þó vikið frá þessu skilyrði. Meðan á þessum samskiptum stóð varúið að flytja kjötið til Íslands og var það sett í geymslu hjá tollstjóra. Kjötinu var síðar fargað.

- 2 Í málinu sem rekið er fyrir Héraðsdómi krefst stefnandi þess að íslenska ríkinu (stefnda) verði gert að greiða sér fjárhæðina 1.909 evrur og 80.606 krónur, sem svarar til verðs kjötsins og útlagðs flutningskostnaðar. Í tengslum við þann málarekstur ákvað héraðsdómur að beina nokkrum spurningum til EFTA-dómstólsins varðandi það hvort framangreint skilyrði fái samrýmst samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum).

II LÖGGJÖF

EES-RÉTTUR

- 3 1. kafli II. hluta EES-samningsins („Frjálsir vöruflutningar) ber yfirskriftina „Grundvallarreglur“. Í fyrsta ákvæði kafans, sem er 8. gr., segir:
1. *Koma skal á frjálsum vöruflutningum milli samningsaðila í samræmi við ákvæði samnings þessa.*
 2. ...
 3. *Ef annað er ekki tekið fram taka ákvæði samningsins einungis til:*
 - (a) *framleiðsluvara sem falla undir 25.–97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar eru í bókun 2;*
 - (b) *framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.*

- 4 Landbúnaðarafurðir og matvæli falla ekki undir 25. til 97. kafla samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskrárinnar. Hrátt kjöt er auk þess ekki meðal þeirra vara sem tilgreindar eru í bókun 3. Þær vörur sem málið fyrir landsdómstólnum varðar falla því utan gildissviðs EES-samningsins nema annað sé sérstaklega tekið fram.
- 5 Í 18. gr. EES-samningsins segir:

Með fyrirvara um sérstakt fyrirkomulag varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir skulu samningsaðilar tryggja að fyrirkomulaginu, sem kveðið er á um í 17. gr. og a- og b-lið 23. gr. varðandi aðrar vörur en þær er heyra undir 3. mgr. 8. gr., verði ekki stofnað í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Ákvæði 13. gr. skulu gilda

- 6 17. gr. EES-samningsins sem tekin var upp í 2. kafla um „landbúnaðar- og sjávarafurðir“ vísar til I. viðauka sem hefur að geyma sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna. Í a-lið 23. gr., sem er hluti 4. kafla um „aðrar reglur um frjálsa vöruflutninga“ er vísað til sérstakra ákvæða og fyrirkomulags sem er að finna í bókun 12 og II. viðauka varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir. B-liður 23. gr. hefur enga þýðingu fyrir mál þetta. Í 13. gr. EES-samningsins, sem vísað er til í lokamálslið 18. gr. segir:

Ákvæði 11. og 12. gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.

- 7 I. kafli I. viðauka EES-samningsins inniheldur ákvæði um heilbrigði dýra. Í 1. mgr. 2.-liðar inngangsorða kafans segir:

Ákvæðin í þessum kafla skulu taka til Íslands, að undanskildum ákvæðum um lifandi dýr, önnur en fisk og lagareldisdýr, og dýraafurða eins og hrogn, egg og sæði. Þegar gerð á ekki að taka til Íslands, eða aðeins að hluta, skal taka það fram í tengslum við hana.

- 8 Í undirkafla 1.1. í I. kafla I. viðauka EES-samningsins, þar sem útlistaðir eru grundvallartextar um eftirlitsmál, er í 1. undirlið vísað til tilskipunar ráðsins 89/662/EBE frá 11. desember 1989 um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á¹ (tilskipunin) og eftirfarandi breytinga á henni.

- 9 Í formálsorðum tilskipunarinnar er að finna eftirfarandi liði:

[3] Á sviði dýraheilbrigðis eru landamærastöðvar notaðar um þessar mundir til að annast eftirlit sem hefur það að markmiði að vernda heilbrigði manna og dýra.

[4] Endanlegt markmið er að tryggja að dýraheilbrigðiseftirlit fari einungis fram á sendingarstað. Náist þetta markmið felur það í sér samhæfingu grundvallarkrafna um verndun heilbrigðis manna og dýra.

[5] Til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á ætti, þar til markmiðinu er endanlega náð, að leggja áherslu á að eftirlit fari fram á sendingarstað og að skipuleggja það eftirlit sem gæti farið fram á viðtökustað. Slík lausn felur í sér að dýraheilbrigðiseftirlit á innri landamærumbandalagsins fellur niður.

1 Stjtið. ESB 1989 L 395, bls. 13.

10 Í 1. gr. tilskipunarinnar segir:

Aðildarríkin skulu tryggja að dýraheilbrigðiseftirlitið með afurðum úr dýraríkinu, sem falla undir tilskipanirnar sem eru taldar upp í viðauka A eða 14. gr. og hafa á viðskipti með, fari ekki lengur fram, ... við landamærastöðvar heldur samkvæmt þessari tilskipun.

11 Óumdeilt er að tilvísunin til viðauka A taki til vara á borð við þær sem málið, sem rekið er fyrir landsdómstólnum, varðar.

12 Í 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er að finna eftirfarandi skilgreiningu:

„dýraheilbrigðiseftirlit“: eftirlit með ástandi og/eða formsatriðum á sviði stjórnsýslu sem tekur til afurðanna sem um getur í 1. gr. og er ætlað að vernda, beint eða óbeint, heilbrigði manna eða dýra;

13 1. kafli tilskipunarinnar varðar „eftirlit á upprunastað“ og samanstendur af 3. og 4. gr. Í fyrstu undirgrein 1. mgr. 3. gr. segir:

Aðildarríkin skulu tryggja að einu afurðirnar sem viðskipti eru höfð með séu þær sem um getur í 1. gr. og hafa verið fengnar, skoðaðar og merktar í samræmi við reglur bandalagsins, sem gilda um viðtökustaðinn, og þarf heilbrigðisvottorð að fylgja til endanlegs móttakanda sem þar er getið, dýraheilbrigðisvottorð eða eitthvert annað skjal sem kveðið er á um í dýraheilbrigðisreglum bandalagsins.

14 Fyrsta setning 1. mgr. 4. gr. er svohljóðandi:

Sendingaraðildarríkin skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að stjórnendur fullnægi dýraheilbrigðiskröfum á öllum stigum framleiðslunnar, geymslu, markaðssetningar og flutninga afurðanna sem um getur í 1. gr.

15 II. kafli tilskipunarinnar varðar „eftirlit á viðtökustað“: Varðandi það atriði, er í 1. mgr. 5. gr. lögð sú skylda á EES-ríki að þau komi eftirfarandi ráðstöfunum til framkvæmda:

Lögbært yfirvald getur, á viðtökustað varanna, kannað með óhlutdrægum dýraheilbrigðisskyndikönnunum hvort kröfum 3. gr. hefur verið fullnægt; það getur einnig tekið sýni í þessu sambandi.

Jafnframt getur lögbært yfirvald umflutningsaðildarríkisins eða viðtökuaðildarríkisins, hafi það rökstuddan grun um brot, einnig látið fara fram eftirlit við flutning varanna á yfirráðasvæði sínu, þar með talið eftirlit með að flutningatækin fullnægi gildandi reglum;

- 16 Í 7. og 8. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um þær ráðstafanir sem grípa beri til verði lögbær yfirvöld aðildarríkis vör við sjúkdómsvalda sem orsaka sjúkdóm sem nefndur er í tilskipun 82/894/EBE, dýrasjúkdóm sem getur einnig lagst á menn, eða eitthvert það ástand sem getur stofnað dýrum eða mönnum í hættu. Í slíkum tilvikum má grípa til þeirra verndarráðstafana sem mælt er fyrir um í 9. gr.
- 17 Í undirkafla 7.1 í I. kafla I. viðauka EES-samningsins, er í 13. undirlið vísað til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002/EB frá 28. janúar 2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla² (reglugerðin), ásamt áorðnum breytingum á reglugerðinni. 13. undirliður hefur einnig að geyma fjölda breytinga á reglugerðinni í tengslum við EES-samninginn.
- 18 Í 1. og 2. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar segir:
1. *Með þessari reglugerð er lagður grunnur að því að tryggja heilbrigði manna og hagsmunum neytenda víðtæka vernd með tilliti til*

² Stjtið. ESB 2002 L 31, bls. 1, og íslenskur EES-viðbætur 2011 Nr. 59, bls. 123.

matvæla og einkum tekið mið af fjölbreyttu framboði matvæla, þ.m.t. hefðbundin matvæli, um leið og skilvirk starfsemi innri markaðarins er tryggð. Í reglugerðinni eru ákveðnar sameiginlegar meginreglur og ábyrgð, leiðir til að byggja traustan vísindalegan grundvöll, koma á skilvirku skipulagi og verklagsreglum til að renna stoðum undir ákvarðanatöku í málum er varða öryggi matvæla og fóðurs.

2. *Að því er varðar ákvæði 1. mgr. er í þessari reglugerð kveðið á um almennar meginreglur í Bandalaginu og einstökum aðildarríkjum um matvæli og fóður almennt og um öryggi matvæla og fóðurs sérstaklega.*

...

