

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur föstudaginn 18. nóvember 2016 í máli nr.

E-1471/2014:

Ferskar kjötvörur ehf.

(Arnar Þór Stefánsson hrl.)

gegn

íslenska ríkinu

(Gizur Bergsteinsson hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 1. nóvember sl., er höfðað 25. apríl 2014 af Ferskum kjötvörum ehf., Síðumúla 34, Reykjavík gegn íslenska ríkinu.

Stefnandi gerir þær dómkröfur aðallega að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 1.909 evrur og 80.606 krónur, með vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 20. mars 2014 til þess tíma er mánuður er liðinn frá birtingardegi stefnu, en frá þeim degi með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sömu laga til greiðsludags. Til vara krefst stefnandi þess að stefndi verði dæmdur til að greiða stefnanda 381.159 krónur með vöxtum og dráttarvöxtum sem í aðalkröfu. Loks krefst stefnandi málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu og greiðslu málskostnaðar.

I.

a.

Helstu atvik málsins eru þau að í febrúar 2014 pantaði stefnandi 83 kíló af nautalundum frá hollensku fyrirtæki og greiddi fyrir þær 1.909 evrur. Sótti stefnandi um innflutningsleyfi fyrir kjötið 26. febrúar 2014 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 tollstjóra í Keflavík á meðan beðið var ákvörðunar varðandi innflutningsleyfið. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið veitti stefnanda innflutningsleyfið 6. mars 2014 fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, með þeim fyrirvara að skilyrði c-, e- og g-liðar 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins, væru uppfyllt. Stefnandi fór þess á leit við Matvælastofnun 11. mars 2014 að hún heimilaði innflutning hins ferska kjöts og tollafgreiðslu 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. Í svari Matvælastofnunar 14. mars 2014 kom fram að stofnunin hefði ekki heimild til að verða við beiðninni og að skilyrðin

væru í samræmi við reglugerð nr. 448/2012. Í kjölfar þessara bréfaskipta hafnaði tollstjóri tollafgreiðslu kjötsins. Að beiðni stefnanda var kjötinu fargað í kjölfarið.

b.

Með sex ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, 23. október 2007, voru gerðir Evrópusambandsins um matvæli og fóður, eða svokölluð matvælalöggjöf ESB, teknar upp í EES-samninginn. Með umræddum ákvörðunum var matvælalöggjöfin tekin upp í EES-samninginn og aðildarríkjum sammingsins gert að innleiða umræddar gerðir Evrópusambandsins. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 varðaði endurskoðun á þeim undanþágum sem Ísland hefur haft frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn. Samþykkt þessarar ákvörðunar, að því er Ísland varðar, hafði í för með sér að Ísland þyrfti framvegis að fylgja reglum ESB á þessu sviði að því er varðar búfjárafurðir. Þannig átti frelsi til innflutnings búfjárafurða að aukast og Ísland að verða hluti af innri markaði ESB hvað matvæli varðaði og vera heimilt að flytja til landsins búfjárafurðir á grundvelli heilbrigðiskrafna EES-löggjafar. Þessum breytingum á EES-samningnum var ætlað að auka frelsi til inn- og útflutnings búfjárafurða á grundvelli heilbrigðiskrafna. Í umræddri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar var af Íslands hálfu ekki gerður fyrirvari annar en sá að tekið var fram að ákvæði I. kafla, I. viðauka við EES-samninginn skyldu ekki taka til Íslands að því er varðaði ákvæði um lifandi dýr og dýraafurðir á borð við egg, fósturvísa og sæði. Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 134/2007 og 137/2007 vörðuðu heildarendurskoðun á matvælalöggjöf ESB og voru þá felldar inn í EES-samninginn fjöldi reglugerða og annarra afleiddra gerða ESB, m.a. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla auk áorðinna breytinga.

Ríkisstjórn Íslands lagði í tvígang fram frumvarp á Alþingi á árinu 2008, annars vegar 1. apríl 2008 og hins vegar 19. desember 2008, með það að markmiði að leiða matvælalöggjöf ESB í lög. Í báðum frumvörpunum var meðal annars gert ráð fyrir því að afnema ætti innflutningsbann á hráu kjöti og eggjum, en slíkt bann hefur verið í gildi á grundvelli 10. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Samkvæmt frumvörpunum átti einungis að banna innflutning á kjötmjöli, beinamjöli og blóðmjöli til að hindra að dýrasjúkdómar bærust til landsins. Umrædd frumvörp voru ekki útrædd á Alþingi og tóku því ekki gildi sem lög. Frumvarp var lagt fram að nýju 8. júlí 2009 og hafði það tekið nokkrum breytingum frá fyrri frumvörpum. Í athugasemdum með frumvarpinu sagði að frumvarpið væri í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-

nefndarinnar að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti og hráum eggjum, samkvæmt 10. gr. laga nr. 25/1993, héldist og yrði ekki afnumið. Í athugasemdunum kemur fram að innflutningsbanni sé viðhaldið með það að markmiði að tryggja núverandi stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna, og sé þá ekki síst höfð í huga langvarandi einangrun búfjárstofna Íslands sem reynslan hafi sýnt að geti verið sérlega næmir fyrir sjúkdómum sem litlum skaða valda í öðrum löndum. Framangreint frumvarp tók gildi sem lög nr. 143/2009. Þau ákvæði laganna sem koma til skoðunar í þessu máli tóku gildi 1. nóvember 2011.

Samtök verslunar og þjónustu sendu 9. desember 2011 kvörtun til Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, þar sem kvartað var yfir innflutningsbanni á hráu kjöti. Töldu samtökin að bannið bryti í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum, enda lægju hvorki fyrir vísindalegar rannsóknir né alþjóðlegt áhættumat sem styddu umrætt bann. ESA sendi bréf til íslenska ríkisins, 12. desember 2011, þar sem óskað var rökstuðnings Íslands fyrir umræddu innflutningsbanni. Þá var sérstaklega óskað eftir því að Ísland rökstyddi hvaða ástæður réttlættu bannið og að færð yrðu rök fyrir því að engar minna íþyngjandi aðgerðir gætu náð sama markmiði. Með formlegu erindi 30. desember 2013 komst ESA að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum. Var það þannig niðurstaða ESA að ákvæði í lögum nr. 25/1993 og reglugerð nr. 448/2012 brytu gegn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 89/662/EBE. Þá fælu lagareglurnar í sér tæknilegar hindranir í skilningi 18. gr. EES-samningsins sem ekki yrðu réttlættar á grundvelli 13. gr. samningsins. Með ákvörðun sinni 8. október 2014 gaf ESA út endanlega og rökstudda niðurstöðu sína varðandi álitaeefnið þar sem fyrri afstaða var áréttuð. Var skorað á yfirvöld að lagfæra löggjöf sína í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum.

II.

Stefnandi byggir á því að honum hafi verið gert ómögulegt að flytja til landsins ferskt eða ófryst, hrátt nautakjöt. Hann telur að ákvörðun Matvælastofnunar um að hafna innflutningi hins hráa nautakjöts, og eftirfarandi ákvörðun tollstjóra um að stöðva innflutning hennar til landsins, hafi verið í andstöðu við íslensk lög, rétt skýrð í samræmi við EES-rétt og skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, en til vara að íslensk lög séu í bága við EES-rétt, að því leyti að ákvæði íslenskra laga um bann við innflutningi á fersku, hráu nautakjöti séu í andstöðu við EES-samninginn, sbr. 18. gr. hans, og afleiddar gerðir hans, einkum tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 89/662/EBE og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002.

Stefnandi byggir á því að reglur EES-réttar, rétt skýrðar, og almenn lögskýringar-sjónarmið, bæði íslensks réttar og EES-réttar, leiði til þeirrar niðurstöðu að í raun sé heimilt að íslenskum lögum að flytja inn ferskt, hrátt nautakjöt. Fyrir liggir að í meginreglu a.-liðar, 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, komi fram að óheimilt sé að flytja til landsins hráar og lítt saltaðar sláturafurðir. Þótt ráðherra geti heimilað innflutning á umræddum vörum, að fengnum meðmælum Matvælastofnunar, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna, eigi það ekki við um ferskt, hrátt kjöt. Þannig sé það gert að skilyrði fyrir innflutningi á hráu kjöti að það hafi verið geymt við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu, sbr. c.-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012. Þetta þýði að umrætt reglugerðarákvæði komi í veg fyrir að hægt sé að flytja inn ferskt, hrátt kjöt til landsins. Samkvæmt 3. gr. EES-samningsins skuldbindi samningsaðilar sig til að gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiði. Í 3. gr. laga nr. 2/1993 komi jafnframt fram að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við eigi, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggir. Íslenska ríkið sé ennfremur skuldbundið samningsaðilum sínum samkvæmt 7. gr. EES-samnings að innleiða viðeigandi gerðir Evrópusambandsins í innlandan rétt. Í bókun 35 við EES-samninginn komi jafnframt fram að þar sem komið geti til árekstra á milli EES-reglna og annarra settra laga skuldbindi EFTA-ríkin sig til að setja lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.

Samkvæmt a.-lið 7. gr. EES-samningsins sé Ísland skuldbundið til þess að taka reglugerðir Evrópusambandsins, sem séu eða verði hluti EES-samningsins, í heild sinni upp í landsrétti. Ekkert svigrúm sé til breytinga eða aðlögunar reglugerða þegar þær séu felldar í landsrétti. Ef reglugerðir séu innleiddar með þeim hætti sem ákvæðið mæli fyrir um öðlist þær sömu stöðu og almenn lög. Reglugerð EB nr. 178/2002 hafi verið tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 134/2007. Reglugerðin hafi jafnframt öðlast gildi hér á landi með beinni innleiðingu, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 102/2010. Reglugerðin hafi því augljóslega stöð að íslenskum lögum. Þá sé ljóst að meginmál EES-samningsins hafi lagagildi hér á landi, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993. Í 18. gr. EES-samningsins sé sérregla um bann við tæknilegum hindrunum vegna viðskipta með landbúnaðarafurðir.

