

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur þann 18. apríl 2017 kveðið upp svohljóðandi:

Ú R S K U R Ð

Með stjórnslukæru dags. 27. desember 2016 kærði Leifur Þórsson f.h. Esju Gæðafæðis ehf., kt. 700404-3660, hér eftir nefndur kærandi, ákvörðun Matvælastofnunar dags. 9. desember 2016, um að hafna innflutningi á hreindýrakjöti og veiðiminjum með sendingarnúmeri ENAJ27116GLGOHW005T.

Kröfugerð

Kærandi gerir þá kröfu að ráðuneytið breyti ákvörðun Matvælastofnunar og heimili innflutning á hreindýrakjöti því sem um ræðir (frá starfsstöð Isortoq Reindsdyrslakteri EU Autorisationsnr. 4445).

Um kærueimild gildir 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 30. gr. d. laga nr. 93/1995 um matvæli. Kæran barst fyrir lok kærufrests samkvæmt 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga.

Málsatvik og málsmeðferð

Samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum voru málsatvik með eftirfarandi hætti:

Þann 27. nóvember 2016 flutti kærandi inn til landsins dýraafurð frá Grænlandi. Þann 29. nóvember 2016 tilkynnti Matvælastofnun kæranda um fyrirhugaða ákvörðun um að hafna innflutningi á vörunum, þar sem þær stæðust ekki kröfur samkvæmt lögum um matvæli nr. 93/1995 og reglugerðum settum með stöð í þeim. Kæranda var veittur 10 daga frestur til að tjá sig um efni bréfsins og koma að skriflegum andmælum. Kærandi nýtti ekki andmælarétt sinn.

Þann 9. desember 2016 hafnaði Matvælastofnun kæranda um leyfi til innflutnings á vörunni. Um var að ræða 1.604 kg af hreindýrakjöti og veiðiminjar, þ.e. haus og horn af hreindýri. Í bréfinu var kærandi upplýstur um að ráðstafa yrði vörunum, annað hvort með endursendingu hennar til ákvörðunarstaðar utan Evrópska efnahagssvæðisins, eða með eyðingu vörunnar ef endursending væri óframkvæmanleg. Í bréfinu var kæranda leiðbeint um kærueimild og kærufrest.

Með bréfi dags. 27. desember 2016 kærði Leifur Þórsson f.h. kæranda, ákvörðun Matvælastofnunar um að hafna innflutningi á vegum kæranda á hreindýrakjöti.

Með bréfi dags. 5. janúar 2017 óskaði ráðuneytið eftir umsögn Matvælastofnunar vegna framangreindrar kæru. Matvælastofnun var gefinn frestur til 11. janúar 2017 til að veita umsögn í málinu. Þann 11. janúar 2017 sendi Matvælastofnun ráðuneytinu tölvubréf þar sem tilkynnt var að ekki næðist að skila umsögninni þann dag en hún myndi berast daginn eftir. Umsögn Matvælastofnunar barst ráðuneytinu með tölvubréfi þann 12. janúar 2017. Þann 18. janúar 2017 kynnti ráðuneytið kæranda umsögnina og veitti honum frest til 25. janúar 2017 til að koma á framfæri athugasemdum við umsögnina. Þann 25. janúar 2017 bárust athugasemdir kæranda ráðuneytinu. Þann 6. apríl 2017 óskaði ráðuneytið eftir afriti bréfs Matvælastofnunar til kæranda, þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða synjun á leyfi til innflutnings og afriti mynda í betri gæðum,

þar sem myndefnið var ógreinilegt á þeim myndum sem ráðuneytið hafði undir höndum. Gögnin bárust 7. apríl 2017.

Ekki bárust frekari gögn í málinu og því er málið tekið til úrskurðar á grundvelli fyrirliggjandi gagna. Ráðuneytið tekur fram að sökum anna í ráðuneytinu hefur afgreiðsla þessa máls dregist og er beðist velvirðingar á því.

Málsástæður og lagarök

Málsástæður og lagarök kæranda:

Í kæru er þess krafist að ákvörðun Matvælastofnunar frá 9. desember 2016, verði felld úr gildi og kæranda verði heimilað að flytja inn hreindýrakjöt sem flutt var til landsins þann 27. nóvember 2016. Kærandi kveðst una ákvörðun Matvælastofnunar um að hafna innflutningi á veiðiminjum (haus og hornum af hreindýri), enda hafi þær verið sendar til landsins fyrir mistök af hálfu Royal Arctic Line.