19 Í 1. og 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, í II. kafla, „Almenn lög um matvæli“, segir:

1. *Tilgangur laganna um matvæli er víðtæk vernd lífs og heilsu manna og vernd hagsmuna neytenda, þ.m.t. vernd góðra starfsvenja í matvælavíðskiptum, að teknu tilliti til verndar heilbrigðis og velferðar dýra, plöntuheilbrigðis og umhverfis.*
2. *Í lögum um matvæli er leitast við að koma á frjálsum flutningum í Bandalaginu á matvælum og fóðri sem er unnið eða markaðssett í samræmi við almennar meginreglur og kröfur samkvæmt þessum kafla.*

20 Í 6. gr. reglugerðarinnar segir:

1. *Til að ná því almenna markmiði að tryggja lífi og heilsu manna víðtæka vernd skulu lög um matvæli byggjast á áhættugreiningu nema það sé ekki heppilegt vegna aðstæðna eða vegna eðlis ráðstöfunarinnar.*

2. *Áhættumat skal byggjast á fyrirliggjandi vísindalegum heimildum og skal framkvæmt á sjálfstæðan, hlutlausan og gagnsæjan hátt.*
3. *Til að ná þeim almennu markmiðum í lögum um matvæli sem um getur í 5. gr. skal í áhættustjórnun taka tillit til niðurstaðna úr áhættumati, einkum til álitsgerða Matvælaöryggisstofnunarinnar, sem um getur í 22. gr., annarra þátta, sem málið varða, og til varúðarreglunnar ef skilyrðin samkvæmt 1. mgr. 7. gr. eiga við.*

21 Í 7. gr. reglugerðarinnar er að finna eftirfarandi „varúðarreglu“:

1. *Í sérstökum tilvikum, þar sem mat á fyrirliggjandi upplýsingum leiðir í ljós möguleika á heilsuspillandi áhrifum en vísindaleg óvissa ríkir áfram, er heimilt að samþykkja nauðsynlegar bráðabirgðaráðstafanir í áhættustjórnun til að tryggja þá víðtæku heilsuvernd sem Bandalagið hefur kosið sér uns fengist hafa frekari vísindalegar upplýsingar fyrir umfangsmeira áhættumat.*
2. *Ráðstafanir, sem eru samþykktar á grundvelli 1. mgr., skulu vera í réttu hlutfalli við markmiðið og ekki hamla viðskiptum meira en nauðsynlegt er til að ná fram þeirri víðtæku heilsuvernd sem Bandalagið hefur kosið sér, að teknu tilliti til tæknilegrar og efnahagslegrar hagkvæmni og annarra þátta sem nauðsynlegt er að skoða í viðkomandi máli. Ráðstafanirnar skulu endurskoðaðar innan eðlilegs tíma miðað við eðli þeirrar áhættu fyrir líf eða heilbrigði manna, sem greind hefur verið, og þá tegund vísindalegra upplýsinga sem þarf til að eyða vísindalegri óvissu og til að framkvæma umfangsmeira áhættumat.*

22 Í 14. gr. reglugerðarinnar, sem fjallar um“kröfur um öryggi matvæla“ segir:

1. *Ekki skal markaðssetja matvæli ef þau eru ekki örugg.*
- ...
7. *Ef matvæli eru í samræmi við tiltekin Bandalagsákvæði um öryggi matvæla skulu þau teljast örugg að því er varðar þá þætti sem þessi tilteknu Bandalagsákvæði taka til.*
8. *Þótt matvæli séu í samræmi við sérákvæði sem gilda um þau matvæli skal það ekki hindra lögbær yfirvöld í að grípa til viðeigandi ráðstafana til að takmarka setningu þeirra á markað eða krefjast þess að þau séu tekin af markaðnum ef rökstuddur grunur leikur á um að matvælin séu ekki örugg þrátt fyrir samræmi þeirra við ákvæðin.*
- ...

LANDSRÉTTUR

- 23 Allt frá árinu 1882 hefur innflutningur hrossa, nautgripa og sauðfjár til Íslands verið bannaður. Dýr á Íslandi hafa því ekki myndað ónæmi gegn fjölda sjúkdóma. Á grundvelli niðurstaðna um að smitefni geti ekki einungis borist með lifandi dýrum, heldur einnig með hráu kjöti, hefur Ísland um áratugaskeið einnig lagt bann við innflutningi hrárra kjötvara. Undanþágur hafa aðeins verið veittar ef kjötið hefur verið fryst eða fengið hitameðferð.
- 24 Í 10. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim³ (lögin) segir:

Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins er óheimilt að flytja til landsins eftirtaldar vörutegundir:

3 Lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim.

a. *hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, bæði unnar og óunnar [...]*

Drátt fyrir ákvæði 1. mgr. er [sjávarútvegs – og landbúnaðar-] ráðherra heimilt að leyfa innflutning á vörum þeim sem eru taldar upp í a–e-lið enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum.⁴ Ráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð að ákvæði 1. mgr. skuli ekki gilda fyrir einstakar vörutegundir sem þar eru taldar upp ef varan sóttthreinsast við tilbúning eða sérstök sóttthreinsun er framkvæmd fyrir innflutning og vörunni fylgir fullnægjandi vottorð um uppruna, vinnslu og sóttthreinsun Ráðherra er heimilt að banna með reglugerð innflutning á vörum, óháð uppruna, sem hætta telst á að smitefni geti borist með og hætta telst geta stafað af varðandi heilbrigði dýra.

...

25 Reglugerð nr. 448/2012 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins⁵ (íslenska reglugerðin) kveður ítarlega á um beitingu 10. gr. laganna. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir:

Eftirtaldar afurðir dýra og vörur sem geta borið með sér smitefni er valda sjúkdómum í dýrum og mönnum er óheimilt að flytja til landsins samanber þó nánari útlistun í III. kafla:

a. *Hrátt kjöt, unnið sem óunnið, kælt sem frosið, svo og innmat og sláturúrgang, sem ekki hefur hlotið hitameðferð, þannig að kjarnhiti*

4 2. mgr. 10. gr. var breytt með lögum nr. 71/2015 sem, meðal annars, færðu valdið til að heimila innflutning á þeim vörum sem minnst er á í liðum a til e frá ráðherra til Matvælastofnunar.

5 Reglugerð nr. 448/2012 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins.

hafi náð 72°C í 15 sekúndur eða aðra sambærilega meðferð að mati Matvælastofnunar.

...

26 Í 4. gr. reglugerðarinnar segir:

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er heimilt, að fengnum meðmælum Matvælastofnunar, að leyfa innflutning á vörum, sem taldar eru upp í 3. gr., sbr. 10. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, ásamt síðari breytingum, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda sjúkdómum í dýrum og mönnum og þau skilyrði sem sett hafa verið fyrir innflutningnum séu uppfyllt, sjá þó 7. gr.

Þegar sótt er um innflutning á hrárrí eða ósótthreinsaðri vöru skv. 1. mgr. í fyrsta sinn skal innflytjandi láta sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu í té nauðsynlegar upplýsingar um vöruna til athugunar og samþykkis áður en varan er send frá útflutningslandi.

Innflytjandi hrárrar vöru skal alltaf sækja um leyfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leggja fram, til umsagnar Matvælastofnunar, aðflutningsskýrslu, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða skv. 5. gr.

27 Í 5. gr. reglugerðarinnar segir:

Innfluttum matvælum sem flokkast undir vöruliði 0202 [númer skv. sameinuðu tollnafnaskránni] [...] sem ráðherra hefur veitt heimild til að flytja til landsins sbr. 4. gr. og hafa ekki hlotið fullnægjandi hitameðferð skulu fylgja þau vottorð sem hér greinir:

a. ...

- b. ...
- c. *Vottorð sem staðfestir að vörurnar hafi verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu.*
- d. ...
- e. *Opinbert vottorð sem staðfestir að afurðirnar séu lausar við salmonellusýkla.*
- f. *Slátur- og mjólkurafurðir og egg skulu uppfylla ákvæði gildandi reglugerðar um aðskotaefni í matvælum.*
- g. *Varan skal merkt í samræmi við gildandi reglur um merkingu, auglýsingu og kynningu matvæla.*

28 Vöruliðir undir númeri 0202 samkvæmt sameinuðu tollnafnaskránni, sem vísað er til í 5. gr. íslensku reglugerðarinnar, tekur til frysts kjöts af nautgripum. Ferskt eða kælt kjöt af nautgripum fellur hins vegar undir númer 0201.

RANNSÓKN ESA Á MEINTU SAMNINGSBROTI ÍSLANDS

29 Hinn 30. október 2013 veitti Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) Íslandi formlega viðvörðun og komst að þeirri niðurstöðu að Ísland hefði ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt tilskipuninni, sérstaklega 5. gr., með því að halda við lýði leyfisveitingakerfi fyrir hrátt kjöt og kjötafurðir, sem mælt er fyrir um í 10. gr. laganna og 3. til 5. gr. íslensku reglugerðarinnar. ESA taldi leyfisveitingakerfið einnig vera brot á 18. gr. EES-samningsins. Hinn 8. október 2014 staðfesti ESA þá niðurstöðu sína með rökstuddu álit, sbr. 31. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED). Þó virðist mega ráða af skriflegum greinargerðum stofnunarinnar til dómstólsins, að hún hafi ákveðið að fresta frekari aðgerðum í

tengslum við málsmeðferðina vegna brots Íslands þar til dómstóllinn hafi veitt ráðgefandi álit í máli þessu.

III MÁLAVEXTIR OG MEÐFERÐ MÁLSINS

- 30 Í febrúar 2014 pantaði stefnandi 83 kíló af nautalundum frá hollensku fyrirtæki fyrir 1.909 evrur. Stefnandi sótti þann 26. febrúar 2014 um innflutningsleyfi fyrir kjötið hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu. Daginn eftir voru vörurnar fluttar með flugi frá Danmörku til Íslands. Flutningskostnaður nam 80.606 krónur. Kjötið var geymt á starfsstöð tollstjórans í Keflavík á meðan beið var ákvörðunar varðandi innflutningsleyfið.
- 31 Þann 6. mars veitti atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra innflutningsleyfið, fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, með þeim fyrirvara að skilyrði c-, e- og g- liðar 5. gr. íslensku reglugerðarinnar væru uppfyllt.
- 32 Í beiðni stefnanda til Matvælastofnunar frá 11. mars 2014 kom fram að innflutningur hans miðaði að því að bjóða neytendum upp á ferska kjötvöru sem ekki hefði verið fryst. Hann óskaði því þess að Matvælastofnun heimilaði innflutning hins ferska kjöts og tollafgreiðslu þess án þess að gerð væri krafa um frystingu í samræmi við c-lið 5. gr.
- 33 Þann 14. mars 2014 hafnaði Matvælastofnun ósk stefnanda með vísan til þess að skilyrðin væru í samræmi við íslensku reglugerðina. Matvælastofnun benti einnig á að heimild til veitingar innflutningsleyfis lægi hjá ráðuneytinu og að stofnunin hefði aðeins hlutverk umsagnaraðila.