Stefnandi telur að almenn lögskýringarsjónarmið leiði til þeirrar niðurstöðu að bann íslenskra laga við innflutningi á fersku, hráu nautakjöti eigi að víkja fyrir þeim ákvæðum EES-samningsins og afleiddra gerða samningsins sem mæli fyrir um frjáls viðskipti með landbúnaðarvörur. Í fyrsta lagi sé ljóst að bann íslenskra laga við innflutningi á fersku, hráu nautakjöti byggir í raun á reglugerðarákvæði.

Þannig hafi stefnanda verið kleift að flytja inn ferskt, hrátt nautakjöt ef ekki hefði verið fyrir ákvæði c.-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012, sem geri það að skilyrði að innflytjandi hrárrar vöru framvísi vottorði sem staðfesti að hinar innfluttu vörur hafi verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Sé þetta ákvæði í andstöðu við reglugerð EB nr. 178/2002 og feli í sér tæknilega hindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins. Þar sem 18. gr. EES-samningsins og ákvæði reglugerðar EB nr. 178/2002 hafi stöðu sem almenn lög að íslenskum rétti gangi þau framur ákvæði c.-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 í samræmi við þá grundvallarreglu íslensks réttar að æðri lög ganga framur óæðri. Í öðru lagi telji stefnandi að 18. gr. EES-samningsins og ákvæði reglugerðar EB nr. 178/2002 séu sérreglur um innflutning á landbúnaðarvörum gagnvart almennu banni íslenskra laga við innflutningi á fersku, hráu nautakjöti. Í samræmi við meginregluna um að sérlög gangi framur almennum lögum gangi umræddar reglur, sem séu af rót EES-réttar, framur hinu almenna banni íslenskra laga. Í þriðja lagi telji stefnandi að 18. gr. EES-samningsins og ákvæði reglugerðar EB nr. 178/2002 séu nýrri lög en almennt bann íslenskra laga við innflutningi á fersku, hráu nautakjöti, sem verið hafi við lýði í langan tíma hér á landi, þ.e. frá því fyrir gildistöku laga nr. 2/1993. Reglurnar gangi því framur hinu almenna banni í samræmi við meginregluna um að yngri lög gangi framur eldri.

Jafnvel þótt íslenskir dómstólar telji að framangreindar reglur, sem séu af rót EES-réttar, og ákvæði íslenskra laga um bann við innflutningi á fersku, hráu nautakjöti séu hliðsett ákvæði að landsrétti, telji stefnandi að EES-reglurnar eigi samt sem áður að njóta forgangs. Stefnandi telji þannig, í ljósi 3. gr. laga nr. 2/1993 og með hliðsjón af þeirri staðreynd að reglugerðir hafi beina stoð að landsrétti, sbr. 7. gr. EES-samningsins, að óhjákvæmilega hljóti sá skýringarkostur að verða ofan á sem sé minnst íþyngjandi fyrir stefnanda. Í ljósi þess beri að veita EES-reglunum forgang eða í það minnsta skýra ósamrýmanleg ákvæði landsréttar til samræmis við EES-reglurnar. Með vísan til alls þessa, og með hliðsjón af lögskýringaraðferðum EES-réttar, telji stefnandi að rétt sé að víkja til hliðar þeim ákvæðum íslenskra laga er banni innflutning á fersku, hráu nautakjöti. Af því leiði að innflutningur á slíkum matvælum teljist lögmætur að íslenskum lögum, sem leiði þá aftur til þess að Matvælastofnun hafi verið óheimilt að banna innflutning á vörum stefnanda og tollstjóranum jafnframt óheimilt að hafna tollafgreiðslu varanna. Af þessu leiði að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á.

Ef ekki verði fallist á framangreint byggji stefnandi á því að áður nefnt bann íslenskra laga brjóti í bága við EES-rétt, sem leiði til skaðabótaskyldu íslenska ríkisins. Ákvæði 1. kafla II. hluta EES-samningsins, sem mæli fyrir um grundvallarreglur um frjálsta vöruflutninga, gildi ekki um landbúnaðarafurðir.

Þannig komi fram í a.-lið 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins að ákvæði samningsins taki einungis til framleiðsluvara sem falli undir 25.-97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni. Þar sem dýr og dýraafurðir eigi undir vöruflokka 1-5 í umræddri skrá teljist þær ekki falla undir grundvallarreglur EES-samningsins um frjálsa vöruflutninga. Þrátt fyrir þetta sé mælt fyrir um sérreglur um landbúnaðar- og sjávarafurðir í 2. kafla II. hluta EES-samningsins. Þannig sé mælt fyrir um sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna í I. viðauka EES-samningsins, sbr. 17. gr. hans. Í 18. gr. samningsins komi síðan fram að með fyrirvara um sérstakt fyrirkomulag varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir skuli samningsaðilar tryggja að fyrirkomulaginu, sem kveðið sé á um í 17. gr. og a- og b-lið 23. gr. varðandi aðrar vörur en þær er heyri undir 3. mgr. 8. gr., verði ekki stofnað í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Ákvæði 13. gr. skuli gilda. Samkvæmt umræddu ákvæði sé það skylda aðildarríkja að sjá til þess að því fyrirkomulagi sem gildi um dýr og landbúnaðarafurðir sé ekki stofnað í hættu með öðrum tæknilegum hindrunum. EFTA-dómstóllinn hafi túlkað ákvæðið á þá leið að með banni við öðrum tæknilegum hindrunum sé átt við að aðildarríkjum sé óheimilt að mæla fyrir um aðrar takmarkanir en leiði af gerðum Evrópusambandsins.

Eins og áður sé rakið sé óheimilt að flytja inn ferskt, hrátt kjöt til Íslands, sbr. c.-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012. Reglugerð EB nr. 178/2002, sem hafi verið innleidd í íslenskan rétt með reglugerð nr. 102/2010, mæli fyrir um samræmingu á regluverki í tengslum við öryggi matvæla og fóðurs í því skyni að gera flutning matvæla og fóðurs innan EES-svæðisins frjálsan. Reglugerðin gildi á öllum stigum framleiðslu, vinnslu og dreifingar matvæla og fóðurs og sé tilgangur hennar að koma á frjálsum flutningum á matvælum og fóðri innan EES-svæðisins, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar eigi þannig að vera hægt að flytja hvers kyns matvæli á milli ríkja innan EES-svæðisins, að því gefnu að matvælin uppfylli kröfur reglugerðarinnar, m.a. um öryggi. Þá séu ítarleg ákvæði um samræmdar ráðstafanir ef matvæli, sem flutt séu milli landa, skapi alvarlega áhættu fyrir heilbrigði manna og dýra. Áframhaldandi innflutningsbann Íslands á fersku, hráu kjöti sé í ósamræmi við framangreinda reglugerð og í ósamræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar sem varðað hafi innleiðingu á matvælalöggjöf ESB og endurskoðun á þeim undanþágum sem Ísland hafi haft frá I. kafla í viðauka I við EES-samninginn. Þetta sé óumdeilt í málinu, enda komi beinlínis fram í frumvarpi því er varð að lögum nr. 143/2009 að innflutningsbannið sé í ósamræmi við afleiddar gerðir EES-samningsins. Innflutningsbannið feli því sannanlega í sér tæknilega hindrun í skilningi 18. gr. EES-samningsins. Ágreiningurinn standi í raun um það hvort

innflutningsbannið sé réttlætanlegt á grundvelli 13. gr. EES-samningsins. Stefnandi telji að svo sé ekki.

Af samskiptum Íslands og EFTA megi ráða að íslenska ríkið telji innflutningsbannið nauðsynlegt til þess að vernda líf og heilsu manna og sé því réttlætanlegt á grundvelli 13. gr., sbr. 18. gr. EES-samningsins. Þótt stefnandi telji umrætt markmið vera göfugt í sjálfu sér telji hann ekki fullnægjandi sannanir fyrir því að nauðsynlegt sé að banna innflutning á ófrystu, hráu kjöti til þess að ná umræddum markmiðum. Að mati stefnanda verði stefndi, í samræmi við svokallaða varúðarreglu EES-réttar, að sýna fram á með óyggjandi hætti að umrætt bann sé nauðsynlegt. Þannig hafi Evrópuþingurinn lagt til grundvallar að aðildarríki þurfi að skilgreina vel þá mögulegu hættu á heilsutjóni sem ríkið geti staðið frammi fyrir. Þá verði aðildarríki að láta fara fram alhliða og umfangsmikið mat á hættunni og verði það að vera byggt á traustustu tiltæku vísindalegu gögnunum og nýjustu niðurstöðum alþjóðlegra rannsókna. Hafi EFTA-dómstóllinn jafnframt talið að ekki sé nægjanlegt fyrir aðildarríki að byggja á tilgátum eða almennum fræðilegum hugleiðingum. Í samskiptum sínum við EFTA hafi stefndi lagt fram skýrslur fræðimanna um möguleg áhrif þess að aflétta banninu. Skýrslur þessar séu verulega almenns eðlis, séu ekki sérstaklega ítarlegar og engin þeirra gerð í kjölfar sérstakrar rannsóknar á því hvort innflutningur á hráu kjöti myndi hafa eins neikvæð áhrif og stefndi haldi fram. Þá sé mikilvægt að hvergi virðist í skýrslunum fjallað um að nauðsynlegt sé að frysta nautakjöt í einn mánuð við -18°C til að koma í veg fyrir hin ætluðu neikvæðu áhrif. Umræddar skýrslur fullnægi því engan veginn framangreindum skilyrðum um að varúðarreglunni verði einungis beitt ef fyrir liggja ítarlegar og traustar vísindalegar rannsóknir. Skýrslurnar fullnægi a.m.k. ekki þessum skilyrðum að því er varði nauðsyn á frystingu kjötvara í einn mánuð. Þá verði einnig að líta til þess að umræddar skýrslur séu allar ritaðar eftir að lög nr. 143/2009 hafi tekið gildi og séu því eftiráskýringar stjórnvalda. Við gildistöku laga nr. 143/2009 hafi því ekki legið fyrir nein vísindaleg gögn sem rennt hafi stöðum undir nauðsyn þess að viðhalda innflutningsbanni á hráu kjöti. Jafnframt verði að líta til þess að niðurstöðurnar séu engan veginn afdráttarlausar, heldur megi ráða af þeim þá meginniðurstöðu að ekki sé hægt að útiloka að aflétting bannsins muni hafa neikvæð áhrif á heilsu dýra og manna. Að mati stefnanda séu slíkar almennar óafdráttarlausar tilgátur engan veginn nægjanlegar til þess að réttlæta bann við innflutningi á hráu kjöti.

