DÓMUR DÓMSTÓLSINS

1. febrúar 2016*

(Lögsaga – 8. gr. EES-samningsins –Innflutningur á hráum kjötvörum – Tilskipun 89/662/EBE – Samræming reglukerfis 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.

DÓMSTÓLLINN,

skipaður dómurunum Carl Baudenbacher, forseta, Per Christiansen, framsögumanni, og Páli Hreinssyni,

dómritari: Gunnar Selvik,

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

* Beiðni um ráðgefandi álit á íslensku.

- 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 Íris 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:

> *HAFA Í HUGA það markmið að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, 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 samkeppnisskilyrði 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, 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.

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 (Stjtíð. 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 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 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/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.

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 [...]*
>
> *Þrátt 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 sótthreinsast við tilbúning eða sérstök sótthreinsun er framkvæmd fyrir innflutning og vörunni fylgir fullnægjandi vottorð um uppruna, vinnslu og sótthreinsun 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 hrárri 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 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.

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 beðið 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 frjálsar 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 sæki 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 réttlætanlegt 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. vísi 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. vísi 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 búfénaðar 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 endurspegli 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 frjálsar 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 stjórnsýslukröfur, 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 stjórnsýslu 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 endurspeglist 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 sæki 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 stjórnsýslu og efnislegum kröfum. Stefndi telur tilskipunina geyma kröfur um formsatriði á sviði stjórnsýslu, 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 stjórnsýslu og efnislegum kröfum í máli þessu. Samkvæmt tilskipuninni þjóna formsatriðin á sviði stjórnsýslu 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 frjálsar 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