

Alþingi
Erindi nr. P 136/1013
komudagur 4.3.2009

Nefndarsvið Alþingis
Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd
B.t. Gautur Sturluson
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. mars, 2009

Efni: Umsögn FÍS um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða.

I. Almenn

Vísað er til erindis háttvirtar sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis dagsett 18. febrúar 2009 þar sem óskað er umsagnar FÍS um ofangreint frumvarp.

FÍS telur að sá hluti umrædds frumvarpsins sem lítur að auknu frelsi í innflutningi á landbúnaðarafurðum sé jákvæður. Félagið telur einnig að ástæðulaust sé að bíða með gildistöku þeirra ákvæða. Ríkjandi efnahagsástand kallar á að hagur heimilanna í landinu sé bættur. Það má m.a. gera með því að lækka matvælaverð. Ástæðulaust er að slá slíku á frest.

FÍS telur hins vegar að sá hluti frumvarpsins sem er til þess fallinn að auka kostnað fyrirtækja vegna eftirlits sé óæskilegur í ljósi þeirra erfiðleika sem nú eru í íslensku efnahagslífi. Félagið telur einnig að sá hluti frumvarpsins sem lítur að fæðubótaefnum sé ómarkviss og illa ígrundaður.

II. Fæðubótaefni

Í 8. gr. frumvarpsins er svohljóðandi ákvæði:

„Óheimilt er að flytja til landsins eða markaðssetja fæðubótarefni sem innihalda lyf eða lyfjavirk efni sem falla undir ákvæði lyfjalaga.“

Þetta ákvæði er í senn ómarkvisst og villandi. Í fyrsta lagi er ljóst að samkvæmt lyfjalögum nr. 93/1994 er nú þegar óheimilt er að flytja inn þau matvæli sem innihalda lyf og lyfjavirk efni. Setning ákvæðisins er því með öllu tilgangslaus. Í annan stað eiga þessi ákvæði lyfjalaga jafnt við um fæðubótaefni og önnur matvæli. Þetta ákvæði er því nokkuð villandi þar sem að með gagnályktun frá því mætti komast að þeirri niðurstöðu að almennt sé heimilt að flytja inn matvæli sem innihalda lyf og lyfjavirk efni svo framarlega sem þau eru ekki fæðubótaefni.

Ólíklegt verður að telja það sé vilji löggjafans að festa slíkt í lög. Félagið mælir því með því að umrætt ákvæði verði fellt útúr frumvarpinu.

III. Eftirlitsgjald

Í 17. gr. frumvarpsins er svohljóðandi ákvæði:

„Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu matvælafyrirtæki greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarpáttum við matvælaeftirlitið:

- a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,*
- b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalda, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,*
- c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.“*

Í skýringum með umræddu ákvæði kemur svo fram eftirfarandi:

„Ákvæðið er í samræmi við meginreglur um gjaldtökuheimildir hér á landi og einnig 27. gr. reglugerðar (EB) nr. 882/2004. Byggt er á því að eftirlitsgjöld miðist við raunkostnað við eftirlitið.“

Annars vegar er í lagatextanum kveðið á um að innan gjaldtökunnar sé m.a. allur starfsmanna- og þjálfunarkostnaður. Þeim kostnaði virðist eiga að deila til jafns á gjaldendur. Hins vegar er í skýringum sagt að gjaldtakan eigi að vera í samræmi við meginreglur um gjaldtökuheimildir hér á landi og gjaldið eigi einungis að endurspegla raunkostnað. Hér er ósamræmi milli lagatextans og skýringa við hann.

Í íslenskum rétti er það meginregla að stjórnarsýslan er lögbundin og að starfsemi stjórnvalda verður að vera í samræmi við lög og eiga í þeim fullnægjandi stoð. Þegar lög mæla fyrir um tiltekna ráðstöfun lögbundinna tekjustofna stjórnvalds leiðir það af fyrrgreindri meginreglu að stjórnvaldinu er óheimilt að verja tekjum sínum til annarra verkefna að óbreyttum lögum.¹

Á grundvelli lögmætisreglunnar þarf almenningur ekki að greiða sérstakt gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda nema svo sé mælt fyrir í lögum.² Samkvæmt greinargerð með umræddu ákvæði er um að ræða þjónustugjald en ekki skatt.³ Þar sem umrædd gjaldtökuheimild er ekki skattlagningarheimild í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 verður að leggja til grundvallar að almennt sé óheimilt að byggja fjárhæðir gjaldskrár, sem settar hafa verið á grundvelli ákvæðisins, á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Samkvæmt því er gjaldtaka bundin við þá þjónustu sem stjórnvald sinnir samkvæmt lögum. Skýra verður því gjaldtökuheimildina svo að gjaldtakan eigi að standa undir útgjöldum við þá þjónustu sem veitt er en ekki öðrum útgjöldum stjórnvaldsins. Leggja verður til grundvallar að lagaákvæði um töku þjónustugjalda veiti almennt ekki heimild til að jafna út, milli gjaldliða eða gjaldenda, þeim kostnaði sem af þjónustunni leiðir.