Stefnandi telji enn fremur að Evrópulöggjöf, einkum reglugerð EB nr. 178/2002, tryggji með fullnægjandi hætti þau atriði sem stefndi hafi helst áhyggjur af. Þannig séu ítarleg ákvæði í reglugerðinni um hvernig eigi að bregðast við í alvarlegum tilvikum og eigi ráðstafanir sem aðildarríki samþykki viðvíkjandi

matvælum ávallt að byggjast á áhættugreiningu. Þá sé í reglugerðinni mælt fyrir um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu sem hafi m.a. það hlutverk að safna saman upplýsingum frá aðildarríkjum, samræma vinnu þeirra, framkvæma áhættumat og gera tillögur til úrbóta þegar þess gerist þörf. Hafi stefndi ekki með nokkru móti rökstutt eða gert líklegt að Evrópulöggjöf sé ófullnægjandi til þess að ná þeim markmiðum stefnda að vernda líf og heilsu manna og dýra. Í öllu falli telji stefnandi að stefndi hafi brotið gegn meðalhófsreglu EES-réttar, sbr. einnig 13. gr. EES-samningsins. Í meðalhófsreglunni felist að aðildarríki megi ekki ganga lengra í takmörkun á fjórfrelsisákvæðum EES en nauðsynlegt sé til þess að ná því markmiði sem að sé stefnt. Verði aðildarríkið þannig að sanna, t.d. með vísun til fullnægjandi sönnunargagna, að ekki sé mögulegt að ná markmiðinu með vægara móti. Stefndi geti því ekki réttlætt umrætt bann á grundvelli 13. gr. EES-samningsins ef hægt sé að vernda heilsu manna og dýra með öðrum hætti sem takmarki ekki frjáls viðskipti með eins íþyngjandi hætti og í þessu máli. Að mati stefnanda verði að túlka 13. gr. EES-samningsins þröngt og hvíli sönnunarbyrðin á stefnda að sanna að ekki hafi verið hægt að ganga skemur en raunin hafi orðið í þessu máli. Stefndi telji að fortakslaust bann við innflutningi á fersku, hráu kjöti sé alltof víðtækt, enda taki það til hvers kyns fersks, hrás kjöts, hvort sem það sé frá nautgripum, sauðfé eða alifuglum og hvort sem það sé unnið eða óunnið. Virðist bannið þannig grundvallast á þeirri fyrirframgefna forsendu að hverskyns innflutt hrátt kjöt feli ávallt í sér hættu á heilsutjóni nema það sé fryst við -18°C í einn mánuð. Að mati stefnanda sé þessi fyrirframgefna forsenda verulega hæpin, enda styðjist hún ekki við nein vísindaleg gögn. Þá hafi stefndi ekki með nokkru móti sýnt fram á að lagareglur afleiddra gerða Evrópusambandsins, sem teknar hafi verið upp í EES-samninginn, nái ekki þeim markmiðum sem að sé stefnt. Loks verði ekki séð að þeir sjúkdómar sem stefndi vísi til berist með hráu kjöti sem ætlað sé til mannelis, eins og í þessu tilviki. Telji stefnandi að íslenskum búfénaði stafi þannig aðallega hættu af innflutningi lifandi dýra frá öðrum löndum og dýrafóðri, en ekki kjötafurðum sem eingöngu séu ætlaðar til mannelis. Með vísan til alls þessa telji stefnandi að stefndi hafi virt meðalhófsreglu EES-réttar að vettugi þegar ákveðið hafi verið að viðhalda innflutningsbanni á fersku, hráu kjöti.

Í 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 sé gert að skilyrði að innflytjandi hrárra vara sæki um leyfi til innflutnings varanna og framvísi fjölmörgum vottorðum áður en hann flytji vörurnar inn. Stefndi byggir á því að þessar kröfur íslenskra laga séu í andstöðu við tilskipun nr. 89/662/EBE um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á. Tilskipun nr. 89/662/EBE hafi verið tekin upp í EES-samninginn með viðauka I við samninginn, sbr. 17. gr. EES-samningsins. Í viðaukanum sé sérstaklega tekið fram

að tilskipunin eigi við um Ísland. Auk þess hafi tilskipunin sérstaklega verið innleidd með beinum hætti í íslenskan rétt með 16. gr. reglugerðar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nr. 1043/2011 um eftirlit með heilbrigði eldisdýra og dýraafurðum í viðskiptum innan Evrópska efnahagssvæðisins. Augljóst sé af ákvæðum tilskipunarinnar að tilgangur hennar sé að auka frelsi í flutningi landbúnaðarvara með því að draga úr dýraheilbrigðiseftirliti viðtökuríkisins. Í tilskipuninni sé þannig gert ráð fyrir því að dýraheilbrigðiseftirlit eigi sér einkum stað innan upprunaríkisins, þ.e. þaðan sem viðkomandi dýr eða vara komi frá, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar. Það sé þannig skylda upprunaríkja að sjá til þess að vörur sem séu ætlaðar til viðskipta innan aðildarríkja uppfylli heilbrigðiskröfur á öllum stigum framleiðslu, geymslu, markaðssetningar og í flutningi, sbr. 4. gr. tilskipunarinnar. Í 5. gr. tilskipunarinnar sé að finna undantekningu frá þeirri meginreglu að dýraheilbrigðiseftirlit eigi einkum að fara fram í upprunaríki. Sé þar mælt fyrir um að yfirvöld viðtökuríkis geti framkvæmt takmarkað eftirlit. Sé þar talið upp með tæmandi hætti hvers konar eftirlit það geti verið. Komi fram í ákvæðinu að viðeigandi yfirvöld í viðtökuríki geti framkvæmt óhlutdrægar skyndikannanir í þeim tilgangi að rannsaka hvort flutningsaðili hafi uppfyllt kröfur 3. gr. tilskipunarinnar og geti einnig tekið sýni í því skyni. Sambærileg regla komi fram í 6. mgr. 3. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 882/2004 frá 29. apríl 2004 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt. Í umræddu ákvæði segi að lögbæru yfirvaldi í viðtökuríki sé heimilt að gera óhlutdrægar athuganir til að kanna hvort fóður og matvæli samræmist lögum um fóður og matvæli. Í reglugerð nr. 448/2012 séu gerðar miklu strangari eftirlitskröfur til þeirra sem flytji inn hrátt kjöt en leiða megi af tilskipun nr. 89/662/EBE. Þannig sé almenna reglan sú, eins og áður sé rakið, að óheimilt sé að flytja til landsins hrátt og lítt saltaðar sláturafurðir. Ráðherra geti þó heimilað innflutning á slíkum vörum að fengnum meðmælum Matvælastofnunar. Í 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 sé síðan að finna nánari útfærslu á umræddum ákvæðum. Komi þar fram í 4. gr. reglugerðarinnar að innflytjandi hrárrar vöru skuli ávallt sækja um leyfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og leggja fram, til umsagnar Matvælastofnunar, aðflutningsskýrslu, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund vöru og framleiðanda. Þá sé mælt fyrir um í 4. og 5. gr. reglugerðarinnar að umsókn innflytjanda hrárrar vöru þurfi að fylgja fjöldi vottorða, m.a. opinbert uppruna- og heilbrigðisvottorð, vottorð sem staðfesti að vörunnar hafi verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu og opinbert vottorð sem staðfesti að afurðirnar séu lausar við salmonellusýkingu. Þessar kröfur um sönnun á ástandi vörunnar feli augljóslega í sér heilbrigðiseftirlit í skilningi 2. gr. tilskipunar nr. 89/662/EBE og 2. gr. reglugerðar nr. 1043/2011.