- 34 Í kjölfar þessara bréfaskipta hafnaði tollstjóri tollafgreiðslu kjötsins og var því fargað í kjölfarið að beiðni stefnanda.
- 35 Þann 14. apríl 2014 lagði stefnandi málið fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur og fór fram á bætur sem nema kaupverði vörunnar auk flutningskostnaðar. Stefnandi telur að höfnun stefnda á umsókn um leyfi til innflutnings á fersku kjöti brjóti í bága við íslensk lög og EES-rétt, sérstaklega 18. gr. EES-samningsins, tilskipunina og reglugerðina.
- 36 Með úrskurði 24. febrúar 2015 féllst Héraðsdómur Reykjavíkur á beiðni stefnanda um að beina tilteknum spurningum til EFTA-dómstólsins. Í kjölfar kæru stefnda á úrskurðinum kvað Hæstiréttur upp dóm 27. apríl 2015 þar sem spurningarnar voru endurorðaðar og framsetningu þeirra breytt. Í samræmi við þetta beindi Héraðsdómur Reykjavíkur eftirfarandi spurningum til dómstólsins með bréfi dagsettu 22. maí 2015, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 16. júní sama ár:
1. **Leiðir gildissvið EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, til þess að ríki, sem aðild á að samningnum, hafi frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og sé í þeim efnum óbundið af ákvæðum samningsins og þeim gerðum, sem á honum byggja?**
 2. **Ef svarið við fyrstu spurningunni er neikvætt, er í öðru lagi spurt, hvort það samrýmist ákvæðum tilskipunar ráðsins 89/662/EBE, að ríki, sem aðild á að EES-samningnum, setji reglur, þar sem þess er krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækji um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og áskilji að lagðar séu fram í þeim tilgangi aðflutningsskýrslur, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda**

auk tilskilinna vottorða, þar á meðal um að kjötið hafi verið fryst í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

3. Í tengslum við aðra spurninguna er óskað áhlits á því, hvort ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 hafi sérstaka þýðingu, þegar spurningunni er svarað.
4. Í framhaldi af annarri og þriðju spurningunni er óskað svara við því, hvort það feli í sér tæknilega hindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins, að ríki, sem á aðild að samningnum, setji reglur þess efnis, að óheimilt sé að flytja til landsins hráa kjötvöru.
5. Í tengslum við fjórðu spurninguna er óskað áhlits á því, hvort það hafi þýðingu þegar henni er svarað, ef heimilt er samkvæmt reglum innflutningslandsins að veita undanþágu frá slíku almennu banni, sem um getur í fjórðu spurningunni.
6. Ef svarið við fjórðu og/eða fimmtu spurningunni er jákvætt, þá er óskað svara við því, í hvaða tilvikum slíkt bann við innflutningi hrárrar kjötvöru, eftir atvikum að teknu tilliti til aðstæðna sem lýst er í fimmtu spurningunni, geti talist réttlæt看legt með vísan til 13. gr. EES-samningsins. Jafnframt er óskað svara við því, hvaða kröfur beri að gera til sönnunar í því sambandi, einkum í ljósi varúðarreglu EES-réttar.

IV SKRIFLEG MÁLSMEÐFERÐ FYRIR DÓMSTÓLNUM

37 Í samræmi við 20. gr. stofnsamþykktar EFTA-dómstólsins og 97. gr. málsmeðferðarreglna hans hafa skriflegar greinargerðir borist frá eftirtöldum aðilum:

- Stefndanda, í fyrirsvari er Arnar Þór Stefánsson, hrl.
- Stefnda, í fyrirsvari eru Kristján Andri Stefánsson, skrifstofustjóri hjá utanríkisráðuneytinu, og Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður og hrl., sem umboðsmenn, auk Jóhannesar Karls Sveinssonar, hrl., og Gizurar Bergsteinssonar, hrl., sem málflutningsmenn;
- Ríkisstjórn Noregs, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Janne Tysnes Kaasin, lögfræðingur á lagasviði utanríkisráðuneytisins og Torje Sunde, lögmaður hjá skrifstofu ríkislögmanns.
- ESA, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Carsten Zatschler, framkvæmdastjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs, Maria Moustakali og Írís Ísberg, lögfræðingar á lögfræði- og framkvæmdasviði.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (framkvæmdastjórnin), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Daniele Bianchi og Kathleen Skelli, frá lagaskrifstofu framkvæmdastjórnarinnar, en sú síðarnefnda er opinber starfsmaður aðildarríkis sem starfar tímabundið á lagaskrifstofunni samkvæmt sérstöku samkomulagi um skipti á embættismönnum.

V SAMANTEKT YFIR MÁLSÁSTÆÐUR OG RÖK AÐILA

SPURNING 1

- 38 Kjarninn í fyrstu spurningu héraðsdóms er hvort EES-ríki sé bundið af ákvæðum EES-samningsins og afleiddri löggjöf hans þegar það setur reglur um innflutning hrárra kjötvara.
- 39 Þeir sem skilað hafa skriflegum greinargerðum eru sammála um að umræddar vörur falli utan gildissviðs EES-samningsins, nema annað sé sérstaklega tekið fram. Þá greinir hins vegar á um lagalega þýðingu 17., 18. og 23. gr. EES-samningsins og lagagerða sem vísað er til í I. og II. viðauka.

STEFNANDI

- 40 Stefnandi telur að 2. og 4. kafli II. hluta EES-samningsins eigi við um vörurnar sem málið varðar, en þau takmarki heimildir EES-ríkja til að setja reglur um innflutning hrárra kjötvara.
- 41 Stefnandi bendir á að sérstök ákvæði og tilhaganir varðandi heilbrigði dýra og plantna megi finna í I. viðauka EES-samningsins, og varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottun í II. viðauka. 18. gr. samningsins leggi bann við öðrum tæknilegum viðskiptahindrunum en þeim sem kveðið er á um í framangreindum viðaukum.⁶ Reglur um innflutning á fersku kjöti og ferskum kjötafurðum telur stefnandi því falla undir 18. gr. EES-samningsins.

6 Vísað er til máls E-1/94 *Restamark* [1994-1995] EFTA Ct. Rep. 15, 42. mgr.

Hann telur ekki unnt að réttlæta hinar umdeildu reglur með vísan til 13. gr. samningsins.

- 42 Jafnframt heldur stefnandi því fram að hinar umdeildu reglur verði að samrýmast tilskipuninni, sem tekin var upp í EES-samninginn án nokkurrar aðlögunar sem þýðingu geti haft fyrir mál þetta. Reglugerðin hafi einnig þýðingu í þessu samhengi.

STEFNDI

- 43 Stefndi bendir á að af 8. gr. EES-samningsins leiði að EES-ríki hafi heimild til reglusetningar um innflutning hrás kjöts, ef annað er ekki tekið fram í samningnum. 18. gr. samningsins og þær tilhaganir sem þar er mælt fyrir um breyti ekki þeirri niðurstöðu.
- 44 Stefndi heldur því fram að lagaleg áhrif tilskipunarinnar séu önnur innan ESB en á Íslandi. Í fyrsta lagi eigi landbúnaðarstefna ESB ekki við um Ísland og því geti Ísland ekki lagað sig að ESB-reglum með þeim hætti sem ætlast sé til innan ESB. Óheft viðskipti með landbúnaðarvörur geti því ekki átt við gagnvart Íslandi. Þetta atriði hafi verið grundvöllur samningaviðræðna um EES-samninginn, sérstaklega í tengslum við 17. gr. Í öðru lagi séu beiting og markmið EES-samningsins allt önnur innan ESB en EES. Tilskipunin stefni að því að koma á innri markaði fyrir landbúnaðarafurðir, en innri markaður fyrir slíkar vörur sé ekki til innan EES.
- 45 Stefndi telur þar af leiðandi að við innleiðingu tilskipunarinnar í íslenskan rétt hafi Ísland einungis lagt sitt af mörkum til að tryggja tiltekið verklag og tiltekin formsatriði myndu gilda í tengslum við heilsustaðla til að auðvelda viðskipti með landbúnaðarafurðir. Því hafi hins vegar alltaf verið haldið til streitu að landbúnaðarkerfið falli algjörlega utan gildissviðs EES-samningsins. Ísland geti því innleitt nauðsynlegar öryggisráðstafanir um verndun búfænaðar og lýðheilsu.

RÍKISSTJÓRN NOREGS

- 46 Ríkisstjórn Noregs bendir á að EES-ríki hafi samþykkt sameiginlegt regluverk í tengslum við ákveðin atriði í viðskiptum með landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir. Þessa sjái sérstaklega stað í 17. gr. EES-samningsins þar sem vísað er til I. viðauka um heilbrigði dýra og plantna. I. viðauki endurspeglir að miklu leyti þá sérstöku viðbót við EES-samninginn sem átti sér stað árið 1999, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 69/98 um dýraheilbrigði.⁷ Sú viðbót var hluti af stigvaxandi viðurkenningu á því að losa yrði um landamæraeftirlit, sérstaklega hvað varðar dýraafurðir, til að koma í veg fyrir óþarfa tafir á flutningum slíkra vara. Reglur I. viðauka eiga því bæði við um landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir.
- 47 Að mati ríkisstjórnar Noregs er 18. gr. EES-samningsins ætlað að tryggja að ekki sé unnið gegn áhrifum samræmdra ákvæða í I. viðauka með tæknilegum viðskiptahindrunum sem ekki voru fyrir séðar við samningu þeirra. Ljóst sé af orðalagi 18. gr. að henni sé ekki ætlað að færa landbúnaðarafurðir undir almennt gildissvið EES-samningsins. Af sömu ástæðu vísi 18. gr. sérstaklega til 13. gr. samningsins til að tryggja gildissvið hennar.⁸
- 48 Ríkisstjórn Noregs telur að gildissvið og tilgangur EES-samningsins, hvað landbúnaðarafurðir varðar, sé dæmi um svið þar sem reglur EES- og ESB-réttar hafa ekki verið samræmdar að fullu. Ekki sé því hægt að útiloka mismunandi túlkun á samningunum tveimur.⁹ Þar af leiðandi verði að meta að hvaða marki regluverk EES veiti EES-ríkjum svigrúm til að setja sérstaka löggjöf í landsrétt, í hverju tilviki fyrir sig.

7 Stjtið. ESB 1999 L 158, bls. 1, og EES-viðbætir 1999 Nr. 27, bls. 1.

8 Vísað er til máls E-4/04 *Pedical* [2005] EFTA Ct. Rep. 1, 27. mgr.

9 Vísað er til sameinaðra mála E-9/07 og E-10/07 *L'Oréal* [2008] EFTA Ct. Rep. 259, 27. mgr.

- 49 Ríkisstjórn Noregs leggur til að dómstóllinn svari fyrstu spurningunni með eftirfarandi hætti:

Svigrúm EES-ríkis til lagasetningar takmarkast af ákvæðum EES-samningsins, einnig á sviði landbúnaðarafurða, en einungis innan gildissviðs samningsins og að því marki sem viðeigandi reglur hans gilda um málið sem um ræðir.

