

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 25. maí 2016

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, 680. mál

I.

SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu vísa til erindis atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 20. maí sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum, búnaðarlögum, nr. 70/1988, með síðari breytingum, og tollalögum, nr. 80/2005, með síðari breytingum, 680. mál.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið er það samið í kjölfar viðræðna íslenska ríkisins við Bændasamtök Íslands árin 2015-2016 um gerð nýrra búvörusamninga og búnaðarlagasamninga. Þá segir einnig í athugasemdum við frumvarpið að umræddir samningar hafa verið undirritaðir og í kjölfar undirritunar hafi fyrirliggjandi frumvarp verið samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vegna þeirra breytinga sem þessir samningar gera ráð fyrir á núgildandi kerfi landbúnaðarins. Um gerð frumvarpsins segir einnig í V. kafla almennra athugasemda við það að frumvarpið er samið í samráði við m.a. Bændasamtök Íslands.

II.

Fyrir það fyrsta gagnrýna SVÞ þann skamma tíma sem bæði umsagnaraðilum sem og Alþingi er veittur til að fjalla um málið, þ.m.t. sá skammti frestur sem veittur er til að gefa umsögn um málið, þ.e. 7 dagar og þar af 5 virkir dagar. Að sama skapi er verulega gagnrýnisvert hversu seint þetta frumvarp kemur fram sem augljóslega takmarkar alla vandaða umræðu og afgreiðslu þess á Alþingi. Benda SVÞ á að samningar þeir sem eru grundvöllur boðaðra breytinga voru undirritaðir 19. febrúar sl. og þremur mánuðum seinna er frumvarpið til umræðu á Alþingi og sent til umsagnar með áður nefndum skamma umsagnarfresti. Ítrekast hér að samkvæmt starfsáætlun Alþingis er skammur tími til stefnu þar til þingið fer í sumarhlé. Ljóst er að þessi þinglega meðferð málsins er síst til þess fallin að draga fram þá umræðu og meðferð málsins sem umfang þess og áhrif og afleiðingar kalla á. Í þessu samhengi er rétt að ítreka að þeir samningar sem þegar hafa verið undirritaðir og frumvarpið grundvallast á fela í sér tilfærslu á um 130 – 140 milljörðum íslenskra króna á tíu ára tímabili til viðbótar við óbeinan stuðning upp á 9 milljarða króna á ári sem innlendir landbúnaðar nýtur í formi tollverndar á innfluttar landbúnaðarvörur. Er því um að ræða verulegt hagsmunamál fyrir alla þegar slíkum fjármunum er veitt úr sameiginlegu sjóði almennings. Það orkar því verulega tvímælis að sá tími sem Alþingi er veittur til að fjalla um málið sé svo knappur sem raun ber vitni og jafna má þessu ferli við það að Alþingi sé gert að einhverskonar stimpilstofnun fyrir framkvæmdarvaldið. Því gagnrýna SVÞ harðlega hvernig staðið hefur verið að þessu máli.

Þá telja SVP að með umræddu frumvarpi sem og þeim skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist með undirritun þeirra samninga, sem frumvarpið grundvallast m.a. á, sé vegið verulega að fjárstjórnarvaldi Alþingis. SVP benda á að almennt er viðurkennt að til að tryggja raunveruleg og bein áhrif á stjórn landsins, og með hliðsjón af stjórnskipunarlegri þrískiptingu ríkisvaldsins, er Alþingi veitt víðtækara vald en eingöngu til lagasetningar sem endurspeglast m.a. í ákvörðunarvaldi Alþingis yfir öflun og ráðstöfun fjármuna ríkisins og eftirlits með því hvernig framkvæmdarvaldið fylgir þeim ákvörðunum eftir. Sækir þetta einnig stoð í ákvæði stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þar sem í 1. gr. er kveðið á um að Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn. Í riti sínu *Stjórnskipun Íslands* frá árinu 1960 bendir Ólafur Jóhannesson á að með tilvísun til þingbundinnar stjórnar í áður nefndu ákvæði stjórnarskrárinnar er Alþingi ekki eingöngu aðalhandhafi löggjafarvaldsins heldur ráði miklu um landstjórn og stjórnarstefnu með því að hafa stjórn á fjárreiðum ríkisins og hafa eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Ákvörðun um fjárútlát úr sameiginlegum sjóðum ríkisins verður því að grundvallast á fyrirliggjandi heimild Alþingis en ekki samkvæmt sérstakri ákvörðun einstakra ráðherra eða embættismanna. Fjárstjórnarvald Alþingis er þannig ekki eingöngu ætlað að varða hversu miklar álögur eru lagðar á borgara landsins og hver heildarútgjöld ríkisins eiga að vera heldur einnig um nánari tilgreiningu á tekjum og gjöldum. Í þessu felst því ákvörðun um hvaðan tekjur ríkisins koma og til hvers skuli verja þeim.