Umrætt eftirlit fari hins vegar langt út fyrir það eftirlit sem sé heimilt í viðtökuríki samkvæmt ákvæðum tilskipunar nr. 89/662/EBE. Þannig sé ekki heimilt samkvæmt tilskipuninni að viðtökuríki krefjist þess að innflytjandi vöru sæki fyrirfram um leyfi fyrir innflutningi hrárra vara. Þá sé ekki heimilt að gera kröfu um að innflytjandi leggi fram þau vottorð sem krafist sé samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar. Að mati stefnanda bendi kröfur íslenskra laga og reglugerða til þess að íslensk stjórnvöld treysti ekki eftirliti innan annarra EES-ríkja. Telji stefnandi að slíkt sé í andstöðu við það gagnkvæma traust og þá gagnkvæmu viðurkenningu eftirlits sem EES-samningurinn og tilskipun nr. 89/662/EBE byggja á. Grafi slíkt enn fremur undan meginmarkmiðum fjórfrelsisákvæða EES-samningsins. Stefnandi telji jafnframt að af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins megi ráða að þegar tilskipanir hafi það að markmiði að samræma lagaumhverfi aðildarríkja ESB geti aðildarríki ekki vikið frá ákvæðum þeirra að öðru leyti en leiði af ákvæðum tilskipunarinnar sjálfrar. Aðildarríki geti því ekki réttlætt frávik með vísan til almennu reglu 13. gr. EES-samningsins, heldur verði frávikin að eiga sér stoð í tilskipuninni sjálfri. Eins og ráða megi af tilskipun nr. 89/662/EBE sé megintilgangur hennar að samræma heilbrigðiseftirlit innan aðildarríkja EES, með það að markmiði að einfalda eftirlit með innflutningi landbúnaðarvara. Að mati stefnanda sé í tilskipun nr. 89/662/EBE nákvæmlega talið upp með hvaða hætti viðtökuríki geti framkvæmt heilbrigðiseftirlit með innfluttum vörum. Þannig geti íslenska ríkið ekki réttlætt umrædd frávik með vísan til ákvæða tilskipunar nr. 89/662/EBE. Stefnandi telji því augljóst að íslenska ríkið hafi ekki staðið við þær skuldbindingar sem leiði af EES-samningnum. Íslenska ríkið hafi verið skuldbundið, samkvæmt 7. gr. EES-samningsins, að laga íslenskan rétt að tilskipun nr. 89/662/EBE svo að efnislegt samræmi yrði á milli íslenskra réttarreglna og ákvæða tilskipunarinnar. Þessi aðlögun hafi átt að tryggja það að innflutningur á vörum yrði einkum háður eftirliti upprunaríkja og að viðtökuríki hefði einungis takmarkaðar heimildir til eftirlits. Ekki hafi verið staðið við þessar skuldbindingar af hálfu íslenska ríkisins. Stefnandi telji að af gögnum málsins megi ráða að hann hefði getað flutt inn vörur sínar ef ekki hefði verið fyrir óhóflegar kröfur Matvælastofnunar. Stefnandi hafi ætlað að flytja inn ferskt, hrátt, nautakjöt til landsins og ætlað að bjóða neytendum slíka vöru til sölu. Varan hafi verið komin til landsins en ekki fengið tollafgreiðslu. Matvælastofnun hafi gert kröfu um að stefnandi legði fram þrenns konar vottorð samkvæmt 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012, m.a. um að varan hefði verið geymd í -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Ef Matvælastofnun hefði ekki krafist framlagningar slíks vottorðs hefði stefnandi getað flutt vöru sína inn án teljandi vandræða.

Stefnandi telji þannig augljóst af gögnum málsins að hann hefði fengið tollafgreiðslu ef ekki hefði verið fyrir ólögmatar kröfur innlendra stjórnvalda. Stefnandi telji í fyrsta lagi augljóst að íslenskum stjórnvöldum hafi verið óheimilt að hafna innflutningi og tollafgreiðslu varanna, enda innflutningurinn heimill að rétt skýrðum íslenskum lögum í ljósi reglna EES-réttar og hefðbundinna lögskýringarviðhorfa. Ef stefndi hefði tekið réttar og lögmatar ákvarðanir gagnvart stefnanda hefði hann fengið tollafgreiðslu á umræddu nautakjöti. Verði ekki fallist á þetta sé í öðru lagi byggt á því að stefndi hafi brugðist í verulegum mæli skyldum sínum samkvæmt ákvæðum EES-samningsins. Einstaklingar og lögaðilar eigi kröfu til þess að íslenskri löggjöf sé hagað til samræmis við reglur EES-réttar. Takist stefnda ekki að laga löggjöf að EES-samningnum leiði það af lögum nr. 2/1993 og meginreglum og markmiðum EES-samningsins að stefndi verði skaðabótaskyldur að íslenskum rétti. Eins og áður sé rakið sé innflutningsbann á hráu kjöti í ósamræmi við reglugerð nr. 178/2002 og 18. gr. EES-samningsins og eftirlit með innflutningi hrás kjöts hér á landi í ósamræmi við tilskipun nr. 89/662/EBE. Hvor framangreind röksemd um sig valdi því að stefndi sé skaðabótaskyldur gagnvart stefnanda. Augljóst sé að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni vegna þessa. Þannig hafi stefnandi greitt fyrir vöruna og flutning hennar en geti ekki boðið hana til sölu í þeim tilgangi sem hún var keypt, og verði henni fargað. Um sé að ræða 83 kíló af nautalundum sem kostað hafi 1.909 evrur. Þá hafi flutningskostnaður numið 80.606 krónum.

Fari svo ólíklega að dómstóllinn telji meinbugi vera á að taka til greina umrædda kröfugerð, þannig fram setta, sé til vara gerð krafa um að stefndi greiði stefnanda alla fjárhæðina í íslenskum krónum. Gengi evru sé þá reiknað miðað við sölugengi evru eins og það hafi verið skráð hjá Seðlabanka Íslands á tjónsdegi, þ.e. 20. mars 2014 (157,44). Samkvæmt því sé tjón vegna kaupa á 83 kílóum af nautalundum 300.553 krónur. Samtala tjónsins nemi þá 381.159 krónum með flutningskostnaði, sem nemi varakröfu. Með vísan til 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 sé í báðum dómkröfum krafist vaxta frá þeim degi er vörunni var synjað um tollafgreiðslu, þ.e. 20. mars 2014. Með vísan til 6. og 9. gr. sömu laga sé gerð krafa um dráttarvexti frá þeim degi er mánuður var liðinn frá birtingu stefnu í málinu.

Um lagarök fyrir aðal- og varakröfu sinni vísar stefnandi til EES-samningsins, einkum 7., 13., 17. og 18. gr. samningsins, og laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, einkum 2. og 3. gr. laganna. Þá vísar stefnandi til laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, einkum 10. gr. laganna, reglugerðar nr. 448/2012 um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir berist til landsins, reglugerðar nr. 1043/2011 um eftirlit með heilbrigði eldisdýra og dýraafurða í viðskiptum innan Evrópska efnahagssvæðisins, reglugerðar nr. 102/2010 um

gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 og tollalaga nr. 88/2005. Stefnandi vísar jafnframt til almennra lögskýringarviðhorfa að íslenskum rétti, sbr. reglurnar um *lex superior*, *lex specialis* og *lex posterior* sem og til eftirfarandi gerða Evrópusambandsins: tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 89/662/EBE um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að hinum innri markaði verði komið á, einkum 5. gr. tilskipunarinnar, til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla auk áorðinna breytinga og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 882/2004 um opinber eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt. Loks vísar stefnandi til reglna skaðabótaréttarins vegna vanefnda íslenska ríkisins á alþjóðlegri skuldbindingu, einkum dómaframkvæmdar um skaðabótaskyldu íslenska ríkisins vegna rangrar innleiðingar á gerðum Evrópusambandsins. Vaxta- og dráttarvaxtakrafa í aðal- og varakröfu styðst við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu. Þá styður stefnandi málskostnaðarkröfu sína við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Um varnarþing í málinu vísar stefnandi til 3. mgr. 33. gr. sömu laga.

III.

Stefndi kveður sýknukröfu sína byggja á því að samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, sbr. 32. gr. laga nr. 143/2009, sé óheimilt að flytja til landsins hráar og lítt saltaðar sláturafurðir. Bann við innflutningi á hráu kjöti sé því að finna í lögum en ekki reglugerð. Ráðherra geti þó leyft innflutning á slíkum vörum, að fengnum meðmælum Matvælastofnunar, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valdi dýrasjúkdómum, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna. Í 1. gr. reglugerðar nr. 448/2012 segi að tilgangur reglugerðarinnar sé að hindra að sjúkdómar berist til landsins með sláturafurðum, eggjum, mjólkurafurðum og öðrum vörum sem reglugerðin taki til. Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar skuli innflytjendur hrárrar vöru alltaf sækja um leyfi til ráðherra og leggja fram, til umsagnar Matvælastofnunar, aðflutningsskýrslu, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vöru, tegund vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar sé kveðið á um að nánar tiltekin vottorð skuli fylgja innfluttum matvælum sem flokkist undir ákveðna vöruliði samkvæmt tollskrá. Ákvæði þessi miði öll að því að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins. Það markmið samræmist hvort tveggja tilgangi laga nr. 25/1993 og reglugerðarinnar.