ESA

- 50 ESA telur að landbúnaðarafurðir og matvæli falli undir ákvæði 2. og 4. kafla II. hluta EES-samningsins. 17. gr. vísir til I. viðauka, sem inniheldur tilskipunina og matvælalöggjöfina sem gengur undir nafninu „hollustulöggjöfin“ auk tengdra reglna um dýraheilbrigði og -velferð innan EES.¹⁰ Þessi lagaákvæði hafi samræmt skilyrðin fyrir framleiðslu, markaðssetningu og dreifingu dýraafurða innan EES. A-liður 23. gr. vísir þar að auki til II. viðauka um tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottun, sem innihalda sérstakan kafla um matvæli.
- 51 ESA telur að ákvæði 2. og 4. kafla, auk þeirra ákvæða sem vísað sé til í I. og II. viðauka væru þýðingarlaus og án allrar virkni ef EES-ríkjum væri frjálst að fara ekki eftir þeim. Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins beri Íslandi að tryggja innleiðingu viðeigandi ákvæða, að fullu.¹¹ Allar ráðstafanir að landsrétti aðildarríkja um dýraheilbrigðiseftirlit verði því að samrýmast tilskipuninni og tengdri löggjöf um dýraafurðir.

10 Vísað er til reglugerðar 853/2004/EB og reglugerðar 854/2004/EB sem eru hluti af „hollustulöggjöfinni“, auk reglugerðar 882/2004/EB um dýravelferð sem vísað er til í 17. lið undirkafla 6.1, 12. lið undirkafla 1.1 og 11. lið undirkafla 1.1, sem eru allar hluti af I. kafla viðauka I við EES-samninginn.

11 Vísað er til máls E-2/12 *HOB-vín* [2012] EFTA Ct. Rep. 1092, 46. mgr.

- 52 ESA leggur til að dómstóllinn svari fyrstu spurningunni með eftirfarandi hætti:

Gildissvið frjálsra vöruflutninga samkvæmt EES-samningnum, eins og það leiðir af 8. gr., 17. gr. og a- og b-liðum 23. gr., felur í sér að EES-ríki eru bundin af ákvæðum EES-samningsins og afleiddra gerða þegar þau setja reglur um innflutning hrárra kjötvara.

FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

- 53 Framkvæmdastjórnin telur að 2. og 4. kafli II. hluta EES-samningsins útvíkki gildissvið samningsins með þeim hætti að það nái til landbúnaðarafurða og matvæla. 17. gr. og a-liður 23. gr. vísi til I. og II. viðauka og veiti þar með tilskipuninni og reglum sem henni tengjast lagagildi. Framkvæmdastjórnin telur að umrædd ákvæði yrðu þýðingarlaus og án allrar virkni ef EES-ríkjum væri frjálst að fara ekki eftir þeim. Skýra verði 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins með hliðsjón af þessu.
- 54 Framkvæmdastjórnin bendir enn fremur á að 18. gr. EES-samningsins víki til hliðar allri óvissu um gildissvið umræddra ákvæða. Í henni sé sérstaklega tekið fram að þau eigi við um aðrar vörur en þær sem 3. mgr. 8. gr. samningsins tekur til og að þeim skuli ekki stefnt í hættu með öðrum tæknilegum viðskiptahindrunum.
- 55 Það sé því, að mati framkvæmdastjórnarinnar, ljóst af markmiðum EES-samningsins að landbúnaðarafurðir og matvæli geti fallið undir sérstök ákvæði sem tekin eru upp í II. hluta samningsins.¹² EES-ríkjum sé þar af leiðandi skylt að innleiða og tryggja beitingu ákvæða 2. og 4. kafla II. hluta EES-samningsins og þeirra lagagerða sem

12 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *HOB-víns*, 46. mgr.

vísað sé til í I. og II. viðauka. Með tilliti til dýraheilbrigðiseftirlits með hráu kjöti, gildi ákvæði tilskipunarinnar. EES-ríki eigi ekki að hafa svigrúm til að breyta þessum ákvæðum eða auka við þau með reglum landsréttar.

- 56 Framkvæmdastjórnin leggur til að dómurinn svari fyrstu spurningunni með eftirfarandi hætti:

Gildissvið EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, leiðir ekki til þess að ríki, sem aðild á að samningnum, hafi frjálsar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og sé í þeim efnun óbundið af ákvæðum samningsins og þeim gerðum, sem á honum byggja.

SPURNING 2

- 57 Í annarri spurningu héraðsdóms, sem leiðir af hinni fyrri sé henni svarað neitandi, er spurt hvort skyldur þær sem lagðar eru á innflutningsaðila hrárra kjötvara, á borð við þær skyldur sem mælt er fyrir um í 3. til 5. gr. íslensku reglugerðarinnar, samrýmist tilskipuninni.

STEFNANDI

- 58 Stefnandi heldur því fram að það leiði af ótvíræðu orðalagi tilskipunarinnar og ítrekaðri skýringu á 5. gr. hennar í dómaframkvæmd, að tilskipunin samræmi með tæmandi hætti dýraheilbrigðiseftirlit með þeim vörum sem fjallað sé um í henni og sem fram megi fara í innflutningslandinu.¹³ Tilskipunin hafi engin

13 Vísað er til mála C-186/88 *Framkvæmdastjórnin* gegn Þýskalandi [1989] ECR 3997; C-102/96 *Framkvæmdastjórnin* gegn Þýskalandi [1998] ECR I-6871; C-111/03 *Framkvæmdastjórnin* gegn Svíþjóð [2005] ECR I-8789; og C-455/06 *Danske Slagterier* [2009] ECR I-2119.

ákvæði að geyma sem heimilað gætu EES-ríki að setja strangari reglur, ef frá eru taldar „verndarráðstafanir“, sem séu tímabundnar í eðli sínu og skýrlega afmarkaðar. Evrópudómstóllinn hafi jafnframt talið að nákvæmt og samræmt kerfi heilbrigðiseftirlits með fersku kjöti komi í stað allra annarra eftirlitskerfa innflutningslandsins.¹⁴

- 59 Stefnandi telur því, að ríki geti ekki reitt sig á 36. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SSES), sem svarar til 13. gr. EES-samningsins, á þeim sviðum þar sem Evrópuréttur kveður á um samræmingu.¹⁵
- 60 Að mati stefnanda falli þau formsatriði á sviði stjórnsýslu, sem minnst sé á í annarri spurningunni, undir dýraheilbrigðiseftirlit í skilningi 2. gr. tilskipunarinnar. Þar sem umrædd skilyrði feli í sér skyldur sem gangi lengra en það eftirlit sem heimilt sé samkvæmt 5. gr. tilskipunarinnar séu þau óheimil.
- 61 Stefnandi bendir á að Evrópudómstóllinn hafi kveðið á um að sambærilegt viðbótar-dýraheilbrigðiseftirlit sé ósamrýmanlegt samræmdu reglunum um dýraheilbrigðiseftirlit.¹⁶ Í forsendum þessara dóma komi fram að jafnvel kerfi sem feli í sér fyrirfram tilkynningarskyldu standist ekki kröfur tilskipunarinnar. Því sé ljóst að kerfi, líkt og það sem til skoðunar sé í þessu máli, samrýmist ekki tilskipuninni.
- 62 Jafnframt telur stefnandi að formsatriði á sviði stjórnsýslu leggi þá skyldu á innflutningsaðila að þeir uppfylli tiltekin efnisleg skilyrði.

14 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Framkvæmdastjórnin gegn Svíþjóð*, og sameinaðra mála C-277/91, C-318/91 og C319/91 *Ligur Carni og aðrir* [1993] ECR I-6621.

15 Vísað er til mála C-52/92 *Framkvæmdastjórnin gegn Portúgal* [1993] ECR I-2961, 251/78 *Denkavit Futtermittel* [1979] ECR 3369 og C-1/96 *Compassion in World Farming* [1998] ECR I-1251.

16 Vísað er til áður tilvitnaðra mála C-186/88 *Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi og Framkvæmdastjórnin gegn Svíþjóð*.

Slíkt sé óheimilt samkvæmt 5. gr. tilskipunarinnar þar sem dýraheilbrigðiseftirlit í innflutningslandinu megi aðeins miða að því að því að kannað sé með hlutlausum dýraheilbrigðisskyndikönnunum hvort kröfum 3. gr. hafi verið fullnægt, það er hvort vörurnar hafi verið skoðaðar, skráðar og merktar í samræmi við EES-reglur. EES-ríki geti því ekki gert kröfur sem eigi sér enga stoð í EES-rétti. Að mati stefnanda er enga slíka stoð að finna fyrir þeim kröfum, sem gerðar eru í c-lið 5. gr. íslensku reglugerðarinnar, um að sýna verði fram á að vörurnar hafi verið frystar í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

- 63 Að þessu virtu telur stefnandi að þau formsatriði á sviði stjórnsýslu sem um ræði í málinu og efnislegar kröfur sem gerðar séu til innflutningsaðila, líkt og þær að krafist sé frystingar á hráu kjöti, séu andstæðar 5. gr. tilskipunarinnar.

STEFNDI

- 64 Stefndi telur að tilskipuninni hafi verið ætlað að koma á hinum innra markaði og leitast við að fylgja eftir sameiginlegri landbúnaðarstefnu.¹⁷ Innan EES sé hvorki innri markaður fyrir vörurnar sem mál þetta fjallar um, né sameiginleg landbúnaðarstefna. Vörurnar sem um ræðir njóti ekki frjálstrar farar innan EES. Einangruð landfræðileg lega Íslands og ónæmisfræðilegt varnarleysi dýrastofns landsins endurspeglar einnig í þeim fjölmörgu ákvæðum I. viðauka EES-samningsins sem gilda ekki um Ísland. Því verði við túlkun tilskipunarinnar að taka mið af tilteknu EES-samhengi hennar og hinum sérstöku aðstæðum Íslands.¹⁸

17 Vísað er til áður tilvitnaðra mála C-102/96 *Framkvæmdastjórnin* gegn Þýskalandi, 27. mgr., og *Framkvæmdastjórnin* gegn Svíþjóð, 42. mgr.