Kærandi byggir kröfu sína á því að skilyrðum fyrir innflutningi á kjötinu hafi verið fullnægt. Allt kjöt sé stimplað með skýrri auðkenningu starfsstöðvar, varan sé heilbrigð og vottuð af heilbrigðiseftirliti Danmerkur.

Kærandi telur synjun Matvælastofnunar hafa byggst á þremur atriðum: að sendingunni hafi ekki fylgt frumrit af heilbrigðisvottorði fyrir veiðiminjar, að varan hafi ekki verið merkt viðurkenndri starfsstöð, samkvæmt skrá ESB, og að sendingunni hafi ekki fylgt staðfesting á að kjötið væri laust við salmonellusýkla.

Kærandi bendir á að hann hafi sent fyrirspurn í tölvuskeyti til Matvælastofnunar um möguleika á sýnatöku hérlendis til staðfestingar þess að varan væri laus við salmonellusýkla. Matvælastofnun hefði svarað að unnt væri að fallast á slíkt hefði heilbrigðisvottorð fylgt veiðiminjunum og varan hefði verið merkt með númeri samþykkrar starfsstöðvar. Kærandi bendir á að veiðiminjar hafi verið sendar fyrir mistök sendanda og telur þær vera aðskilinn hluta sem hefði ekki átt að koma í veg fyrir innflutning vörunnar.

Kærandi telur kröfu Matvælastofnunar um að auðkennisnúmer sé merkt með merkimiða ekki vera í samræmi við ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og – ráðsins (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu, sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt með reglugerð nr. 104/2010, og bendir á að þeirrar kröfu sé hvergi getið í upplýsingum á vefsíðu Matvælastofnunar. Hann segir stimplun beint á kjöt þekkta innan ríkja ESB þar sem merkimiðar séu oftast settir á vöru eftir að hún hefur verið unnin. Umrædd vara sé send í stórpakkningu og sé ætluð til vinnslu á Íslandi þar sem lögmætar merkingar fari á vöruna. Skrokkarnir í umræddu tilviki séu merktir 6 stimplum hver og telur kærandi útilokað að þeir hafi allir verið ógreinanlegir þar sem fagfólk DVFA (The Danish Veterinary and Food Administration) hafi stimplað vöruna. Kærandi telur innflytjanda verða að fá að njóta vafans sé orðalag laga og reglugerða ekki ótvírætt um gerð merkinga. Kærandi segir vöruna hafa verið kyrfilega merkt viðurkenndri starfsstöð samkvæmt skrá ESB. Kærandi kveðst í framtíðinni tilbúinn til að setja auka stimpla á hvern skrokk og merkimiða á umbúðir til að liðka fyrir frekari innflutningi og fullnægja kröfum Matvælastofnunar.

Kærandi bendir á að Isorto Reindeer Station hafi í fjögur skipti sent hreindýrakjöt til landsins, þar sem umbúnaður hafi verið með sama hætti og nú. Því hafi sendandi kjötsins mátt ætla að frágangur og merkingar kjötsins hafi verið í samræmi við kröfur. Kærandi telur skýrt að samræmi og jafnræði verði að gilda um innflutning kjötafurða og að synjun Matvælastofnunar á leyfi til innflutnings brjóti gegn jafnræðisreglu. Kærandi bendir á að í því tilviki sem Matvælastofnun hafi tjáð sendanda að áframhaldandi innflutningur yrði aðeins heimilaður ef merkingar á afurðum yrðu bættar, hafi þær sendingar verið í kössum sem ekki hafi verið merktir sérstaklega.

Kærandi telur engan vafa leika á því að sendingin hafi verið rekjanleg. Hann ítrekar að varan hafi verið ætluð í áframframleiðslu og varan í heild auðkennd með viðlögðu vottorði.

Þá gerði kærandi athugasemdir við gæði þeirra mynda sem fylgdu umsögn, þar sem vart hafi verið hægt að greina myndefnið.

Málsástæður og lagarök Matvælastofnunar:

Í umsögn Matvælastofnunar dags. 12. janúar 2017 kemur fram að Matvælastofnun hafi í upphafi gert athugasemdir við merkingar hreindýrakjötsins og að sendingunni hafi ekki fylgt staðfesting á að kjötið væri laust við salmonellusýkla.