Stefnandi byggi á því að honum hefði verið kleift að flytja inn ferskt, hrátt nautakjöt ef ekki hefði verið fyrir ákvæði c-liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012. Á þetta sé ekki unnt að fallast. Ákvæði þetta geri ráð fyrir að nánar tilteknum innfluttum matvælum, sem ráðherra hafi veitt heimild til að flytja til landsins, sbr. 4. gr. og hafi ekki hlotið fullnægjandi hitameðferð, skuli fylgja vottorð sem staðfesti að vörurnar hafi verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Ákvæði þetta byggi á því að sjúkdómastaða í upprunalandi vöru geti breyst skyndilega og geti vottorð um sjúkdóma því verið úrelt eða hreinlega röng þegar vara komi til landsins. Af framangreindri ástæðu sé það skilyrði fyrir innflutningi ákveðinna vara að þær séu frystar í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Þó umrætt skilyrði væri ekki til staðar í reglugerðinni þá væri engu að síður óheimilt að flytja til landsins hrátt kjöt, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, og stefnandi hefði þurft að sækja um leyfi til ráðherra, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna og 4. gr. reglugerðar nr. 448/2012. Meðmæli Matvælastofnunar með innflutningi þurfi að liggja fyrir til að ráðherra geti veitt leyfi til innflutnings á þeim vörum sem óheimilt sé að flytja til landsins enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valdi dýrasjúkdómum. Á grundvelli þessa mætti setja skilyrði fyrir innflutningi til að tryggja að ekki berist smitefni með vöru sem valdi dýrasjúkdómum og væri þá meðal annars hægt að setja skilyrði um frystingu vöru í ákveðinn tíma.

Aðal- og varakrafa stefnanda séu í fyrsta lagi reistar á því að honum hafi verið heimilt á grundvelli íslenskra laga, rétt skýrðra, að flytja inn ferskt, hrátt nautakjöt. Þannig byggi stefnandi á því að reglugerð nr. 102/2010, um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla auk áorðinna breytinga, víki til hliðar banni við innflutningi hrárra og lítt saltaðra sláturafurða samkvæmt a. lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Máli sínu til stuðnings vísi stefnandi í fyrsta lagi til þess að bannið styðjist við c. lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 sem geri það að skilyrði að innflytjandi hrárrar vöru framvísi vottorði sem staðfesti að varan hafi verið geymd við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Þar sem ákvæði 18. gr. EES-samningsins og reglugerðar EB nr. 178/2002 hafi stöðu sem almenn lög, gangi þau framur ákvæði c. liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012. Stefndi mótmæli þessari málsástæðu stefnanda. Máli sínu til stuðnings vísi stefnandi í öðru lagi til þess að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 og 18. gr. EES-samningsins feli í sér sérreglur um innflutning á landbúnaðarvörum gagnvart almennu banni íslenskra laga við innflutningi á fersku, hráu kjöti. Þar sem sérlög gangi framur almennum lögum gangi ákvæði 18. gr. EES-samningsins og reglugerðar nr. 178/2002 framur almennu banni íslenskra laga við innflutningi á

fersku, hráu kjöti. Stefndi mótmæli þessari málsástæðu stefnanda. Máli sínu til stuðnings vísi stefnandi í þriðja lagi til þess að 18. gr. EES-samningsins og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 feli í sér yngri lög en þau sem felist í almennu banni íslenskra laga við innflutningi á fersku, hráu kjöti. Stefndi mótmæli þessari málsástæðu stefnanda. Hvað sem framansögðu líði byggi stefnandi að endingu á því að EES-reglur eigi að njóta forgangs fram yfir ákvæði íslenskra laga á grundvelli 3. gr. EES-samningsins. Telji stefnandi að þar sem reglugerðir EB hafi beina stoð af landsrétti, sbr. 7. gr. EES-samningsins, beri að veita EES-reglum forgang fram yfir ákvæði landsréttar eða að skýra ósamrýmanleg ákvæði í landsrétti til samræmis við EES-reglur. Á þetta sé ekki unnt að fallast.

Innflutningur á hráum og lítt söltuðum sláturafurðum sé bannaður á grundvelli a. liðar 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, en ekki c. liðar 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 líkt og stefnandi haldi fram. Þannig sé mælt fyrir um innflutningsbannið í almennum lögum en ekki reglugerð. Reglugerð nr. 102/2010, sem kveði á um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002, gangi ekki framar almennum lögum, svo sem 10. gr. laga nr. 25/1993. Þetta leiði af reglunni um að almenn lög gangi framar stjórnvaldsfyrirmælum. Að gefnu tilefni mótmæli stefndi því að reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins hafi beina stoð að landsrétti á grundvelli 7. gr. EES-samningsins. Í a. lið 7. gr. EES-samningsins sé kveðið á um að gerð sem samsvari reglugerð EBE skuli sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila. Slíkar gerðir hafi því hvorki bein réttaráhrif hér á landi né hafi þær stöðu almennra laga nema þær séu samþykktar sem lög frá Alþingi sem síðar séu undirrituð af forseta Íslands. Af framansögðu leiði jafnframt að ákvæði reglugerðar EB nr. 178/2002, sbr. reglugerð nr. 102/2010, gangi ekki framar ákvæðum laga nr. 25/1993 á grundvelli þess að reglugerðin feli í sér sérlög eða yngri lög. Hvað sem þessu líði mótmæli stefndi því að ákvæði reglugerðarinnar komi með einhverjum hætti í veg fyrir að löggjafarvaldið setji lög sem banni innflutning á hráum og lítt söltuðum sláturafurðum. Geti 18. gr. EES-samningsins engu breytt um þessa niðurstöðu enda fælist í því að hendur löggjafarvaldsins væru þá bundnar til framtíðar. Stefndi byggi einnig á því að bann við innflutningi á hráum og lítt söltuðum sláturafurðum samræmist 13. gr., sbr. 18. gr. EES-samningsins, þar sem kveðið sé á um að samningsaðilar megi leggja á innflutning vara bönn eða höft til að tryggja almannaoýruggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd.

Aðal- og varakrafa stefnanda séu öðrum þræði reistar á því að bannið við innflutningi hrárra og lítt saltaðra sláturafurða hingað til lands, samkvæmt a. lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, stríði gegn 18. gr. EES-samningsins. Ákvæðið skyldi samningsaðila til að tryggja að fyrirkomulaginu, sem kveðið sé á um í 17. gr. og a. og b. lið 23. gr. fyrir aðrar vörur en þær er heyri undir 3. mgr. 8. gr., sé ekki stofnað

í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Í þessu felist að aðildarríki megi ekki mæla fyrir um aðrar hindranir en leiði af gerðum Evrópusambandsins. Stefnandi byggir jafnframt á því að bann við innflutningi hrás kjöts samræmist ekki reglugerð EB nr. 178/2002 og ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Reglugerð EB nr. 178/2002 feli í sér samræmingu á regluverki í tengslum við öryggi matvæla og fóðurs í því skyni að gera flutning þeirra innan EES-svæðisins frjálstan. Þannig eigi að vera hægt að flytja hvers kyns matvæli milli ríkja innan EES-svæðisins að því gefnu að þau uppfylli kröfur reglugerðarinnar. Stefndi mótmæli þessum málsástæðum stefnanda. Stefndi byggir á því að honum væri heimilt að hindra innflutning alls kjöts frá EES-svæðinu ef honum byði svo við að horfa. Því til stuðnings bendi stefndi á að sú vara sem um ræði falli ekki undir gildissvið EES-samningsins. Stefndi byggir þess vegna á því að honum sé heimilt að mæla fyrir um takmarkanir á innflutningi hennar. Gildissvið EES-samningsins sé afmarkað í 3. mgr. 8. gr. samningsins og falli kjöt ekki þar undir. Stefndi vísi jafnframt til 10. gr. samningsins sem banni að lagðir séu tollar á innflutning og gjöld sem hafi samsvarandi áhrif. Ákvæðið gildi ekki um þá vöru sem um ræði. Stefndi mætti því jafnframt leggja tolla á innflutt kjöt án þess að brjóta gegn skyldum sínum samkvæmt samningnum. Ástæða sé til að vekja athygli á þessu vegna þeirra staðhæfinga stefnanda að aðeins sé um að ræða tæknilega viðskiptahindrun. Svo sé ekki. Stefndi mótmæli því sérstaklega að bann við innflutningi hrás kjöts samræmist ekki reglugerð EB nr. 178/2002 og ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Stefnda sé heimilt að banna innflutning á hráu kjöti. Stefndi mótmæli því einnig að aðildarríki megi ekki mæla fyrir um aðrar takmarkanir við innflutningi landbúnaðarafurða en leiði af gerðum Evrópusambandsins. EES-samningurinn taki ekki til landbúnaðarafurða.

Stefnandi byggir jafnframt á því að stefndi geti ekki réttlætt innflutningsbannið með vísan til 13. gr., sbr. 18. gr. EES-samningsins. Máli sínu til stuðnings byggir stefnandi á því að stefndi hafi ekki sýnt fram á að innflutningsbannið sé nauðsynlegt. Í þeim skýrslum sem stefndi hafi lagt fram komi hvergi fram að nauðsynlegt sé að geyma kjöt við a.m.k. -18°C í einn mánuð til að koma í veg fyrir neikvæð áhrif. Niðurstöður í skýrslunum séu ekki afdráttarlausar. Auk þess tryggir reglugerð EB nr. 178/2002 með fullnægjandi hætti þau atriði sem stefndi hafi helst áhyggjur af. Hvað sem þessu líði hafi stefndi brotið meðalhófsreglu EES-réttar. Fortakslaust innflutningsbann sé of víðtækt en það grundvallist á þeirri fyrirframgefnu forsendu að hverskyns innflutt hrátt kjöt feli ávallt í sér hættu á heilsutjóni nema það sé fryst við -18°C í einn mánuð. Stefndi mótmæli þessum málsástæðum stefnanda og byggir á því að ákvæði 13. gr., sbr. 18. gr. EES-samningsins feli í sér heimild fyrir stefnda til að banna innflutning hrárra og lítt

saltaðra sláturafurða, í því skyni að tryggja almannaoýggi, verndun lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd. Stefndi byggi á því að hann hafi rétt til að ákvarða hvaða áhættu hann telji ásættanlega eða óásættanlega þegar komi að verndun almannaöryggis og verndun lífs og heilsu manna og dýra. Ákvörðun um slíkt sé aftur á móti ekki í höndum stefnanda. Þessi réttur stefnda sé óháður því hvort í reglum/reglugerðum annarra ríkja eða reglum sem ætlaðar séu til að samræma reglur aðildarríkja felist jafn ríkar kröfur og í þessu sambandi eða ekki.