18 Vísað er til áður tilvitnaðra mála C-128/94 *Hönig* [1995] ECR I-3389, 9. mgr., og *L'Oréal*, 28. mgr.

- 65 Stefndi bendir á að málið sem rekið sé fyrir héraðsdómi varði „frystingarvottorðið“. Ekki sé þó ljóst af beiðni héraðsdóms hvers vegna skýra eigi allar íslenskar reglur um innflutning á hráu kjöti með hliðsjón af tilskipuninni í þessu máli.
- 66 Stefndi telur að „frystingarvottorðið“ hafi ekki letjandi áhrif á innflutning á hráu kjöti, líkt og ráða megi af auknu magni innflutts kjöts á síðastliðnum áratug. Kröfunni um vottorðið sé þar að auki ekki ætlað að endurtaka yfirferð á því hvort sendingaraðildarríkið hafi gengið úr skugga um að öll skilyrði séu uppfyllt. Ísland beri fullt traust til dýraheilbrigðiseftirlits sem fram fer í öðrum aðildarríkjum í samræmi við sameiginlegar EES-reglur. Vottorðinu sé einungis ætlað að fást við sérstakar aðstæður Íslands. Það markmið standi utan við EES-rétt.
- 67 Samkvæmt framansögðu telur stefndi að skilyrðið um að „frystingarvottorð“ liggi fyrir við innflutning vörunnar falli ekki undir gildissvið tilskipunarinnar.

ESA

- 68 Í aðalatriðum er ESA sammála athugasemdum stefnanda varðandi aðra spurninguna. Að auki hefur stofnunin gert athugasemdir um samþýðanleika e-, f- og g-liða 5. gr. íslensku reglugerðarinnar við tilskipunina.
- 69 Varðandi salmónelluvottorðið sem krafist er samkvæmt e-lið 5. gr. íslensku reglugerðarinnar bendir ESA á að EES-ríki megi, samkvæmt 8. gr. reglugerðar 853/2004, aðeins krefjast viðbótarábyrgða varðandi salmónellu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Slíkar viðbótarábyrgðir séu í gildi fyrir Finnland og Svíþjóð. Öðrum EES-ríkjum standi til boða að beita þeim ef þau eru með eftirlitskerfi sem búið er að viðurkenna að sé jafngilt þeim sem samþykkt hafa verið í Finnlandi og Svíþjóð. Ísland hafi lagt fyrir ESA landsbundna

eftirlitsáætlun vegna salmónellu í alifuglum og alifuglaafurðum, en hafi ekki sótt um viðurkenningu til jafns við þá sem samþykkt var fyrir Finnland og Svíþjóð. Íslandi sé því ekki heimilt að beita þeim viðbótarábyrgðum sem kveðið er á um í 8. gr. reglugerðarinnar.

- 70 Varðandi f-lið 5. gr. íslensku reglugerðarinnar og skilyrðið um að þær vörur sem þar er minnst á uppfylli skilyrði reglugerðarinnar um aðskotaefni í matvælum, bendir ESA á að EES-löggjöfin um aðskotaefni í matvælum kveði á um hámarksgildi tiltekinna aðskotaefna.¹⁹ Engin ákvæði þeirra laga veiti EES-ríkjum lagalega heimild til að leggja þá skyldu á innflutningsaðila, að þeir undirgangist kerfisbundið ferli til að sýna fram á að matvæli standist gildandi reglur um aðskotaefni í matvælum.
- 71 Skilningur ESA á g-lið 5. gr. íslensku reglugerðarinnar er sá að hún feli í sér kerfisbundna skyldu innflutningsaðila til að leggja fyrir Matvælastofnun ljósmyndir/pdf-skjöl sem sýna umbúðir. ESA bendir á að EES-löggjöf um merkingu matvæla²⁰ veiti EES-ríkjum ekki heimild til að leggja þá skyldu á innflutningsaðila, að þeir undirgangist kerfisbundið ferli til að sýna fram á að matvæli standist gildandi lög um merkingu matvæla.
- 72 ESA telur því að þau efnislegu skilyrði sem lögð eru á herðar innflutningsaðilum samkvæmt c-, e-, f- og g-lið 5. gr. íslensku reglugerðarinnar eigi sér ekki lagastoð í EES-rétti og gangi lengra en

19 Vísað er til reglugerðar 315/93/EBE og reglugerðar 1881/2006/EB, sem vísað er til í XII. kafla viðauka II við EES-samninginn (liðir 54 f og zzzz).

20 Vísað er til reglugerðar nr. 1169/2011/EB, sem vísað er til í 86. lið XII. kafla viðauka II við EES-samninginn.

dýraheilbrigðiseftirlit það sem heimilað er í 5. gr. tilskipunarinnar.

73 ESA hafnar röksemdum Íslands um að þar sem landamæraeftirlit sé enn til staðar innan EES í formi tolleftirlits verði tilskipunin ekki skýrð með þeim hætti að hún útiloki kerfisbundið landamæraeftirlit. Að mati ESA getur tilvist tolleftirlits með landbúnaðarvörum hjá EFTA-ríkjunum ekki réttlætt viðbótar-dýraheilbrigðiseftirlit. Tolleftirlit og dýraheilbrigðiseftirlit þjóni ólíkum tilgangi og heyri undir ólík svið EES-samningsins.

74 ESA leggur til að dómstóllinn svari annarri spurningunni með eftirfarandi hætti:

Það samrýmist ekki ákvæðum tilskipunarinnar að EES-ríki krefjist þess að innflutningsaðili hrárrar kjötvöru sæki um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og leggi í þeim tilgangi fram aðflutningsskýrslur, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða, þar á meðal vottorð um að kjötið hafi verið fryst í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

75 Framkvæmdastjórnin telur að reglur og kröfur þær sem til umfjöllunar eru falli undir skilgreiningu 2. gr. tilskipunarinnar á dýraheilbrigðiseftirliti. Markmið tilskipunarinnar, eins og það sé orðað í 4. lið formálsorða hennar, sé að samræma grundvallarkröfur um verndun heilbrigðis manna og dýra. Það markmið sé ósamrýmanlegt þeirri hugmynd að EES-ríki hafi svigrúm til að setja ítarlegri reglur eða gera aðrar kröfur til þeirra sem stunda viðskipti með dýraafurðir.²¹

21 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Framkvæmdastjórnin* gegn *Svíþjóð*, 63. mgr.

- 76 Að mati framkvæmdastjórnarinnar kveður tilskipunin á um einsleita og samræmda aðferð við beitingu EES-reglna um dýraheilbrigðiseftirlit með dýraafurðum sem verslað er með á því svæði sem EES-samningurinn gildir um.²² Innan þessa samræmda kerfis sé heimild EES-ríkis til að beita auknu eftirliti eða gera aðrar kröfur vegna þeirra vara sem fluttar eru inn á yfirráðasvæði þess verulega takmarkaðar.²³ Því eftirliti sem heimilt sé að framkvæma á áfangastað sé lýst í 5. gr. tilskipunarinnar. EES-ríkjum sé ekkert svigrúm veitt til að beita strangari reglum, ef frá eru taldar „verndarráðstafanir“, sem séu tímabundnar í eðli sínu og miði að því að hemja útbreiðslu dýrasjúkdóms sem geti einnig lagst á menn eða eitthvert það ástand sem geti stofnað dýrum eða mönnum í hættu. Tilskipunin hafi enn fremur samræmt reglakerfi um dýraheilbrigðiseftirlit vegna dýraafurða með tæmandi hætti. Verði því setning annarra reglna eða skilyrða af hálfu innflutningslandsins ekki réttlætt með skírskotun til 13. gr. EES-samningsins eða 36. gr. SSES.²⁴
- 77 Að mati framkvæmdastjórnarinnar virðast þær reglur og kröfur sem landsdómstóllinn lýsir ekki falla undir það eftirlit sem heimilað sé í 5. gr. tilskipunarinnar. Að því marki sem kröfurnar séu kerfisbundnar verði þeim ekki lýst sem skyndikönnunum og gangi því lengra en heimilt sé samkvæmt 5. gr. Sérstaklega falli krafan um að varan skuli hafa verið fryst um tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu algjörlega utan við þær kröfur sem tilskipunin geri, eða nokkur lagagerð sem hún vísi til.

22 Vísað er til áður tilvitnaðra mála C-186/88 *Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi*, C-102/96 *Framkvæmdastjórnin gegn Þýskalandi*, 26. og 27. mgr., og *Framkvæmdastjórnin gegn Svíþjóð*, 51. mgr.

23 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Framkvæmdastjórnin gegn Svíþjóð*, 52. mgr.

24 Vísað er til áður tilvitnaðra mála *Framkvæmdastjórnin gegn Portúgal*, 17. mgr., *Denkavit Futtermittel*, 14. mgr. og *Compassion in World Farming*, 47. mgr.

- 78 Framkvæmdastjórnin bendir jafnframt á að Evrópudómstóllinn hafi talið reglur á borð við þær sem önnur spurningin lúti að séu ekki samrýmanlegar samræmdum reglum um dýraheilbrigðiseftirlit.²⁵
- 79 Framkvæmdastjórnin leggur til að dómstóllinn svari annarri spurningunni með eftirfarandi hætti:

Það samrýmist ekki ákvæðum tilskipunarinnar að aðildarríki krefjist þess að innflutningsaðili hrárrar kjötvöru sækji um sérstakt leyfi áður en varan er flutt inn, og leggi í þeim tilgangi fram aðflutningsskýrslur, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða, þar á meðal um að kjötið hafi verið fryst í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

SPURNING 3

- 80 Þriðja spurning héraðsdóms lýtur að því hvort ákvæði reglugerðarinnar hafi þýðingu þegar annarri spurningunni er svarað.

STEFNANDI

- 81 Stefnandi telur að hin umdeildu formsatriði á sviði stjórnsýslu verði að skoða með í ljósi þess markmiðs 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar að matvæli og fóður sem er framleitt eða markaðsett í samræmi við þær almennu meginreglur og skilyrði sem fram koma í II. kafla reglugerðarinnar, njóti frjálstrar farar innan EES svæðisins. Samkvæmt stefnanda uppfylla hinar umdeildu ráðstafanir ekki kröfur 1. og 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar um áhættugreiningu og áhættumat.

²⁵ Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Framkvæmdastjórnin gegn Svíþjóð*, 58. og 63. mgr.