¹ Sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 18. maí 1993 í máli nr. 670/1992 (SUA 1993:312 (323))

² Stjórnarsýslulögin - skýringarrit, Páll Hreinsson, Reykjavík 1994. bls. 245 sjá einnig SUA 1992:220 (227)

³ þskj. 418, mál 258, 136 löggjafarþing

Þetta sjónarmið kemur skýrt fram í dómi Hæstaréttar í máli nr. 159/2000 þar sem fram kemur:

„Um tekjuöflun opinberra aðila gildir sú meginregla, að hún verður að byggjast á heimild í settum lögum, hvort sem um er að ræða skattheimtu eða álagningu gjalda fyrir þá þjónustu, sem látin er í té. Þjónustugjöldum er ekki ætlað annað hlutverk en að standa straum af þeim kostnaði, sem lagaheimildin kveður á um.“

Þá kemur fram í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 19. júní 2002 sem staðfestur var af Hæstarétti í máli nr. 438/2002 að gjaldþegn eigi rétt á að vita á að á hvaða forsendum gjald er byggt á og hvaða kostnaðarþættir falli þar undir.⁴

Vert er í þessu samhengi að benda á niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 50/1998 þar sem tekist var á um eftirlitsgjald sem óumdeilt var þjónustugjald í tíð eldri lyfjalaga:

„Samkvæmt því, sem að framan er rakið, skortir á að bein tengsl standi á milli skyldu til að greiða eftirlitsgjald og fjárhæð þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu, sem Lyfjaeftirlit ríkisins veitir hverjum gjaldanda. Af þeim sökum gat sú skipan, sem reist var á reglugerð nr. 325/1996, ekki fengið staðist án viðhlítandi lagaheimildar, sem fullnægði kröfum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Verður því staðfest sú niðurstaða héraðsdóms að taka gjaldsins af gagnáfrýjanda hafi verið ólögmat og að aðaláfrýjanda beri að endurgreiða honum fjárhæð þess, enda standa engin efnisleg rök til að verða við varakröfu aðaláfrýjanda.“

Meginreglan um gjaldtöku er því ekki að jafna kostnaði milli gjaldenda. Þetta er því þvert á það sem kemur fram í skýringum með umræddri grein. Umrætt ákvæði er því frávik frá meginreglum um gjaldtökuheimildir hins opinbera en ekki í samræmi við þær.

FÍS leggur því til að ákvæðinu verði breytt með eftirfarandi hætti:

„Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu matvælaþyrri tæki greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið.“

FÍS leggur einnig til að 3. mgr. ákvæðisins verði breytt með eftirfarandi hætti:

„Með sama hætti skulu sveitarfélögin gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits. Gjaldtaka samkvæmt gjaldskrá skal ekki vera hærra en raunkostnaður við eftirlitið.“

Þar með væri gjaldtaka samkvæmt lögnum í samræmi við þær meginreglur sem almennt gilda þar um.

⁴ Deilt var þar m.a. um hvort að kostnaður við ferðalög og yfirstjórn væri greiddur með lyfjaeftirlitsgjaldi en skv. lögum átti að verja tekjum þessum til greiðslu kostnaðar við eftirlitið og miða við að gjaldið standi undir kostnaði við rekstur þess.

IV. Skýrleiki

Á Íslandi gildir meginreglan um *nullum tributum sine legem*⁵ en hana má meðal annars finna í 40. og 77. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands sbr. lög nr. 33/1944 (stjskr.).