Í fjárveitingarvaldi Alþingis felst einnig eins og áður segir ákvörðun um útgjöld og ráðstöfum ríkistekna. Visast hér m.a. til 41. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Samkvæmt ákvæði þessu eru bönd sett á að heimilt sé að skuldbinda ríkið fjárhagslega, s.s. með samningum um útgjöld, nema fyrir liggja samþykki Alþingis varðandi þær fjárskuldbindingar samkvæmt áður nefndum lögum. Sem afleiðing þessa getur t.d. ráðherra, einn eða fleiri, ekki skuldbundið ríkið með gerð samninga um fjárútlát sem sækja ekki stoð í þegar samþykktum fjárlögum eða fjárukalögum og sem afleiðing þessa eru slíkir samningar óskuldbindandi fyrir ríkissjóð. SVP vísa hér m.a. til dóms Hæstaréttar Íslands frá 16. janúar 2003 í máli nr. 343/2002. Ítrekast hér einnig að umræddir samningar sem mál þetta varðar eru gerðir til a.m.k. tíu ára og eðli málsins samkvæmt geta þeir ekki grundvallast á gildandi fjárlögum til eins árs. SVP setja hins vegar þann fyrirvara á gildistíma samninganna, þ.e. að þeim sé ætlað að gilda til tíu ára, þar sem samkvæmt 12. gr. fyrirliggjandi frumvarps sem felur í sér rýmri heimild til handa viðeigandi ráðherra til að gera samninga á grundvelli þess ákvæðis til lengri tíma og eru þar engin frekari takmörkun lögð á þá heimild.

SVP benda á að þótt í umræddum samningum sé að finna endurskoðunarákvæði, sem í fyrsta lagi getur orðið virkt árið 2019 og hins vegar árið 2023, þá fela slík endurskoðunarákvæði ekki í sér sjálfskrafa niðurfellingu eða lok þessara samninga sem að óbreyttu gilda til tíu ára. Því felst ekki í slíku endurskoðunarákvæði einhvers konar eftirgjöf á skuldbindingartíma samninganna. Að sama skapi getur sú endurskoðun falið í sér enn víðtækari fjárútlát hvort sem það er hækkun á útgjöldum eða hugsanlegur bótaréttur vegna breytinga á þeim eða niðurfellingar. Því getur slík endurskoðunarákvæði aldrei falið í sér eftirgjöf á þeirri skyldu að liggja þurfi samþykki Alþingis fyrir gerð slíkra samninga eða fjárskuldbindinga ríkissjóðs vegna þeirra. Að sama skapi er með öllu óljóst hvort og hvernig slík skuldbinding til a.m.k. 10 ára getur bundið hendur löggjafans, hvort sem það er það þing sem nú situr eða seinni þing.

Þá vekja SVP athygli á að vandséð er hvernig frumvarp þetta, sem og þeir samningar sem liggja því til grundvallar, uppfylli þær kröfur sem settar eru m.a. fram í 40. og 42. gr. laga um opinber

fjármál, nr. 123/2015, þar sem takmörk eru sett um gildistíma þeirra samninga eða styrkja sem veittir eru af hinu opinbera. Í því skyni benda SVP að samningur til 10 ára er langt umfram þau hámark sem þessi lög setja slíkum skuldbindingum.

Í ljósi þessa telja SVP verulegan vafa leika um hvort sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra hafi verið heimilt að undirrita þá samninga sem hér um ræðir þar sem ekki lá fyrir samþykki eða vilji Alþingis um þá samningsgerð, þ.e. samningsumboð, hvort sem það varðar efnis þeirra og umfang eða fjárútláta sem þeir hafa í för með sér.