Þá mótmæli stefndi því að hann geti ekki mælt fyrir um frekari kröfur en mælt sé fyrir um í reglugerð EB nr. 178/2002 til að vernda þá hagsmuni sem sérstaklega séu nefndir í 13. gr. EES-samningsins. Stefndi byggi á því að nauðsynlegt sé að tryggja að hrátt kjöt sem flutt sé til landsins beri ekki með sér smitefni sem hvort tveggja mönnum og dýrum stafi hætta af. Með því að áskilja að hrátt kjöt hafi verið geymt við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu sé dregið úr líkum á því að hingað til lands berist smitefni í því tilviki að sjúkdómastaða í upprunalandi vöru hafi breyst skyndilega. Stefndi byggi á því að sjúkdómastaða íslensks búpenings sé óvenjuleg í samanburði við önnur ríki og að vegna aldalangrar einangrunar íslenskra búfjárstofna hafi dýrin lítið ónæmi fyrir fjölmörgum smitefnum sem algeng séu í útlöndum en aldrei hafi orðið vart við hér á landi. Stefndi byggi jafnframt á því að staða Íslands sé einstök í þessu tilliti í samanburði við önnur ríki á EES-svæðinu, eins og sjá megi af þeirri staðreynd að af 81 sjúkdómi landdýra sem skráðir séu hjá Alþjóðadýraheilbrigðisstofnuninni finnist aðeins þrír á Íslandi og það í takmörkuðum mæli. Stefndi byggi enn fremur á því að Ísland sé einstakt í evrópsku samhengi að því er snerti verndun ættstofna af norrænum uppruna, þ.e. innlendra mjólkurkúa, sauðfjár, hesta og geita. Sé á því byggt að þýðingarmikið sé að koma í veg fyrir að innfluttir sýklar ógni þessum ættstofnum.

Stefndi mótmæli sérstaklega þeim málsástæðum stefnanda að hann hafi ekki gætt að varúðar- og meðalhófsreglu. Í þessu sambandi vísi stefndi til þeirra sjónarmiða sem fram komi í samskiptum hans við eftirlitsstofnun EFTA og þeirra skýrslna, greinargerða og annarra gagna sem lögð séu fram með greinargerð þessari sem og þeirra gagna sem eftir atvikum verði lögð fram síðar. Að því er snerti meðalhófsreglu byggi stefndi á því að innflutningsbannið sé ekki fortakslaust því ráðherra sé að ákveðnum skilyrðum uppfylltum veitt heimild til að leyfa innflutning. Þá byggi stefndi á því að áskilnaði um að vara sé geymd við a.m.k. -18°C í einn mánuð áður en hún sé afgreidd úr tolli sé ætlað að vernda líf og heilsu manna og dýra hér á landi. Sama eigi við um vottorð til staðfestingar á að afurðir séu lausar við salmonellusýkla.

Aðal- og varakrafa stefnanda sé í þriðja lagi reist á því að ákvæði 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 sé ekki í samræmi við 5. gr. tilskipunar nr. 89/662/EBE

sem hafi að geyma undantekningu frá þeirri aðalreglu að svonefnt dýraheilbrigðiseftirlit eigi að fara fram í upprunaríki. Ákvæði 5. gr. tilskipunarinnar geri ráð fyrir að yfirvöld í viðtökuríki geti framkvæmt takmarkað eftirlit og þar sé með tæmandi hætti fjallað um í hverju slíkt eftirlit geti falist. Þannig geti yfirvöld í viðtökuríki gert skyndikannanir til að rannsaka hvort flutningsaðili hafi uppfyllt kröfur 3. gr. tilskipunarinnar. Ákvæði 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012 feli í sér mun strangari kröfur til þeirra sem flytji inn hrátt kjöt en leiða megi af tilskipuninni. Þá byggi stefnandi á því að þegar tilskipunum sé ætlað að samræma lagaumhverfi aðildarríkja ESB geti aðildarríki ekki vikið frá ákvæðum þeirra að öðru leyti en leiði af ákvæðum tilskipunarinnar sjálfrar. Stefndi geti því ekki réttlætt slík frávík með vísan til 13. gr. EES-samningsins. Stefndi mótmæli þessum málsástæðum stefnanda og byggi þar á því að honum sé heimilt á grundvelli 13. gr., sbr. 18. gr. EES-samningsins, að víkja frá tilskipunum sem sé ætlað að samræma lagaumhverfi aðildarríkja. Að öðrum kosti væri ákvæði 18. gr. merkingarlaust. Enda þótt tilskipunin geri aðeins ráð fyrir að viðtökuríki geri skyndikönnun byggi stefndi á því að samkvæmt 13. gr. megi hann grípa til þeirra ráðstafana sem séu nauðsynlegar í því skyni að vernda þá hagsmuni sem þar um ræði. Ákvæði reglugerðar nr. 448/2012 byggi á því að unnt sé að tryggja að sýklar og aðrir sjúkdómsvaldar sem séu þekktir á meginlandinu berist ekki hingað til lands. Í þessu sambandi vekur stefndi athygli á því að EES-samningurinn geri ráð fyrir því að vörur af EES-svæðinu séu háðar eftirliti við landamæri, meðal annars vegna eftirlits með uppruna og álagningar tolla. Með því að áskilja að fyrir liggi nánar tiltekin vottorð felist ekki innleiðing landamæraeftirlits af neinum toga. Hvað sem framansögðu líði byggi stefnandi á því að EES-samningurinn geri alls ekki ráð fyrir að viðskipti með landbúnaðarafurðir séu frjáls. Hvergi sé mælt fyrir um slíkt í samningnum.

Stefnandi kveði aðal- og varakröfu sína um greiðslu skaðabóta reista á því að stjórnvöldum hafi verið óheimilt að hafna innflutningi og tollafgreiðslu þeirrar vöru er hann hugðist flytja inn. Verði ekki á þetta fallist kveði hann stefnda hafa brugðist skyldum sínum samkvæmt ákvæðum EES-samningsins. Af þessum sökum beri stefndi skaðabótaábyrgð á ætluðu tjóni stefnanda. Stefndi krefjist sem fyrr segi sýknu af aðal-, og varakröfu stefnanda og mótmæli þeim málsástæðum sem þær séu reistar á. Stefndi vísi hér til þess að ákvarðanir stjórnvalda hafi verið í samræmi við lög og reglur og að með þeim hafi ekki verið brotið gegn ákvæðum EES-samningsins, reglugerð EB nr. 178/2002 eða tilskipunar nr. 89/662/EBE. Verði ekki á þetta fallist mótmæli stefndi allt að einu því að skilyrði skaðabótaábyrgðar stefnda séu fyrir hendi. Séu aðstæður í tilviki stefnanda með allt öðrum hætti en í máli nr. 246/1999, sbr. dóm Hæstaréttar 16. desember 1999, Íslenska ríkið gegn Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur.

Verði ekki á þetta fallist byggi stefndi á því að stefnandi hafi ekki gætt að því að takmarka tjón sitt. Í þessu sambandi byggi hann á því að stefnandi hafi ekki fylgt áskilnaði 2. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 448/2012 um að láta ráðuneytinu í té nauðsynlegar upplýsingar um þá vöru sem hann hafi óskað eftir að flytja inn til athugunar og samþykkis áður en varan hafi verið send hingað til lands frá Hollandi. Ef stefnandi hefði gætt að því yrði að ætla að hann hefði getað takmarkað tjón sitt að öllu eða verulegu leyti. Allt að einu verði að ætla að stefnanda hafi verið kunnugt um afstöðu stjórnvalda til innflutnings á fersku, hráu kjöti áður en hann hafi samið um kaupin enda um nokkurt skeið átt sér stað opinber umræða hér á landi um þetta efni. Allt að einu byggi stefndi á því að þetta leiði til þess að stefnandi beri sönnunarbyrðina á því að hann hafi, óháð þessu, ekki getað gripið til ráðstafana til þess að takmarka tjón sitt. Ekki verði annað séð en að hann hafi með innflutningnum verið að láta reyna á þennan ágreining og að hann hafi getað firrt sig tjóni með því að beina fyrirspurn til yfirvalda varðandi innflutninginn áður en í hann var ráðist. Þá byggi stefndi á því að stefnanda hafi verið í lófa lagið annað hvort að frysta vöruna í einn mánuð og þannig uppfylla skilyrði til innflutnings hennar eða endursenda vöruna og takmarka þannig tjón sitt.

Stefndi mótmæli því að krafa stefnanda um skaðabætur í evrum beri vexti samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 20. mars til 25. maí 2014 enda ákvarði Seðlabanki Íslands ekki lengur vexti af peningakröfum í erlendri mynt. Engin heimild sé fyrir þessari kröfugerð stefnanda. Þá mótmæli stefndi því að aðal- og varakrafa stefnanda beri dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá 25. maí 2014 til greiðsludags enda geri stefnandi ekki nægjanlega grein fyrir fjárhæð hins ætlaða tjóns í stefnu. Verði fallist á aðal- eða varakröfu stefnanda beri því að miða upphafsdag dráttarvaxta við dómsuppsögudag í héraði. Stefndi kveður kröfu um málskostnað úr hendi stefnanda styðjast við ákvæði 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991.