- 82 Stefnandi mótmælir einnig beitingu stefnda á varúðarreglu 7. gr. reglugerðarinnar. Hinar umdeildu ráðstafanir hafi hvorki uppfyllt skilyrði 1. mgr. 7. gr. um bráðabirgðaráðstafanir í áhættustjórnun, né þær takmarkanir sem mælt sé fyrir um í 2. mgr. 7. gr. varðandi efni þeirra og gildistíma.
- 83 Að lokum vísar stefnandi til III. kafla reglugerðarinnar, sem kveður á um að koma skuli á fót Matvælaöryggisstofnun Evrópu (ME). Stefnandi telur að ME gegni lykilhlutverki við að viðhalda samræmingu á sviði matvælaöryggis og forsendum fyrir matvæla- og fóðuröryggi á innri markaðnum. Ábyrgðin á þessum málaflokki liggja því hjá ME, en ekki einhliða hjá hverju EES-ríki.

STEFNDI

- 84 Stefndi telur að reglugerðin hafi að geyma almennar meginreglur og kröfur um matvælalöggjöf sem Ísland fari eftir. Tilskipunin hafi þó engin áhrif á skilyrðið um „frystingarvottorð“. Í samræmi við það telur stefndi að reglugerðin breyti engu um það hvernig annarri spurningunni sé svarað.

ESA

- 85 ESA telur að reglugerðin hafi að geyma meginreglur og kröfur um matvælalög sem styðjist við sértækari löggjöf EES-réttar sem ætlað sé að tryggja öryggi matvæla sem markaðssett séu innan EES. Þær sértæku reglur, líkt og reglur hollustulöggjafarinnar, stýri því aðallega hvort setja megi dýraafurðir á markað, með tilliti til matvælaöryggis. 7. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar staðfesti þann skilning. ESA telur það einnig leiða af dómaframkvæmd að reglugerðin eigi ekki við þegar EES-regla hafi að geyma sérstök

ákvæði um tiltekna flokka matvæla.²⁶ ESA telur reglugerðina því ekki eiga við þegar meta skuli hvort reglur landsréttar samrýmist tilskipuninni.

- 86 ESA leggur til að dómstóllinn svari þriðju spurningunni með eftirfarandi hætti:

Ákvæði reglugerðarinnar eiga ekki við þegar annarri spurningunni er svarað.

FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

- 87 Framkvæmdastjórnin telur að reglugerðinni sé ekki ætlað að ganga framár sértækari reglum. Hún styðjist raunar við sértækari reglur við mat á því hvort matvæli séu í samræmi við gildandi staðla um öryggi vara sem til stendur að setja á markað, samanber 7. mgr. 14. gr. reglugerðarinnar.²⁷ Þar af leiðandi fari hvers kyns ákvæði reglugerðarinnar um eftirlit með kjötafurðum í bága við ákvæði tilskipunarinnar.

- 88 Framkvæmdastjórnin leggur til að dómstóllinn svari þriðju spurningunni með eftirfarandi hætti:

Ákvæði reglugerðarinnar eiga ekki við þegar annarri spurningunni er svarað.

26 Vísað er til sameinaðra mála C-211/03, C-299/03 og C-316/13 til C-318/03 *HLH Warenvertrieb og Orthica* [2005] ECR I-5141, 39. mgr.

27 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *HLH Warenvertrieb og Orthica*, 38. og 39. mgr.

SPURNING 4

- 89 Aðalinntak fjórðu spurningar héraðsdóms er hvort bann aðildarríkis við innflutningi á hráu kjöti feli í sér tæknilega viðskiptahindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins.

STEFNANDI

- 90 Stefnandi telur að skilyrðið um „frystingarvottorðið“ sé brot á 18. gr. EES-samningsins þar sem hún feli í sér tæknilega viðskiptahindrun. Með öðrum orðum, felist í henni krafa af sama meiði og þær ráðstafanir sem fjallað sé um í I. viðauka EES-samningsins.
- 91 Stefnandi segir I. viðauka geyma fjölda gerða sem fjalla um verndun dýraheilbrigðis, sem þjóni sama tilgangi og skyldan til að frysta allar kjötafurðir. Þær gerðir séu hluti af heildstæðri og samræmdri nálgun varðandi vernd dýraheilbrigðis til að einstök EES-ríki þurfi ekki að beita takmarkandi ráðstöfunum í landsrétti. Með því að halda fast í kröfuna um „frystingarvottorð“ sé brugðið frá þeirri samræmdu nálgun og grafið undan markmiði regluverksins. Hið sama á, að mati stefnanda, við um annars konar aukaskilyrði sem gerð séu vegna innflutnings á kjöti til Íslands, til dæmis um skylduna til að sýna fram á að hin innflutta vara sé laus við salmónellu, auk krafna sem lúti að merkingu matvæla, aðskotaefni o.s.frv.

STEFNDI

- 92 Stefndi telur að bann, eða skilyrt bann, við innflutningi á hráu kjöti verði að jafna til magntakmarkana í skilningi 11. gr. EES-samningsins.²⁸ Bann 18. gr. EES-samningsins við tæknilegum

28 Vísað er til máls 34/79 *Henn og Darby* [1979] ECR 3795, 11.-13. mgr.

viðskiptahindrunum verði hins vegar ekki lagt að jöfnu við ákvæði 11. gr.²⁹ Það þýði að skyldan samkvæmt 18. gr. um að forðast beitingu tæknilegra viðskiptahindrana hafi ekkert um það að segja hvort Ísland hafi uppfyllt skyldur sínar að EES-rétti í málinu.

- 93 Stefndi bendir jafnframt á að innflutningsbann jafngildi ekki ráðstöfun á borð við dýraheilbrigðiseftirlitið sem mælt er fyrir um í tilskipuninni. Innflutningsbannið sé ekki neins konar dýraheilbrigðiseftirlit, þar sem því sé ætlað að vernda einstakar aðstæður í innflutningslandinu, og veita nægan tíma til að koma í veg fyrir óbætanlegt tjón í stað þess að framkvæma skoðun á innfluttum vörum. Þar sem 18. gr. EES-samningsins taki til vara sem ekki falli undir gildissvið frjálsra vöruflutninga, telur stefndi að EES-ríkjum sé heimilt að grípa til annarra úrræða varðandi þær vörur. 13. gr. EES-samningsins gildi því um þær.
- 94 Stefndi telur að hugtakið tæknilegar viðskiptahindranir vísi fyrst og fremst til aðstæðna þar sem ríkið sem um ræðir noti úrræði eða aðgerðir til að mismuna innflutningi landbúnaðarafurða, innlendri framleiðslu til hagsbóta. Stefndi telur ekki að um slíkt sé að ræða í þessu máli, þar sem einungis hafi verið gripið til hinna umdeildu ráðstafana til verndunar dýrastofna og heilbrigðis dýra og manna.

ESA

- 95 ESA minnir á þá afstöðu sína að íslenska löggjöfin brjóti gegn tilskipuninni og verði ekki réttlætt með vísan til 13. gr. EES-samningsins. Strangt til tekið sé því óþarfi að svara spurningum fjögur, fimm og sex og athugasemdir varðandi 18. og 13. gr. EES-samningsins ætti aðeins að taka til athugunar ef dómstóllinn telur

29 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Pedicel*, 27. mgr.

að tilskipunin samræmi ekki með tæmandi hætti dýraheilbrigðiseftirlit og/eða niðurstaðan verði sú að ekki hafi verið brotið gegn 5. gr. EES-samningsins. ESA telur jafnframt að samspil þeirra ákvæða sem vísað sé til í fjórðu og fimmtu spurningunni komi á fót málsmeðferð við leyfisveitingu. Stofnunin svarar þeim spurningum því sameiginlega.

- 96 ESA bendir á að íslensku ráðstafanirnar séu tæknilegar viðskiptahindranir vegna þess að þær innihaldi sams konar kröfur og þær sem vísað sé til í I. viðauka EES-samningsins.³⁰ Leyfisveitingakerfið feli í sér dýraheilbrigðiseftirlit með fersku kjöti til viðbótar við eftirlitið sem gert sé ráð fyrir í samræmda kerfinu um dýraheilbrigðiseftirlit vegna dýraafurða sem verslað sé með innan EES, sem komið hafi verið á með tilskipuninni. Enn fremur jafngildi kröfurnar sem gerðar séu í c-, e-, f- og g-liðum 5. gr. íslensku reglugerðarinnar aukakröfum sömu gerðar og þær sem kveðið sé á um og komið á með EES-löggjöfnni.
- 97 ESA telur því að málsmeðferðin við leyfisveitingu og kröfur henni tengdar feli í sér tæknilegar viðskiptahindranir í skilningi 18. gr. EES-samningsins.
- 98 ESA leggur til að dómstóllinn svari fjórðu og fimmtu spurningunni með eftirfarandi hætti:

Ráðstöfun á borð við þá sem í gildi er á Íslandi og mælt er fyrir um í 10. gr. laganna, með hliðsjón af 3. til 5. gr. íslensku reglugerðarinnar, sem kemur á kerfisbundinni meðferð við leyfisveitingu fyrir þá sem hyggjast flytja hrátt kjöt til Íslands, felur í sér viðskiptahindrun sem telst tæknileg hindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins.

30 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Pedice*, 27. mgr.

FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

- 99 Framkvæmdastjórnin telur að túlka beri tilvísun 18. gr. EES-samningsins til annarra tæknilegra viðskiptahindrana með þeim hætti að hún taki til allra viðbótarreglna eða –krafna sem eigi við um fyrirkomulag eða gerðir sem vísað sé til í viðkomandi viðaukum.³¹ Tilskipunin sé fyrirkomulag af því tagi sem vísað sé til í 18. gr. samningsins. Hún mæli fyrir um yfirgripsmikið og samræmt kerfi dýraheilbrigðiseftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem verslað sé með innan EES. Af því leiði að reglur, eða tæknilegar kröfur, varðandi dýraheilbrigðiseftirlit með hráu kjöti, sem koma til viðbótar við ákvæði tilskipunarinnar, skuli teljast tæknilegar viðskiptahindranir.
- 100 Framkvæmdastjórnin leggur til að dómstóllinn svari fjórðu spurningunni með eftirfarandi hætti:

Ef EES-ríki setur reglur sem banna innflutning á hráum kjötafurðum til ríkisins telst það tæknileg viðskiptahindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins.

SPURNING 5

- 101 Aðalinntak fimmtu spurningar héraðsdóms er hvort áhrif hafi á svarið við fjórðu spurningunni að reglur innflutningsríkisins heimili veitingu undanþága frá almennu banni við innflutningi hrárrar kjötvöru til landsins.