III.

Hvað varðar efni fyrirbyggjandi frumvarps að öðru leyti eða einstök ákvæði þess vilja SVP koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

1. gr. frumvarpsins

Í 1. gr. eru lagðar til breytingar á 2. gr. búvörulaga sem fjallar um skilgreiningar laganna. Í 3. tölul. ákvæðisins er að finna skilgreiningu á búvörum sem er á þá vegu að þar er um að ræða afurðir búfjár, þ.m.t. afurðir nautgripa, sauðfjár, hrossa, svína, alifugla og loðdýra, afurðir nytjajurta og afurðir hlunninda. Þá taka löginn sem og skilgreining þessi ekki til afurða alifiska. SVP telja varhugavert að fella undir sameiginlega skilgreiningu á búvörum ólíka starfsemi og afurðir ólíks landbúnaðar. Telja SVP í því skyni mikilvægt að greina á milli þess sem kallast getur annar vegar hefðbundinn landbúnaður og hins vegar iðnaðarstarfsemi. Benda SVP í því samhengi á að búvörusamningar þeir sem undirritaðir voru í árbyrjun greina á milli ólíkrar starfsemi að þessu leyti, sbr. að þeir samningar taka til nautgripa- og sauðfjárræktar og garðyrkju en undanskilja aðra starfsemi s.s. afurðir svína og alifugla.

SVP hafa áður gagnrýnt að framleiðsla á svína- og alifuglakjöti sé felld undir sama hatt og hefðbundinn landbúnaður, s.s. nautgripa- og sauðfjárræktar og garðyrkju, enda ber fyrrgreinda starfsemin með sér að um sé að ræða almenna iðnaðarframleiðslu sem á lítið skylt við hefðbundinn landbúnað. Það að umræddar greinar eru undanþegnar gildissviði fyrirbyggjandi búvörusamninga felur einnig í sér viðurkenningu stjórnvalda að þessar greinar eigi ekki samleið með áður nefndum hefðbundnum landbúnaði.

SVP leggja því til að í umræddu ákvæði verði greint þarna á milli á þá leið að í umræddum 2. tölul. verði afurðir svína og alifugla og eftir atvikum loðdýra undanskildar og þessar vörur skilgreindar sérstaklega í sjálfstæðum tölulið sem afurðir iðnaðarframleiðslu.

39. gr. frumvarpsins

SVP vekja sérstaka athygli á ákvæði 39. gr. frumvarpsins sem lagðar eru til breytingar á 65. gr. búvörulaga en það ákvæði varðar úthlutun á tollkvótum á landbúnaðarvörum. Að gefnu tilefni vilja SVP koma á framfæri athugasemd hvað umrædda 65. gr. búvörulaga varðar. SVP benda á að samtökin hafa verið gagnrýnin varðandi þá slagsíðu sem uppi er varðandi útboð á tollkvótum vegna landbúnaðarvara, m.a. á grundvelli samningsins um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og samninga við Evrópusambandið. Í kjölfar dóma um ólögmati þess að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var á grundvelli 65. gr. búvörulaga veitt val til að leggja á skatt á umræddan innflutning, sbr. dómur Hæstaréttar Íslands í málum nr.

317/2015, 318/2015 og 319/2015 sem kveðnir voru upp 21. janúar 2016, var umræddu ákvæði breytt á þá vegu að afnumin var heimild ráðherra til að láta hlutkesti ráða úthlutun og fest í sessi skylda ráðherra til að innheimta útboðsgjöld.