IV.

Á dómþingi 1. desember 2014 fór stefnandi þess á leit að leitað yrði ráðgefandi álits EFTA dómstólsins varðandi ágreininginn og fyrir dómstólinn yrðu lagðar sex spurningar þar að lútandi. Var kröfu um álit mótmælt af hálfu stefnda. Með úrskurði héraðsdóms 24. febrúar 2015 var fallist á kröfu stefnanda um öflun ráðgefandi álits. Þeim úrskurði var skotið til Hæstaréttar, sem með dómi 27. apríl 2015 staðfesti úrskurð héraðsdóms um öflun ráðgefandi álits, með tilteknum breytingum á spurningum. Í samræmi við dóm Hæstaréttar beindi héraðsdómur, þann 22. maí 2015, sex tilgreindum spurningum til EFTA dómstólsins. Leitað var ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins á eftirfarandi:

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 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 réttlætjanlegt 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.

Í ráðgefandi áliti EFTA dómstólsins frá 1. febrúar 2016 segir varðandi fyrstu spurninguna að henni yrði að svara þannig að gildissvið EES samningsins, eins og það væri markað í 8. gr. hans, leiddi ekki til þess að EES-ríki hefðu frjálsar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og væri því óbundið af viðeigandi ákvæðum sem tekin hefðu verið upp í viðauka EES-samningsins.

Varðandi aðra spurninguna kemur fram í ráðgefandi áliti EFTA dómstólsins að eins og fram kæmi í formálsorðum með tilskipun nr. 89/662/ESB væri lögð áhersla á að tryggja að dýraheilbrigðiseftirlit færi einungis fram á sendingarstað. Þetta væri birtingarmynd meginreglunnar um upprunaland. 1. gr. tilskipunarinnar kvæði á um að dýraheilbrigðiseftirlit með dýraafurðum skyldi ekki lengur fara fram við landamæri, heldur samkvæmt tilskipuninni. Þess væri sérstaklega krafist af

EES/EFTA ríkjum, skv. 3. gr. tilskipunarinnar eins og hún hefði verið löguð að EES-samningnum, að þau tryggðu að dýraafurðir hefðu verið fengnar, skoðaðar og merktar í samræmi við reglur ESS-réttar, sem giltu um viðtökustaðinn, og að heilbrigðisvottorð, dýraheilbrigðisvottorð eða eitthvert annað skjal sem kveðið væri á um í dýraheilbrigðisreglum EES fylgdu þeim. Samkvæmt 5. gr. mætti einnig sinna dýraheilbrigðiseftirliti á viðtökustað í formi dýraheilbrigðisskyndikannana eða, ef uppi væri rökstuddur grunur um brot, við flutning varanna á yfirráðasvæði ríkis. Tilskipunin miðaði að samhæfingu grundvallarkrafna um verndun heilbrigðis manna og dýra. Samræmt heilbrigðiseftirlit byggði á ítarlegri skoðun varanna í sendingarríkinu. Kerfinu væri ætlað að koma í stað reglulegs eftirlits á viðtökustað. Ekki væri unnt að réttlæta sérstakar viðbótartakmarkanir EES-ríkis, þegar farið væri yfir landamæri, með vísan til lýðræðissjónarmiða eða dýraheilbrigðis. Markmið tilskipunarinnar og virkni væri ekki unnt að ná ef EES-ríkjum væri frjálst að ganga lengra en þar væri krafist. Það yrði því að telja ósamrýmanlegt tilgangi skipunarinnar að gripið væri til viðbótarráðstafana eða þeim viðhaldið, umfram þær sem sérstaklega væri kveðið á um í henni. Til að tryggja að kröfum 3. gr. tilskipunarinnar hefði verið fullnægt, heimilaði 5. gr. viðtökuaðildarríkinu að framkvæma dýraheilbrigðis-skyndikannanir. Stefndi hefði þó ekki haldið því fram að hinar umdeildu skyldur sem lagðar væru á innflutningsaðila væru skyndikannanir. Þvert á móti væri óumdeilt að þær væru reglulegar og kerfisbundnar. Þær væru því ósamrýmanlegar tilskipuninni. Hið sama ætti við um dýraheilbrigðiseftirlit við tollafgreiðslu á landamærum, þar sem eftirlit yrði að fara fram á viðtökustað, nema uppi væru alvarlegar grundsemdir um misfellur. Engar staðhæfingar um slíkar grunsemdir lögju fyrir í málinu.

Þá sagði í álitinu að fyrirfram tilkynningarskylda samkvæmt reglum landsréttar á innflutningsaðila dýraafurða frá öðrum aðildarríkjum væri ósamrýmanleg tilskipuninni. Krafa um innflutningsleyfi, eins og það sem um ræddi í málinu, væri takmarkandi ráðstöfun sem gengi enn lengra en einfalt tilkynningarkerfi. Enn fremur væri í tilskipuninni ekki gert ráð fyrir frystingu kjötvöru í því skyni að vernda dýraheilbrigði, sem lögmætri reglu í viðskiptum milli EES-ríkja. Hún hefði heldur enga lagaheimild að geyma fyrir setningu slíks skilyrðis samkvæmt landsrétti. Þar af leiðandi væri óheimilt að krafist væri vottorðs að landsrétti um frystingu kjötsins. Hafna yrði röksemdum stefnda um að taka bæri tillit til einangraðar landfræðilegrar legu Íslands og ónæmisfræðilegs varnarleysis dýraflóru landsins og hugsanlegra afleiðinga á líf og heilsu manna, við skýringu tilskipunarinnar. Það hafi verið fullyrt að á Íslandi bæru menn fullt traust til dýraheilbrigðiseftirlits sem fram færi í öðrum aðildarríkjum í samræmi við sameiginlegar EES-reglur. Samkvæmt EES-samningnum væri í gildi aðlögun fyrir

Ísland, sem tæki til lifandi dýra, annarra en fiska og lagareldisdýra. Samningurinn hefði þó engin aðlögunarákvæði að geyma vegna innflutnings hrárra kjötvara til Íslands. Við rekstur málsins hefði krafan um vottorð fyrir frystingu verið í forgrunni. Skriflegar athugasemdir og munnlegur málflutningur fyrir dómstólnum hafi ekki veitt nægilega traustan grundvöll til að unnt væri að leggja mat á hin skilyrðin fyrir úthlutun innflutningsleyfis, sem minnst væri á í annarri spurningu landsdómstólsins. Hjá ESA hefði því verið haldið fram að vandinn að baki kröfum um vottorð vegna salmonellu, aðskotaefna í matvælum og merkinga, sem mælt væri fyrir um í e-, f- og g-lið íslensku reglugerðarinnar væri leystur með öðrum reglum EES-réttar. Í meginatriðum teldi dómurinn að leggja bæri mat á slík vottorð með sama hætti og lagt hefði verið mat á vottorðið um frystingu. Ekki væri hægt að vísa til markmiðsins um verndun lífs og heilsu manna og dýra í viðskiptum innan EES, eins og það birtist í 13. gr. EES-samningsins, í tilvikum þar sem tilskipunin kvæði á um samræmingu nauðsynlegra aðgerða til að tryggja verndun heilsu dýra og manna, og um eftirlitsferli með framkvæmd þessa markmiðs.

Því yrði að svara annarri spurningunni með þeim hætti að það samrýmdist ekki ákvæðum tilskipunarinnar, að ríki, sem aðild ætti að EES-samningnum, setti reglur, þar sem þess væri krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækti um sérstakt leyfi áður en varan væri flutt inn og áskildi að lagt væri fram vottorð um að kjötið hefði verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu. Í ljósi þess hvernig annarri spurningunni væri svarað gerðist þess ekki þörf að tekin væri afstaða til þeirra spurninga landsdómstólsins sem eftir stæðu.

V.

Í máli þessu krefst stefnandi skaðabóta úr hendi stefnda vegna tjóns er stefnandi kveðst hafa orðið fyrir við það að stefndi synjaði honum um innflutning á frystu kjöti í mars 2014. Stefnandi telur synjunina, reista á 10. gr. laga nr. 25/1993 og 5. gr. reglugerðar nr. 448/2012, vera í andstöðu við EES-rétt, sem Ísland sé skuldbundið eftir.

Að kröfu stefnanda lét EFTA dómstóllinn 1. febrúar 2016 í té álit sitt á þeirri spurningu íslenskra dómstóla hvort stefnda hefði frjálsar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og væri í þeim efnum óbundið af ákvæðum EES-samningsins og þeim gerðum, sem á honum byggja. Þá lét dómstóllinn í té álit sitt á þeirri spurningu íslenskra dómstóla hvort það samrýmist ákvæðum tilskipunar ráðsins 89/662/EBE, að ríki, sem aðild ætti að EES-samningnum, setti reglur þar sem þess væri krafist að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækti um sérstakt leyfi áður en varan væri flutt inn, og áskildi að lagðar væru fram í þeim tilgangi aðflutningskýrslur, upplýsingar um uppruna- og framleiðsluland vörunnar, tegund

vöru og framleiðanda auk tilskilinna vottorða, þar á meðal um að kjötið hefði verið fryst í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

Með þeim spurningum sem hér er vísað til er leitað álits á því hvort mistök hafi átt sér stað af hálfu íslenskra stjórnvalda við innleiðingu EES-réttar, sem eftir atvikum getur leitt til bótaskyldu stefnda gagnvart stefnanda að skilyrðum uppfylltum. Þó svo megininntak stefnu í málinu snúi að málsástæðum út frá lagaskýringum er leiða eigi til þess að stefnanda sé innflutningur hins ófrysta kjöts heimill, er engu að síður jafnframt á því byggt í stefnu að innflutningsbann á frystu kjöti sé andstætt EES-rétti, sem aftur leiði til skaðabótaskyldu stefnda. Eru ekki næg efni að vísa málinu frá dómi á þeim grundvelli að skilyrði bótaskyldunnar séu ekki nægjanlega reifuð í stefnu, svo sem stefndi rakti í málflutningi hér fyrir dómi.