Matvælastofnun bendir á að í bréfi dags. 29. nóvember 2016 hafi kæranda verið tilkynnt um væntanlega höfnun á innflutnings á sendingu á hreindýraafurðum frá Grænlandi. Einn þriggja annmarka sem komið hafi fram við innflutningseftirlit hafi verið að varan væri ekki merkt viðurkenndri starfsstöð samkvæmt skrá ESB. Engar merkingar hafi verið aðrar en ógreinilegur og ólæsilegur stimpill á kjötinu. Þetta sjáist á ljósmyndum sem fylgi umsögn Matvælastofnunar. Í tilkynningunni hafi innflytjanda verið greint frá að afurðir skuli merkja í samræmi við 5. gr. og II. viðauka við reglugerð (EB) nr. 853/2004 um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu.

Matvælastofnun bendir á að hún hafi síðar upplýst kæranda um að hægt væri að fallast á sýnatöku hérlandis væri kjötið með fullnægjandi merkingum. Þar sem merkingum hafi verið ábótavant hafi Matvælastofnun synjað um innflutning, að veittum fresti til andmæla. Formleg andmæli hafi ekki borist. Málið snúi því að ágreiningi um hvort merkingar á vörunni séu fullnægjandi eða ekki.

Matvælastofnun bendir á varðandi fullyrðingu kæranda um að kjötstimpill sé vanaleg og hefðbundin aðferð við framleiðslu kjötmetis á Norðurlöndunum, að Grænland sé utan evrópska efnahagssvæðisins (EES), a.m.k. hvað varði búfjárafurðir. Því gildi reglugerð nr. 1044/2011 um eftirlit með innflutningi á dýraafurðum frá ríkjum utan EES, sem sett er m.a. með stoð í lögum um matvæli nr. 93/1995 og lögum um dýrasjúkdóma nr. 25/1993. Í 4. gr. reglugerðarinnar segi meðal annars að opinber dýralæknir skuli sannreyna að stimplar og aðrar merkingar séu í samræmi við upplýsingar á vottorði og í skjölum.

Matvælastofnun bendir á að í 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 853/2004 og viðauka við hana sé meðal annars fjallað um heilbrigðis – og auðkennismerkingar á slíkum matvælum og í 6. gr. um þær reglur sem gildi um afurðir í dýraríkinu frá löndum utan Bandalagsins.

Matvælastofnun bendir á að II. viðauki reglugerðar (EB) nr. 853/2004 fjalli sérstaklega um kröfur er varðar ýmsar afurðir úr dýraríkinu en hann skiptist í þrjá þætti. Í 9. tölul. C-hluta I. þáttar (aðferð við merkingu) komi meðal annars skýrt fram að merkið megi setja beint á vöruna en merkið megi einnig vera merkispjald sem ekki er hægt að fjarlægja og sé úr sterku efni. Í 5. tölul. B-hluta komi fram að merkið skuli vera læsilegt og óafmáanlegt og rittáknin greinileg.

Matvælastofnun bendir á að lágmarksmerkingar aðrar en ofangreindar kröfur um auðkennismerki á dýraafurðir, séu lágmarksupplýsingar á vörum ætluðum stórelldhúsum eða til frekari vinnslu og eru tilgreindar í a-, f-, g- og h-liðum 1. mgr. 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1169/2011 um miðlun upplýsinga um matvæli til neytenda sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt með reglugerð nr. 1294/2014. Svo sem heiti matvæla, geymsluþol, geymsluskilyrði og loks nafn og heimilisfang fyrirtækisins (ábyrgðaraðila).

Matvælastofnun tekur ekki undir sjónarmið kæranda að um brot á jafnræðisreglu sé að ræða. Matvælastofnun bendir á að innflutningur umrædds sendanda hafi aðeins verið heimilaður í eitt sinn eftir að matvælalöggjöf Evrópusambandsins var innleidd í lok árs 2011. Í því tilviki hafi kjötstimpill verið vel læsilegur en Matvælastofnun hafi tekið fram að innflutningur yrði aðeins heimilaður framvegis ef merkingar afurðanna yrðu bættar, til að tryggja rekjanleika þeirra. Þau fyrirmæli hafi sendandi virt að vettugi nú.

Niðurstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins

Vörurnar sem um ræðir voru fluttar til landsins frá Grænlandi þann 27. nóvember 2016. Við nánari skoðun á vörunum kom í ljós að vörurnar voru ekki merktar með tilskyldu samþykkisnúmeri. Matvælastofnun hafnaði því leyfi til innflutnings á vörunum með bréfi dags. 9. desember 2016.