Samkvæmt því fyrirkomulagi sem íslenska ríkið hefur komið á eru umræddir tollkvótar boðnir út og þeir aðilar sem þá hljóta gera slíkt með því að greiða fyrir þá sérstakt gjald. Þegar ásókn í tollkvóta er mikil þá er um leið hátt verð greitt fyrir þá kvóta sem leggst ofan á annan beinan og óbeinan kostnað sem fyrirtækin leggja út í til að fullnýta sér kvótana. Áhrif þessa er að innflutningskostnaður og þ.a.l. vöruverð til neytenda er óumflýjanlega hærra en ella sem gengur þvert á tilgang m.a. WTO samningsins um að draga úr innflutningshindrunum og auka samkeppni á tilteknum vörum hjá aðildarríkjum. Vísast hér m.a. til framsöguræðu forsætisráðherra, 27. mál á 119. löggjafarþingi, með frumvarpi þar sem lagðar voru til lagabreytingar vegna aðildar Íslands að WTO þar sem sagði að með breytingum á tollum á landbúnaðarvörum vegna umræddrar aðildar er landbúnaði veitt aðhald með nokkrum innflutningi á lægri tollum sem mun koma neytendum til góða bæði í auknu vöruvali og lægra verði. Ljóst er að allur viðbótarkostnaður varðandi hagnýtingu á umræddum tollkvótum gengur gegn þessum tilgangi þeirra. Sem afleiðing þessa er uppi vafi hvort umræddir tollkvótar, með þeim kostnaði sem felst í því að öðlast þá og nýta, feli í sér það mikinn fjárhagslegan ávinning að unnt sé að bjóða upp á samkeppnishæfa vöru hér á landi, þ.e. hvað verð varðar, neytendum og innlendri samkeppni til hagsbóta.

Í ljósi þessa gengur umþrætt gjaldtaka óumdeilanlega gegn markmiði tollkvóta á landbúnaðarvörum. Með vísan til þessa leggja SVP til breytingu á 3. másl. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga sem orðast svo:

Berist umsóknir um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta vörunnar skal miða úthlutun á 3/4 af þeim tollkvóta við hlutfall innflutnings viðkomandi umsækjanda miðað við heildarinnflutning allra umsækjenda af viðkomandi vörutegund á næstliðnu ári en láta hlutkesti ráða úthlutun á 1/4 tollkvótans.

Samkvæmt tillögunni eru lagðar til tvær leiðir, þ.e. að 3/4 viðkomandi tollkvóta verði úthluta á grundvelli sögulegrar reynslu, þ.e. til þeirra aðila sem sannarlega hafa hagnýtt þá tollkvóta á liðnu tímabili í hlutfalli við hlutdeild viðkomandi þann tíma. Hins vegar er um leið mikilvægt að tryggja aðgang nýrra aðila á markaði með umræddar vörur og er sú leið lögð til að 1/4 viðkomandi kvótans grundvallist á úthlutun samkvæmt hlutkesti. Um slíka framkvæmd, þ.e. úthlutun samkvæmt hlutkesti, vísast hér m.a. til 1. tölul. 4. mgr. 13. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Þá felur þessi tvískipta leið í sér að aðilar geta ekki hagnýtt sér tollkvóta á grundvelli beggja þessara leiða, þ.e. að þeir aðilar sem fá úthlutað tollkvótum á grundvelli sögulegrar reynslu geta ekki samtímis sótt um þá tollkvóta sem úthlutað er með hlutkesti og öfugt. Í ljósi þessa falla bæði samkeppnisrök sem og sanngirnirök að því að úthlutun á tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur sé ekki skattlögð í þeim tilgangi hækka vöruverð til neytenda. Nái breytingar þær sem hér eru lagðar til fram að ganga eru því innlend stjórnvöld að leggja sitt af mörkum að tryggja vöruframboð á innfluttum landbúnaðarvörum á samkeppnishæfu og sanngjörnu verði til handa innlendum neytendum.

Til frekari skýringa er meðfylgjandi umsögn þessari drög að frumvarpi varðandi framangreinda tillögu sem SVP hafa unnið og taka á þessu álitamáli.

62. gr. frumvarpsins

Því næst gera SVP athugasemdir hvað varðar 62. gr. frumvarpsins þar sem lagðar eru til breytingar á 4. kafla tollskrár í viðauka I við tollalög, nr. 80/2005. Tillaga þessi felur í sér að leiðrétting er gerð á tilteknum vörum miðað við breytingu sem hefur orðið á vísitölu neysluverðs frá 1. júlí 1995 þar sem meiri hluti kostnaðar við búrekstur og vinnslu afurða er háður innlendu verðlagi. Þeir magntollar sem lagt er til að verði uppfærðir til samræmis við verðlagsbreytingar eru svokallaðar viðkvæmar vörur, þ.e. undanrennu- og mjólkurduft auk osta.