EFTA dómstóllinn hefur látið í ljós það álit að samkvæmt grundvallarreglum ESS-samningsins beri aðilar hans skaðabótaábyrgð gagnvart einstaklingum á því tjóni, sem hljótist af ófullnægjandi lögfestingu tilskipunar, enda sé nánar tilgreindum skilyrðum fullnægt. Hefur dómstóllinn lýst því álitu sínu að gildissvið EES samningsins, eins og það væri markað í 8. gr. hans, leiddi ekki til þess að EES-ríki hefðu frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning hrárrar kjötvöru og væri því óbundið af viðeigandi ákvæðum sem tekin hefðu verið upp í viðauka ESS-samningsins. Þá hefur dómstóllinn látið í té það álit sitt að það samrýmdist ekki ákvæðum tilskipunar nr. 89/662EBE að ríki, sem aðild ætti að EES-samningnum, setti reglur þar sem þess væri krafist, að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækti um sérstakt leyfi áður en varan væri flutt inn og áskildi að lagt væri fram vottorð um að kjötið hefði verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu.

Við skýringu ákvæða EES-samningsins ber að hafa hliðsjón af ráðgefandi álitu EFTA-dómstólsins komi ekkert fram sem leiði til þess að vikið verði frá því álitu. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er það hins vegar á valdi íslenskra dómstóla að skera úr um hvort bótaábyrgð stefnda njóti fullnægjandi lagastoðar að íslenskum rétti.

Með hliðsjón af ráðgefandi álitu EFTA dómstólsins frá 1. febrúar 2016 verður því slegið föstu að íslensk stjórnvöld hafi, á grundvelli EES-samningsins, ekki haft frjálssar hendur um setningu reglna um innflutning á hrárru kjötvöru. Var íslenska ríkið bundið af viðeigandi ákvæðum sem tekin hafa verið upp í viðauka ESS-samningsins. Þá er það jafnframt niðurstaða dómsins, með hliðsjón af ráðgefandi álitu EFTA dómstólsins 1. febrúar 2016, að það samrýmist ekki ákvæðum tilskipunar nr. 89/662EBE 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. Ákvæði laga nr. 25/1993 og reglugerðar

nr. 448/2012, sem að þessu snúa, eru í andstöðu við EES-rétt. Hefur íslenska ríkið því gert mistök við innleiðingu EES-réttar eftir að íslenska ríkinu bar að innleiða tilskipun nr. 89/662/EEB. Þykir ljóst að stefnandi hefði getað flutt inn hið frysta kjöt í mars 2014 hefði aðlögun tilskipunar nr. 89/662/EEB verið með réttum hætti. Var íslenska ríkið þannig skuldbundið sammingsaðilum sínum eftir 7. gr. EES-sammingsins til þess að laga íslenskan rétt að tilskipun nr. 89/662/EEB svo að efnislegt samræmi yrði á milli íslenskra réttarreglna og ákvæða tilskipunarinnar.

Eftir aðdraganda og tilgangi laga nr. 2/1993 fær skaðabótaábyrgð stefnanda, vegna ófullnægjandi lögfestingar tilskipunar nr. 89/662/EEB, stoð í þeim lögum. Hefur því margsinis verið slegið föstu í íslensku dómaframkvæmd. Hefur skaðabótaábyrgð EFTA ríkja vegna ófullnægjandi innleiðingar tilskipunar verið talin háð þremur skilyrðum. Í fyrsta lagi þarf í tilskipuninni að felast að einstaklingar öðlist tiltekin réttindi og ákvæði tilskipunarinnar verða að bera með sér hver þau réttindi séu. Í annan stað verður að vera um að ræða nægilega alvarlegt brot. Í þriðja lagi verður að vera orsakasamband á milli tjóns og brots ríkis.

Að því er fyrsta skilyrðið varðar er til þess að líta að tilskipun nr. 89/662/EEB mælir fyrir um dýraheilbrigðiseftirlit á sendingarstað og heimilum dýraheilbrigðis-skyndikannanir á viðtökustað. Innflytjandi hrás ófrysts kjöts, hvort heldur einstaklingur eða lögaðili, þarf ekki að sæta öðru skipulögðu og reglubundnu eftirliti með því að skilyrðum fyrir innflutningi sé fullnægt en eftirliti á sendingarstað. Reglur sem mæla fyrir um skipulegt og reglubundið eftirlit á viðtökustað eru óheimil í ljósi ákvæða tilskipunarinnar. Skipulagt og reglubundið eftirlit á viðtökustað var óheimilt og verður ekki réttlætt á grundvelli 18. gr., sbr. 13. gr. EES-sammingsins. Er fyrsta skilyrði fyrir bótaskyldu í málinu fullnægt.

Að því er annað skilyrðið varðar liggur fyrir að ríkisstjórn Íslands lagði í tvígang fram á Alþingi frumvörp til laga, sem ætlað var að innleiða tilskipun nr. 89/662/EEB í íslenskan rétt. Var það gert á löggjafarþingum 2007-2008 og 2008-2009. Þau frumvörp urðu ekki að lögum. Í þessum frumvörpum var innflutningur á hráu ófrystu kjöti heimilaður. Á löggjafarþingi 2009-2010 var lagt fram frumvarp til laga, sem varð að lögum nr. 143/2009, um breytingu á lögum nr. 25/1993, þar sem fellt var úr frumvarpinu heimild til innflutnings á hráu ófrystu kjöti og það því áfram óheimilt. Ganga verður út frá því, svo sem athugasemdir með frumvarpinu bera með sér, að íslensk stjórnvöld hafi verið þess fullmeðvituð að með því að samþykkja frumvarpið á þann veg og með ákvæðum reglugerðar nr. 448/2012, væri ekki verið að innleiða EES-rétt í íslenskan rétt með fullnægjandi hætti. Er einnig til þess að líta að Eftirlitsstofnun EFTA hafði þegar á árinu 2011 kvartað við íslensk stjórnvöld yfir innflutningsbanni á hráu kjöti og komist að niðurstöðu um brot á skuldbindingum að EES-rétti á árinu 2013. Í þessu ljósi var um vísvitandi og

alvarlegt brot á samningsskuldbindingum íslenskra stjórnvalda að ræða, sem leiddi til tjóns fyrir stefnanda, sem greitt hafði fyrir kjötið og flutning þess hingað til lands. Er orsakasamband því jafnframt til staðar.

Stefnandi gerir grein fyrir tjóni sínu á þann hátt að gerð sé krafa um greiðslu fyrir kjötið og kostnað við flutning þess hingað til lands. Hann hafi greitt fyrir kjötið 1.909 evrur, en flutningskostnaðurinn numið 80.606 krónum. Sé slík krafa ekki dómtæk sé til vara gerð krafa um 381.159 krónur, en í því tilviki hefur evrum verið breytt í íslenskar krónur. Í báðum tilvikum er krafist vaxta samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 og síðan dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laganna.

Fjöldamörg dómafordæmi eru fyrir því að dómstólar leggi við kröfur í erlendri mynt vexti samkvæmt 8. og 6. gr. laga nr. 38/2001. Af þeim sökum er ekkert því til fyrirstöðu að fallast á aðaldómkröfur stefnanda. Eru dómkröfur í samræmi við reikninga er stefnandi hefur innt af hendi, sem er hið eiginlega tjón stefnanda. Stefnandi kaus að láta reyna á hvort honum yrði synjað um innflutning á hinu hráa kjöti með því að greiða fyrir kjötið úti og láta flytja það hingað til lands. Var honum það í sjálfsvald sett. Bar enga nauðsyn til þess að stefnandi höfðaði áður mál til einhvers konar viðurkenningar á rétti sínum til innflutnings.

Í samræmi við það sem hér að framan greinir greiði stefndi stefnanda skaðabætur í samræmi við aðalkröfu. Vextir samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 reiknast frá því stefnanda var synjað um innflutning á hinu hráa kjöti 14. mars 2014. Mál þetta ber þess öðrum þræði merki að vera prófmál. Þykir rétt að krafan beri dráttarvexti samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/20010 frá dómsuppsögudegi, samkvæmt heimild í 9. gr. i.f. laga nr. 38/2001.

Stefndi greiði stefnanda 1.800.000 krónur í málskostnað.

Mál þetta flutti af hálfu stefnanda Arnar Þór Stefánsson hæstaréttarlögmaður en af hálfu stefnda Gizur Bergsteinsson hæstaréttarlögmaður.

Dóm þennan kveður upp Símon Sigvaldason héraðsdómari.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, greiði stefnanda, Ferskum kjötvörum ehf., 1.909 evrur og 80.606 krónur, ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001 frá 20. mars 2014 til 18. nóvember 2016, en með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 af fjárhæðinni frá þeim degi til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda 1.800.000 krónur í málskostnað.

Símon Sigvaldason

Rétt endurrit staðfestir

Héraðsdómi Reykjavíkur 18. nóvember 2016.