Tilgangur laga nr. 93/1995 um matvæli (lög nr. 93/1995) kemur fram í 1. gr. laganna, þ.e. að tryggja, svo sem kostur er, gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Á öllum stigum framleiðslu og dreifingar skal vera möguleiki á að rekja feril matvæla eins og hreindýrakjöts. Hreindýrakjöt fellur undir lögina sem matvæli skv. 4. gr. laganna. Stjórnendur matvælafyrirtækja skulu geta tilgreint alla einstaklinga og lögaðila sem hafa afhent þeim matvæli, dýr sem gefa af sér afurðir til manneldis eða hvers kyns efni sem nota á eða vænst er að verði notuð í matvæli sbr. 2. mgr. 13. gr. a. laga nr. 93/1995. Stjórnendur þurfa að geta tilgreint hvaða fyrirtæki það eru sem þeir hafa afhent vörur sínar. Settar eru á herðar þeirra skyldur til að ráða yfir kerfum og verklagsreglum til að gera framgreindar upplýsingar aðgengilegar opinberum eftirlitsaðilum að beiðni þeirra. Matvæli skulu vera merkt og auðkennd á viðeigandi hátt til að auðveldara verði að rekja feril þeirra með aðstoð viðeigandi skjala eða upplýsinga í samræmi við framangreindar kröfur. Matvælalöggjöf Evrópusambandsins gerir ráð fyrir víðtæku kerfi rekjanleika í matvælafyrirtækjum til þess að hægt sé að afturkalla vörur á markvissan og nákvæman hátt eða veita neytendum eða eftirlitsmönnum upplýsingar og komast þannig hjá óþarfa röskun þegar upp koma vandamál í tengslum við öryggi matvæla.

Þá kemur fram í 27. gr. b. laga nr. 93/1995 að allur innflutningur búfjárafurða, sjávarafurða og lifandi ferskvatns- eða sjávardýra frá ríkjum utan Evrópska efnahagsvæðinu skuli fara um landamærastöðvar. Þar skal fara fram athugun á skjölum og samanburður á þeim og sendingunni

til að sannreyna uppruna hennar og ákvörðunarstað. Í reglugerð nr. 1044/2011 segir að Matvælastofnun skuli sjá til þess að engin sending frá þriðja ríki sé flutt inn á evrópska efnahagssvæðið nema að loknu heilbrigðiseftirliti samkvæmt reglugerðinni. Í 4. gr. sömu reglugerðar kemur fram að heilbrigðiseftirlit með sendingum felist í sannprófun skjala, auðkenningu og heilnæmi afurða. Ef eftirlit samkvæmt reglugerðinni leiðir í ljós að afurðir uppfylla ekki kröfur sem settar eru í lögum eða reglum eða að slíkt eftirlit leiði í ljós vanrækslu skal Matvælastofnun, að undangengnum andmælarétti innflytjanda, fyrirskipa endursendingu vörunnar til ákvörðunarstaðar utan evrópska efnahagsvæðisins sem samþykktur er af innflytjanda eða förgun vörunnar skv. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011.

Reglugerð (EB) nr. 853/2004 öðlaðist gildi á Íslandi með setningu reglugerðar nr. 104/2010 með stoð í 31. gr. a. í lögum nr. 93/1995. Í 5. gr. og II. viðauka í reglugerð (EB) nr. 853/2004 kemur fram hvornig skuli standa að merkingu afurða sem koma frá þriðju ríkjum og eiga að fara á markað í aðildarríkjunum. Á merkingu afurða skal koma fram samþykkisnúmer starfsstöðvarinnar skv. 7. tölul. B. hluta, I. þáttar, II viðauka reglugerðar (EB) nr. 853/2004. Tilgangur auðkennismerkis er annars vegar að tryggja rekjanleika vörunnar og veita upplýsingar um uppruna hennar og hins vegar að staðfesta að viðkomandi starfsstöð hafi gilt vinnslu- eða starfsleyfi sbr. 4. og 5. gr. reglugerðarinnar. Slíkt leyfi á að tryggja tiltekið heilbrigðisástand starfsstöðvarinnar þegar varan yfirgefur starfsstöðina. Auðkennismerkið skal sett á vöruna áður en hún er send frá starfsstöð skv. 1. tölul. A. hluta, I. þáttar, II viðauka reglugerðarinnar. Með tilliti til gagna málsins var auðkennisnúmer ekki auðgreinanlegt á kjötinu sem um ræðir þegar það barst til landsins.