STEFNANDI

- 102 Stefnandi telur að þau lög sem í gildi séu á Íslandi veiti enga undanþágu frá banninu við innflutningi hrárrar kjötvöru til

31 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Pedice*, 27. mgr.

landsins. Jafnvel þótt slík undanþága væri til staðar, fæli meginreglan um innflutningsbann engu að síður í sér tæknilega viðskiptahindrun. Ef svo væri yrði engu að síður að meta hvert mál fyrir sig og gildissvið slíkrar undanþágu gæti haft áhrif á það mat.

STEFNDI

103 Stefndi leggur þann skilning í fimmtu spurninguna að leitað sé svars við því hvort krafan um framlagningu „frystingarvottorðs“ við innflutning jafngildi tæknilegri viðskiptahindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins. Að mati stefnda fæli slík krafa frekar í sér efnislega hindrun en tæknilega hindrun, að minnsta kosti samkvæmt þeirri orðnotkun sem hafi verið við lýði þegar á samningaviðræðunum stóð.

FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

104 Framkvæmdastjórnin leggur áherslu á að hvers konar regla sem kveði á um viðbótarkröfur af sömu gerð og kröfur þær sem gerðar séu samkvæmt lagagerðum í I. og II. viðauka, að því marki sem þær eigi við um innflutning hrárra kjötvara, verði að teljast tæknileg viðskiptahindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins. Varðandi 13. gr. EES-samningsins bendir framkvæmdastjórnin á að tilskipunin hafi að fullu samræmt reglur um dýraheilbrigðiseftirlit með afurðum úr dýraríkinu sem verslað er með innan EES. Þar af leiðandi sé EES-ríki ekki heimilt að setja reglur um innflutning hrárra kjötvara, eða gera kröfur sem ganga lengra en krafist sé samkvæmt tilskipuninni.³² EES-ríki geti ekki komist hjá lagalegum áhrifum samræmingar með

32 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Danske Slagterier*, 25. mgr.

því að beita fyrir sig varúðarreglunni eða 13. gr. EES-samningsins.³³ Regla sem innflutningsríki setji um bann við innflutning á hráu kjöti verði því ekki réttlætt á grundvelli þess að í henni felist undanþága frá almennu banni við tæknilegum viðskiptahindrunum.

105 Framkvæmdastjórnin leggur til að dómstóllinn svari fimmtu spurningunni með eftirfarandi hætti:

Það hefur engin áhrif á svarið við fjórðu spurningunni að heimilt sé, samkvæmt lögum innflutningsríkisins, að veita undanþágu frá almennu banni sem um getur í þeirri spurningu.

SPURNING 6

106 Með sjöttu spurningu héraðsdóms, sem vaknar ef talið verður að 18. gr. EES-samningsins eigi við í málinu, er hvort, og undir hvaða kringumstæðum, unnt sé að réttlæta kerfi sem lýst er í fjórðu og fimmtu spurningunni með vísan til 13. gr. EES-samningsins, og hvaða sönnunarkröfur eigi við í slíku tilfelli, sérstaklega með hliðsjón af varúðarreglu EES-réttar.

STEFNANDI

107 Stefnandi bendir á að þótt EES-ríkjum sé heimilt að ákveða að hvaða marki þau hyggi vernda tiltekna lögmæta hagsmuni, verði þau engu að síður að fylgja meðalhöfsreglunni.³⁴ EES-ríki sem komi á innflutningsbanni eða leyfisveitingakerfi vegna tiltekinnar vöru verði því að sýna fram á að slíkar takmarkanir einskorðist við

33 Vísað er til áður tilvitnaðra mála C-102/96 *Framkvæmdastjórnin* gegn Þýskalandi, 21. og 22. mgr., og *Framkvæmdastjórnin* gegn Svíþjóð, 51. mgr.

34 Vísað er til máls E-3/06 *Ladbrokes* [2007] EFTA Ct. Rep. 86 og C-41/02 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Hollandi* [2004] ECR I-11375.

nauðsynlegar aðgerðir til að ná lögmætu markmiði lýðheilsuverndar, og að markmiðinu verði ekki náð með öðrum aðferðum sem hefðu vægari takmarkanir í för með sér fyrir viðskipti innan EES.³⁵ Það hafi enn fremur verið viðurkennt í dómaframkvæmd að löggjafinn megi ekki byggja ákvörðun sína á nálgun sem miði við að áhættan verði engin.³⁶

- 108 Stefnandi telur að þær takmarkanir sem settar hafa verið á innflutning kjöts til Íslands, til dæmis „frystingarkrafan“, séu ekki í samræmi við hættuna sem þeim sé ætlað að sporna gegn. Þegar hafi verið gripið til samræmdra aðgerða í gildandi EES-löggjöf vegna þeirra smitefna sem fjallað er um í áhættumatinu sem Ísland hefur lagt fram.³⁷ Þær ráðstafanir dragi úr hættu á smiti vegna vara sem eiga uppruna sinn innan EES og taki til fjölda sjúkdóma sem til umfjöllunar séu í áhættumatinu.
- 109 Stefnandi telur að takmarkanirnar sem settar hafa verið með skírskotun til varúðarreglunnar eigi aðeins að vera tímabundnar, á meðan þess sé beðið að áreiðanlegri vísindaleg gögn liggja fyrir.³⁸ Íslensku reglurnar um kjötinnflutning séu hins vegar ekki tímabundnar eða háðar þróun vísindalegra gagna.
- 110 Loks telur stefnandi að sönnunarbyrðin um lagaatriði og staðreyndir sem liggja til grundvallar ráðstöfunum samkvæmt 13. gr. EES-

35 Vísað er til mála C-270/02 *Framkvæmdastjórnin* gegn Ítalíu [2004] ECR I-1559 og 104/75 *de Peijper* [1976] ECR 613.

36 Vísað er til mála T-257/07 *Frakkland* gegn *Framkvæmdastjórninni* [2011] ECR II-5827, T-13/99 *Pfizer Animal Health* gegn *Ráðinu* [2002] ECR II-3305 og T-70/99 *Alpharma* gegn *Ráðinu* [2002] ECR II-3495.

37 Sem dæmi er vísað til reglugerðar 853/2004/EB og reglugerðar 2160/2003/EB (varðandi salmónellu), tilskipunar 2002/60/EB (varðandi afríska svínaflensu), tilskipunar 2001/89/EB (varðandi hefðbundna svínaflensu), og tilskipunar 2005/94/EB (varðandi fuglaflensu), sbr. 17. lið undirkafla 6.1, lið 8b í undirkafla 7.1, lið 9b í undirkafla 3.1, 3. lið undirkafla 3.1 og lið 5a í undirkafla 3.1, I. kafla viðauka I við EES-samninginn, í þeirri röð.

38 Vísað er til máls C-504/04 *Agraproduktion Staebelow* [2006] ECR I-679.

samningsins, hvíli á ríkinu sem beiti fyrir sig greininni. EES-ríki sem banni innflutning á hráu kjöti verði að sanna, svo hafið sé yfir allan vafa, að innflutningur slíks kjöts geti stofnað heilsu manna og dýravelferð í verulega hættu. Stefnandi telur að íslenska ríkinu hafi ekki tekist að sýna fram á að svo sé. Ráðstafanirnar verði því ekki réttlættar með vísun til 13. gr. EES-samningsins.

STEFNDI

- 111 EES-ríkjum er að mati stefnda heimilt að stefna að umfangsmikilli vernd lýðheilsu, dýraheilbrigðis og líffræðilegs fjölbreytileika.³⁹ Ráðstafanirnar sem gripið sé til verði engu að síður að vera nauðsynlegar og hentugar til að ná því takmarki. Þar sem málsatvik og staðreyndir máls standi landsdómstólnum nærri, sé hann í betri aðstöðu til að meta hvort meðalhófs hafi verið gætt.⁴⁰ Sú niðurstaða styðjist einnig við þá skýru verkaskiptingu sem liggur til grundvallar 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.
- 112 Stefndi heldur því fram, að við beitingu 13. gr. EES-samningsins um landbúnaðarafurðir verði fyrst að hafa í huga að landbúnaðarstefna ESB falli utan gildissviðs EES-samningsins. EES-samningnum hafi aldrei verið ætlað, og hann ekki saminn með það í huga, að draga úr eða gefa eftir heilsufarslegar kröfur sem eigi, af sérstökum ástæðum, við um Ísland. 13. gr. samningsins og dómaframkvæmd sem henni tengist eigi þar að auki aðallega við um vörur sem enginn innri markaður sé fyrir innan EES. Að mati stefnda sé því ekki unnt að túlka 13. gr. EES-samningsins, þegar kemur að sviði

39 Vísað er til mála C-67/97 *Bluhme* [1998] ECR I-8033, 33. mgr., og E-16/10 *Philip Morris Norway* [2011] EFTA Ct. Rep. 330, 77. mgr.

40 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Philip Morris Norway*, 86. mgr., og máls C-405/98 *Gourmet* [2001] ECR I-1795, 33. mgr.

landbúnaðarafurða, með sama stranga hætti og eigi við um aðrar vörur sem ákvæðin um frjálsa vöruflutninga taka til.

- 113 Stefndi telur jafnframt að þegar óvissa ríkir um umfang hættu sem steðjar að lýðheilsu og dýraheilbrigði, megi EES-ríki grípa til verndarráðstafana án þess að þurfa að bíða þess að hættan sé fyllilega komin í ljós. Því nægi að sýna fram á að réttmætt sé að gera ráð fyrir því að ráðstafanirnar geti aukið vernd lýðheilsu og dýraheilbrigðis.⁴¹
- 114 Stefndi bendir á að þegar reglur hafi ekki verið samræmdar og vísindaleg óvissa ríki um hættuna sem um ræðir, sé það aðildarríkjanna að ákveða að hvaða marki þau grípa til ráðstafana til að sporna við henni og tryggja heilbrigði manna, að grundvallarreglum EES-réttar virtum, sérstaklega þeim reglum sem lúta að frjálsum vöruflutningum. Stefndi telur vera á valdsviði hvers EES-ríkis að meta viðbrögð við aðsteðjandi hættu.⁴² Hann telur að ríki skuli hafa meira svigrúm til þess í tilvikum þar sem reglur um frjálsa vöruflutninga eigi ekki við.
- 115 Stefndi áskilur sér því allan rétt til að tryggja heilsu manna og dýra að fullu, í samræmi við 18. gr. EES-samningsins, eins og hana beri að skýra með hliðsjón af 13. gr. Íslandi sé ekki skylt að bera áhættuna af atvikum sem geta valdið óbætanlegu tjóni á íslenskum dýrastofnum og/eða grafið alvarlega undan lýðheilsu og dýraheilbrigði. Þegar vísindaleg óvissa ríki um hættuna hvíli sönnunarbyrðin á þeim aðila sem henni valdi og verði hann að sýna fram á að Ísland hafi gengið óþarflega langt í ákvörðun sinni um að sporna gegn hættunni.