Að mati SVP vekur það sérstaka furðu að einstaka handvaldir tollkvótar séu leiðréttir afturvirkir með þeim hætti sem hér er lagt til umfram aðra tollkvóta sem undirorpnir eru sömu þjóðréttarlegu skuldbindingum á grundvelli m.a. WTO-samningsins. Að sama skapi felur tillaga þessi í sér verulega röskum á jafnræði aðila þar sem um er að ræða úthlutun á takmörkuðum gæðum til tiltekinna aðila með það að leiðarljósi að rétta af starfsskilyrði þessara aðila án þess að tekið sé tillit til annarra haggaaðila eða starfsgreina sem kunna að njóta góðs af slíkum leiðréttingu hvað varðar innflutning á öðrum landbúnaðarvörum.

Sanngirnissrök hníga því í þá átt að aðrir tollflokkar verði einnig teknir til endurskoðunar til að leiðrétta þann halla sem nú er uppi hvað varðar tollvernd á þeim vörum. Í þessu samhengi vekja SVP hér sérstaka athygli á tollvernd á svína- og alifuglakjöti sem er verulega há og dregur verulega úr þeirri samkeppni og aðhaldi sem þessum tollkvótum er ætlað að skapa gagnavart innlendri framleiðslu m.a. á grundvelli WTO-samningsins. Hefur tollvernd á þessum vörum farið vaxandi á milli ára og vísast hér m.a. til frekari upplýsinga til umfjöllunar í kafla 4.3 í skýrslu starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarmála um tollamál á sviði landbúnaðar, sem skilað var til ráðherra 23. janúar 2015, þar sem fram kemur að tollvernd á þessum vörum er mun hærri en á öðrum landbúnaðarvörum. Til viðbótar vísast hér einnig til tillögu nr. 10 í riti Samtaka atvinnulífsins *10/10 Betri lífskjör* sem kynnt var á Ársfundi atvinnulífsins í apríl 2014.

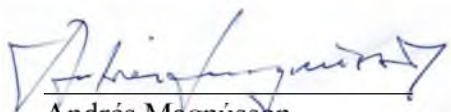
SVP benda á að stíga þarf skref í átt að auknu frjálsræði og samkeppni í framleiðslu og innflutningi á alifugla- og svínakjöti og með því að lækka tolla á þessum afurðum um helming væri hægt að lækka verð á þessum innfluttu vörum um 20-25% en samt nyti innlend framleiðsla áfram mikils stuðnings. Því leggja SVP til að tollar á umræddum vörum verði teknir til endurskoðunar við yfirstandandi vinnu vegna fyrirbyggjandi frumvarps með það að leiðarljósi að lækka þá verulega.

IV.

Er framangreindum athugasemdum SVP hér með komið á framfæri við atvinnuveganefnd Alþingis og gera samtökin að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi frumvarp.

SVP áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,
f.h. SVP



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri



Lárus M.K. Ólafsson hdl.

Fylgiskjöl:

1. Drög SVP að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1983, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta).
2. Tillaga #10 úr riti SA 10/10 *Betri lífskjör* – Aukin samkeppni í landbúnaði

Frumvarp til laga

um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1983, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta).

(Lagt fyrir Alþingi á 14x. löggjafarþingi 201x–201x.)

1. gr.