Krafa um auðkennismerkingar á matvælum er ófrávíkjanleg skv. 13. gr. a. laga nr. 93/1995 sbr. 18. gr. reglugerðar (EB) nr. 178/2002 um rekjanleika matvæla, 2. mgr. og b-lið 3. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 1044/2011 og efnisákvæði I. þáttar, II. viðauka, reglugerðar (EB) nr. 853/2004. Tilgangur ákvæða laga um matvæli og reglugerðum sem settar eru með stoð í þeim, er að tryggja svo sem kostur er gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Til að þetta sé tryggt, hafa verið settar ítarlegar reglur eins og áður hefur verið reifað. Þá gera þessar reglur ákveðnar kröfur til matvælaöryggis, framleiðslu, markaðssetningar, rekjanleika, umbúða, merkinga og efnainnihalds. Reglurnar setja ákveðin skilyrði vegna innflutnings afurða sem koma úr dýrarákinu og þá sérstaklega til afurða sem koma frá þriðju ríkjum eins og Grænlandi.

Þegar athugun hefur leitt í ljós að vara eins og hér um ræðir uppfyllir ekki þær kröfur sem lög og reglugerðir mæla fyrir um ber að endursenda vöruna til ákvörðunarstaðar utan Evrópska efnahagssvæðisins eða farga vörunni innan 60 daga sbr. 1. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011. Ef 60 daga tímamarkið er liðið skal farga vörunni sbr. 2. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar.

Jafnræðisregla stjórnarsýslurættarins mælir fyrir um að stjórnvöld gæti samræmis og jafnræðis við úrlausn mála sem eru sambærileg í lagalegu tilliti. Í frumvarpi með stjórnarsýslulögum er tekið fram að það teljist ekki mismunur í lagalegu tilliti, byggi mismunur á úrlausna mála á lögmætum sjónarmiðum.

Ákvörðun Matvælastofnunar frá 9. desember 2016 felur í sér að heimila ekki innflutning hreindýrakjöts sem var ekki með merkingar í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum og reglugerðum. Ákvörðun Matvælastofnunar í öðru máli þar sem innflutningur vöru var heimilaður, byggði á því að kjötstimpill á vöru var auðgreinanlegur og innflutningur heimilaður með því

skilyrði að merkingar yrðu bætta framvegis. Eins og áður er rakið, er krafa um auðkennismerkingar á matvælum ófrávíkjanleg og því lögmæt sjónarmið sem liggja til grundvallar synjunar Matvælastofnunar á heimild til innflutnings. Matvælastofnun braut því ekki gegn jafnræðisreglu stjórnsluréttarins. Ráðuneytið sér ekki tilefni til að setja út á málsmeðferð málsins hjá Matvælastofnun enda var helstu reglum stjórnsluréttarins fylgt við afgreiðslu málsins.

Eins og að framan er rakið er krafa um auðkennismerkingar á matvælum ófrávíkjanleg. Með tilliti til þess að auðkennisnúmer var ekki auðgreinanlegt á kjötinu sem um ræðir, þegar það barst til landsins, er innflutningur þess óheimill. Í ákvæði 2. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011 segir að farga skuli vöru að liðnum 60 dögum frá því að eftirlit leiðir í ljós að varan uppfyllir ekki þær kröfur sem settar eru í lögum. Þar sem það tímamark er liðið ber að farga kjötinu sem um ræðir, sbr. 2. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011.

Kærandi féllst á ákvörðun Matvælastofnunar hvað varðar höfnun á innflutningi veiðiminja. Með vísan til framangreinds skal þeim fargað, sbr. 2. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011.

ÚRSKURÐARORÐ

Ráðuneytið staðfestir ákvörðun Matvælastofnunar, frá 9. desember 2016, um að synja Esju Gæðafæði ehf. um leyfi til innflutnings á hreindýrakjöti með sendingarnúmeri ENAJ27116GLGOHW005T. Þar sem meira en 60 dagar eru liðnir frá innflutningseftirliti Matvælastofnunar skal vörunni fargað, sbr. 2. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011 um eftirlit með innflutningi á dýraafurðum frá ríkjum utan EES.

Kærandi féllst á ákvörðun Matvælastofnunar hvað varðar höfnun á innflutningi veiðiminja. Þar sem meira en 60 dagar eru liðnir frá innflutningseftirliti Matvælastofnunar skal vörunni fargað, sbr. 2. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 1044/2011 um eftirlit með innflutningi á dýraafurðum frá ríkjum utan evrópska efnahagssvæðisins.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra


Ólafur Friðriksson


Birgitta Kristjánsdóttir