41 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Philip Morris Norway*, 82. og 83. mgr.

42 Vísað er til máls E-3/00 *ESA* gegn *Noregi* [2000-2001] EFTA Ct. Rep. 73.

- 116 Stefndi telur að ráðstöfununum sem um ræðir sé ekki ætlað að koma algjörlega í veg fyrir alla áhættu. Hagsmunum Íslands sé þó best borgið með því að viðhalda verndinni í samræmi við vísindaleg gögn um orsakir þeirrar hættu sem steðji að heilbrigði dýrastofna og manna. Sérfræðiálit sem aflað hafi verið og lögð fyrir ESA í fyrri málsmeðferð vegna samningsbrota sýni að vísindalegar rannsóknir og úttektir styðji þær ráðstafanir sem Ísland hafi gripið til. Það sé þó landsdómstólsins að meta hvort svo sé.
- 117 Stefndi telur þar af leiðandi að markmiðin sem skilyrðið um „frystingarvottorð“ sé ætlað að stefna að séu að öllu leyti réttlætanleg samkvæmt 13. gr. EES-samningsins og að það sé landsdómstólsins að meta hvort meðalhófs hafi verið gætt.

ESA

- 118 ESA bendir á að ekki sé unnt að réttlæta ráðstafanir með vísan til 13. gr. EES-samningsins þegar um samræmd svið Evrópuréttar sé að ræða.⁴³ Komist dómstóllinn á hinn bóginn að þeirri niðurstöðu að dýraheilbrigðiseftirlit hafi ekki verið samræmt með tæmandi hætti í tilskipuninni heldur ESA því fram að íslensku reglurnar um innflutning á hráu kjöti verði ekki réttlættar með vísan til 13. gr. EES-samningsins.
- 119 ESA bendir á að þar sem 13. gr. EES-samningsins geymi undanþágu frá 18. gr. verði að skýra hana þröngt og að sönnunarbyrðin varðandi það hvort ráðstöfunin hafi verið réttlætanleg hvíli á aðildarríkinu.⁴⁴ Þótt EES-ríkjum sé heimilt að ákveða hversu ríka vernd þau veiti þeim lögmætu hagsmunum sem stefnt sé að,⁴⁵ verði þau að gæta

43 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Compassion in World Farming*, 47. mgr.

44 Vísað er til áður tilvitnaðra mála *Framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu*, 22. mgr., og *Framkvæmdastjórnin gegn Hollandi*, 47. mgr.

45 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Ladbrokes*, 42. mgr.

meðalhófsreglunnar.⁴⁶ EES-ríki sem banni tiltekna vöru eða komi á leyfisveitingakerfi verði að sýna fram á að sú ráðstöfun sé viðeigandi og takmarkist við það sem nauðsynlegt geti talist til að ná hinu lögmæta markmiði, sem í þessu tilviki sé vernd lýðheilsu og dýraheilbrigðis.⁴⁷ Það feli í sér skyldu til að leggja fram viðeigandi sönnunargögn.⁴⁸

120 ESA telur að áhættugreiningarnar tvær sem Ísland lagði fram við málsmeðferðina vegna meintra samningsbrota, annars vegar um dýraheilbrigði og hins vegar um lýðheilsu, styðji ekki þá skoðun að ótakmarkaður innflutningur kjöts og kjötafurða sé svo hættulegur íslenskum búfénaði eða lýðheilsu að honum verði að stjórna með kerfisbundinni meðferð við leyfisveitingu. Þar sem ekki megi byggja ákvörðun á nálgun sem miði við að áhættan sé engin, telur ESA íslensku ráðstafanirnar ekki gæta meðalhófs með tilliti til þeirrar hagsmunagæslu sem stefnt sé að.⁴⁹

121 Hvað dýraheilbrigði varðar telur ESA að samkvæmt áhættumatinu tengist aðalhættan á dreifingu smitefna frístundabúskap með svín og alifuglarækt í bakgörðum, sem virðist fara vaxandi á Íslandi. Áhættan fyrir bústofn sem alinn sé í atvinnuskyni sé óveruleg. ESA telur jafnframt að smitefni, sem gæti skapað verulega hættu, myndu lifa af 30 daga frystingu. Þar af leiðandi sé „frystingarkrafan“ ekki hentug eða nauðsynleg leið til að uppræta hættuna á smiti íslensks búfjár.

122 Hvað lýðheilsu varðar, telur ESA að þótt áhættumatið bendi til þess að ekki sé útilokað að innflutningur hrárrar kjötvöru úr nautgripum,

46 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Framkvæmdastjórnin gegn Hollandi*, 46. mgr.

47 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *de Peijper*, 17. mgr.

48 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu*.

49 Vísað er til áður tilvitnaðra mála *Frakkland gegn Framkvæmdastjórninni*, 79. mgr., *Pfizer Animal Health gegn Ráðinu*, 139. og 141. mgr., og *Alpharma gegn Ráðinu*, 152. og 154. mgr.

svínum eða alifuglum frá ESB gæti haft neikvæð áhrif á lýðheilsu á Íslandi, fjalli skýrslan hvorki um það hvort strangt leyfisveitingakerfi, á borð við það sem hér sé um að ræða, geti talist nauðsynlegt eða viðeigandi, né um þær efnislegu kröfur sem gerðar séu til þeirra sem sæki um slíkt innflutningsleyfi.

- 123 Enn fremur telur ESA að gildandi reglur EES-réttar mæli þegar fyrir um samræmdar ráðstafanir vegna þeirra smitefna sem til umfjöllunar eru í áhættumatinu.⁵⁰ Rétt eins og Ísland viðurkenni dragi þær ráðstafanir úr hættunni á því að vörur sem eigi uppruna sinn innan EES geti borið með sér marga af þeim sjúkdómum sem minnst sé á í áhættumatinu. Ísland hafi hins vegar ekki veitt upplýsingar sem benda til þess að skilyrðið um frystingu sé hentugt og nauðsynlegt í þessu samhengi, eða að ekki megi grípa til ráðstafana sem ekki séu jafn íþyngjandi.
- 124 ESA telur það skilyrði þess að grípa megi til varúðarreglunnar að búið sé að bera kennsl á þætti sem geti hugsanlega haft neikvæðar afleiðingar fyrir heilsu og að fyrir liggja ítarleg matsgerð á heilbrigðisáhættu, sem byggð sé á áreiðanlegustu vísindalegu gögnunum sem fyrir liggja og nýlegustu niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna.⁵¹ Grípa verði til ráðstafana á grundvelli vísindalegra heimilda og þær verði að vera hóflegar, án mismununar, gagnsæjar og í samræmi við svipaðar ráðstafanir sem þegar hafi verið gerðar.⁵²
- 125 Að mati ESA hefur Ísland ekki lagt fram gögn í máli þessu sem benda myndu til vísindalegrar óvissu. Ráðstafanirnar séu að öllu leyti byggðar á tilgátu um að ekki sé hægt að útiloka að innflutningur

50 Sem dæmi er vísað til reglugerðar tilskipunar 2002/60/EB (varðandi afríska svínaflensu), tilskipunar 2001/89/EB (varðandi hefðbundna svínaflensu), og tilskipunar 2005/94/EB (varðandi fuglaflensu).

51 Vísað er til mála C-333/08 *Framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi* [2010] ECR I-757, 92. mgr., og C-343/09 *Afton Chemical* [2010] ECR I-7027, 60. mgr.

52 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *ESA gegn Noregi*, 26., 30. og 32. mgr.

fersks kjöts og kjötafurða frá EES geti haft neikvæð áhrif á lýðheilsu og dýraheilbrigði á Íslandi. Fyrirbyggjandi ráðstafanir megi þó ekki byggja á tilgátum, sem geri ráð fyrir einhverju sem ekki hefur verið staðfest með vísindalegum aðferðum.⁵³

126 Loks bendir ESA á að ekkert bendi til þess að íslensku reglurnar um kjötinnflutning séu tímabundnar í eðli sínu eða að viðhald þeirra sé undir þróun vísindalegrar þekkingar komið, eins og krafist sé af ráðstöfunum sem gerðar séu með skírskotun til varúðarreglunnar.⁵⁴

127 Niðurstaða ESA er því sú, að ef 18. gr. telst eiga við, bendi upplýsingarnar sem veittar eru í beiðninni um ráðgefandi álit, líkt og þær sem veittar voru í málsmeðferðinni vegna sammingsbrots, sterklega til þess að íslensku ráðstafanirnar fari í bága við meðalhófsregluna sem felist 13. gr. EES-sammingsins.

128 ESA leggur til að dómstóllinn svari sjötti spurningunni með eftirfarandi hætti:

Ef 18. gr. EES-sammingsins verður talin eiga við, er ekki hægt að telja ráðstöfun á borð við 10. gr. laganna, með hliðsjón af 3. til 5. íslensku reglugerðarinnar réttlæt看lega samkvæmt 13. gr., þar sem hún er hvorki hentug né nauðsynleg og gætir ekki meðalhófs í samræmi við það markmið að vernda lýðheilsu og dýraheilbrigði.

53 Vísað er til áður tilvitnaðra mála *Pfizer Animal Health* gegn *Ráðinu*, 143. mgr., og *Framkvæmdastjórnin* gegn *Frakklandi*, 91. mgr. og til máls C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia og aðrir* [2003] ECR I-8105, 106. mgr.

54 Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Agraproduktion Staebelow*, 40. mgr., máls C-601/11 *P Frakkland* gegn *Framkvæmdastjórninni*, dómur frá 11. júlí 2013, birtur með rafrænum hætti, 110. mgr., og orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar frá 2. febrúar 2000 um varúðarregluna, COM(2000) 1 final, bls. 1.

FRAMKVÆMDASTJÓRNIN

129 Framkvæmdastjórnin telur sjöttu spurninguna ekki hafa neina þýðingu fyrir málið og leggur til að dómstóllinn taki hana ekki til greina.

Per Christiansen

Framsögumaður