3. másl. 3. mgr. 65. gr. laganna orðast svo: Berist umsóknir um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta vörunnar skal miða úthlutun á 3/4 af þeim tollkvóta við hlutfall innflutnings viðkomandi umsækjanda miðað við heildarinnflutning allra umsækjenda af viðkomandi vörutegund á næstliðnu ári en láta hlutkesti ráða úthlutun á 1/4 tollkvótans.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 3. másl. 3. mgr. 65. gr. laganna er viðkemur úthlutun á tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IIIA og B við tollalög, nr. 88/2005, á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. í tollalögum. Með 7. gr. laga um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, lögum um Matvælastofnun og tollalögum, nr. 46/2015, voru þær breytingar gerðar á umræddu ákvæði búvörulaga að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var gert skylt að leita tilboða í heimildir til innflutnings samkvæmt tollkvótum í þeim tilvikum þar sem umsóknir berast um meiri innflutning en sem nemur viðkomandi tollkvóta. Tilurð þeirra breytinga sem gerðar voru á 65. gr. búvörulaga var að þann 17. mars 2015 féllu þrjú dómur í héraðsdómi Reykjavíkur sem vörðuðu m.a. lögmati útboðsgjalda sem lögð voru á tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur. Um er að ræða dóma í málum nr. E-24/2014, E-20/2014 og E-21/2014. Í þessum dómum var það niðurstaða dómsins að hið umrædda útboðsgjald sé lagt á við aðstæður sem jafna megi við gjald samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins án þess að sérstakt endurgjald komi til. Samhljóða niðurstaða dómstólsins í öllum þessum málum var því sú að umrætt útboðsgjald sem hér um ræðir sé gjald sem talist geti skattur í skilningi 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Var niðurstaða dómsins sú að löggjafinn hafi í umræddu tilviki framselt til ráðherra of viðtækt skattlagningarvald en slíkt er í andstöðu við 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Niðurstaða þessa dóma hvað varðar lögmati útboðsgjaldsins var síðar staðfest af Hæstarétti Íslands, sbr. dómur nr. 317/2015, 318/2015 og 319/2015 sem kveðnir voru upp 21. janúar 2016.

Þegar framangreindir dómur héraðsdóms Reykjavíkur voru kveðnir upp veiti ákvæði 65. gr. búvörulaga sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra val um að leggja umrædd útboðsgjald á úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörur eða láta hlutkesti ráða úthlutun þeirra, þ.e. að ráðherra hafði val um að leggja skatt á úthlutun þessara tollkvóta eður ei. Til að afnema þetta val ráðherra, til samræmis við áður nefnda dóma, lagði meirihluti atvinnuveganefndar Alþingis fram breytingartillögu við frumvarp til laga um breytingar á búvörulögum, sem var þá til umfjöllunar í nefndinni, á þá vegu að skylda sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að innheimta útboðsgjald af tollkvótum fyrir landbúnaðarafurðum í þeim tilvikum þegar sótt var um meira magn en nemur tollkvóta hverju sinni og þannig afnumin sú heimild að láta hlutkesti ráða úthlutun.

Þess ber að geta að áðurefnd breytingartillaga meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis var lögð fram eftir að umsagna hafði verið leitað um önnur atriði þingmálsins og því gafst hagsmunaaðilum ekki færi á því að koma að athugasemdum sínum um þá tillögu þrátt fyrir að um hafi verið að ræða íþyngjandi inngríp inn í starfsemi þeirra aðila sem hafa hag af innflutningi á landbúnaðarvörum. Þá gekk sú tillaga í berhogg við m.a. við fyrirbyggjandi ábendingar Samkeppniseftirlitsins sem hefur í opinberum skýrslum eftirlitsins reglulega lagt til breytingar á úthlutun á tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur, m.a. á þá vegu að stuðst verði við hlutkesti við slíka úthlutun.