Í 2. mgr. 1. gr. samningsviðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) er einnig byggt á því að skattheimta ríkisins og gjaldtaka þess hvíli á lagaheimildum. Til þess að gjaldheimta fái staðist eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjskr. verður hún að vera reist á efnislegum og almennum mælikvarða auk þess sem gæta verður jafnræðis.⁶ Túlka ber þau lög sem fella byrðar eða skyldur á borgarana þröngt, í þeim skilningi að heimildin til slíks þurfi að vera ótvíræð.⁷ Eru lög sem skylda menn til að greiða skatta og önnur gjöld óumdeilt dæmi um slík lög sem túlka ber þröngt.⁸ Í orðum ofangreindra stjórnarskrárákvæða felst að það sé löggjafinn sem tekur ákvarðanir um gjalddöku með lögum. Slík lög þurfa umfram allt að vera skýr og ótvíræð hvað varðar íþyngjandi gjalddöku úr hendi borgaranna. Fallist hefur verið á að löggjafinn megi fela stjórnvaldi ákvörðunarvald um tiltekin efnisatriði sem varða gjalddöku.⁹ Strangar kröfur verður hins vegar að gera til slíks framsal og verður það að vera skýrt, afmarkað og skilgreint.

Lagatextinn má ekki veita stjórnvaldi matskenndar heimildir til gjalddöku.

Framhjá því verður ekki litið að umrætt ákvæði er mjög óskýrt hvað varðar hvaða þá kostnaðarliði sem heimilt er að reikna inni eftirlitsgjaldið. Má þar t.d. gera verulegar athugasemdir við einstaka staflíði 17. gr. frumvarpsins:

- Í a-lið kemur fram að meðal kostnaðarpáttá í eftirlitsgjaldi séu *laun starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits*. Þetta ákvæði er mjög loðið. Við hvaða launakostnað er átt? Er hér átt við þann kostnað sem rekja má til eftirlits eða allan launakostnað þeirra starfsmanna sem með einum eða öðrum hætti koma að eftirliti?
- Í b-lið kemur fram að meðal kostnaðarpáttá í eftirlitsgjaldi sé *annar kostnaður vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhalds, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar*. Gera verður miklar athugasemdir við jafn óljósa skírskotun eins og „*annar kostnaður*“. Ekki er með lögmætum hætti mögulegt að vísa með svo óljósum hætti til ótilgreindra kostnaðar liða eins og hér er gert þannig að það standist ofangreind stjórnarskrárákvæði. Einnig er óljóst við hvaða starfsfólk er átt í ákvæðinu. Er hér átt við þá sem sinna eftirliti eða aðra starfsmenn stjórnvaldsins? Er hér átt við þann kostnað sem verður af starfi starfsmanna við eftirlit eða almennt við slíka starfsmenn?

⁵ Enginn er skattur án laga

⁶ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1999, bls. 620

⁷ Sjá sem dæmi Hrd. 1946:374, Hrd. 1953:142, Hrd. 1956:427, Hrd. 1969:153 og niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 224/1997

⁸ Ármann Snævarr, *Almenn Lögfræði*, Reykjavík 1988, bls. 508 - sjá einnig niðurstöðu héraðsdóms Reykjavíkur frá 12. nóvember 1996 í máli Svölu Ólafsdóttur gegn Gjaldheimtunni sem staðfest var af Hæstarétti í máli nr. 224/1997

⁹ Jón Steinar Gunnlaugsson hrl., um viðhorf við skýringar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrár, *Tímarit lögfræðinga* 1988 (vert er að gefa því gaum að greinin er rituð fyrir þá breytingu sem varð á mannréttindarákvæðum stjórnarskrárinnar árið 1995, sá hluti greinarinnar sem vitnað er til hefur þó haldið gildi sínu)

- Í c-lið kemur fram að meðal kostnaðarþátta í eftirlitsgjaldi sé *kostnaður við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku*. Er hér átt við allan kostnað af rekstri slíkra greiningarstöðva eða aðeins þann hluta sem fellur til vegna lögbundins eftirlits?

V. Tvísköttun

Þess ber einnig að geta að innflytjendur matvæla greiða ákveðin eftirlitsgjöld í tolli sem ættu með réttu að koma til frádráttar umræddum gjöldum. Án slíks frádráttar væri um að ræða ólögsmæta gjaldtöku enda gjaldið í sjálfu sér tvítekið af hinu opinbera.

FÍS leggur því til að við ákvæðið bætist eftirfarandi málsliður:

„Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu matvælafyrirtæki greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið. Frá eftirlitsgjaldi dragast eftirlitsgjöld sem greidd hafa verið við tollafgreiðslu vöru.“

Að öðrum kosti er umrætt ákvæði að öllum líkindum ólögsmætt enda í andstöðu við áðurnefndar meginreglur um gjaldtöku sem m.a. eru leiddar af eignarréttarákvæði stjórnarskrár.

VI. Annað

Að lokum áskilur FÍS sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllt,



Páll Rúnar Mikael Kristjánsson hdl.
Lögfræðingur Félags Íslenskra Stórkaupmanna
Netfang: pall@fis.is