Það að útboðsgjöld eru lögð á umrædda tollkvóta fyrir landbúnaðarvörum hefur óneitanlega þau áhrif á þær vörur sem undirlagðar eru slíkum gjöldum bera þess merki gagnvart innlendum neytendum enda hafa þau áhrif til verðhækkunar líkt og aðrar opinberar álögur gagnvart vörum almennt. Var þannig fest í sessi að ráðherra skuli leita tilboða í tollkvóta en ráðherra var áður heimilt að grípa til hlutkestis sem fól ekki í sér viðbótarkostnað fyrir umsækjendur. Halda þarf því til haga í þessu samhengi að tilgangur tollkvótanna, sem grundvallast á aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, er að veita innlendra framleiðslu samkeppnislegt aðhald sem varla er gert með auknum álögum á þessar innfluttu vörur. Visast hér m.a. til framsöguræðu forsætisráðherra með frumvarpi því er varð að lögum um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, nr. 87/1995, sbr. 27. mál á 119. lögjafarþingi, þar sem ráðherra sagði orðrétt: „*Með þessu frv. er íslenskum landbúnaði tryggð nauðsynleg vernd á skýran hátt þannig að engin óvissa ríkir nú um starfsskilyrði landbúnaðarins að þessu leyti á næstu árum. Jafnframt er landbúnaðinum veitt aðhald með nokkrum innflutningi á lægri tollum sem mun koma neytendum til góða bæði í auknu vöruvali og lægra verði*“. Óneitanlega hafa viðbótar opinberar álögur á innflutning á landbúnaðarvöru á grundvelli sammingsins um Alþjóðaviðskiptastofnunina áhrif til hækkunar á vöruverði sem gengur gegn því markmiði sammingsins að draga úr viðskiptahindrunum og stuðla að aukinni samkeppni með þær vörur sem hann tekur til. Með hag almennings að leiðarljósi var því mat ráðuneytisins og Alþingis að halda eftir heimild til að leggja skatt á fyrirtæki, og almennung í landinu, í stað þess að festa í sessi heimild til að grípa til hlutkestis. Því eru tollkvótar á innflutt matvæli nú boðnir hæstbjóðendum þegar eftirspurn í þá er meiri en framboð og því dýrara en ella að hagnýta þá kvóta. Með hlutkesti hefði hins vegar kvótum verið úthlutað án sérstakra viðbótargreiðslna fyrir þá.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Við framkvæmd framangreinds lagaákvæðis hafa komið upp álitamál hvað varðar áðurnefnda úthlutun á tollkvótum á landbúnaðarvörum og samspil gjaldtöku af þeim tollkvótum gagnvart tilgangi sammingsins um Alþjóðaviðskiptastofnunina. Er slík gjaldstaka, sem ber með sér öll einkenni skattlagningar, eins fram kemur í áðurtilvísuðum dómum Héraðsdóms Reykjavíkur, verið að leggja viðbótargjöld á innflutning á landbúnaðarvörum sem leiðir til herra vöruverðs á matvælum hér á landi. Að sama skapi gengur slík skattlagning í berhogg við að markmið lagabreytinga sem gerðar voru hér á landi árið 1995 vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni og visast hér aftur til framangreindra ummæla þáverandi forsætisráðherra í framsöguræðu sinni með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 87/1995. Þá hafa hagsmunaaðilar, s.s. SVP-Samtök verslunar og þjónustu og Neytendasamtökin til viðbótar við Samkeppniseftirlitið vakið athygli á þeim ágöllum sem núverandi fyrirkomulag hefur í för með sér og hvatt til að gerðar verði breytingar á núverandi framkvæmd með það að leiðarljósi að afnema umrædda gjaldtöku.

Með hliðsjón af framanrituðu er í frumvarpi þessu lagðar til grundvallarbreytingar á fyrirkomulagi úthlutunar á tollkvótum þegar umsóknir berast um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta vörunnar. Með frumvarpinu er því lagt til að innheimta umræddra útboðsgjalda verði afnumin en þess í stað byggt á sjónarmiðum sem grundvallast á fyrri reynslu sem og

hlutkesti. Hvað varðar það fyrirkomulag sem hér er lagt til er óhætt að segja að sóttar séu fyrirmyndir í úthlutanir á takmörkuðum gæðum, s.s. sjónarmið er varða veiðireynslu við framkvæmd á fiskveiðistjórnunarkerfi, og að sama skapi að leitast verði eftir því að afnema hindranir fyrir nýja aðila til að koma inn á markað með því að styðjast að hluta til við hlutkesti. Þá vísast hér einnig til fyrirmýnda úr ákvæðum tollalaga, nr. 88/2005, þar sem í 13. gr. laganna er að finna fordæmi þess að við úthlutun tollkvóta er heimilt að miða við hlutfall innflutnings umsækjanda um tollkvóta af heildarinnflutningi allra umsækjenda um kvótann á næstliðnu ári fyrir úthlutun, sbr. 2. tölul. 4. mgr. 13. gr. laganna.

Samkvæmt tillögunni eru lagðar til tvær leiðir, þ.e. að 3/4 viðkomandi tollkvóta verði úthluta á grundvelli sögulegrar reynslu, þ.e. til þeirra aðila sem sannarlega hafa hagnýtt þá tollkvóta á liðnu tímabili í hlutfalli við hlutdeild viðkomandi þann tíma. Hins vegar er um leið mikilvægt að tryggja aðgang nýrra aðila á markaði með umræddar vörur og er sú leið lögð til að 1/4 viðkomandi kvótans grundvallist á úthlutun samkvæmt hlutkesti. Um slíka framkvæmd, þ.e. úthlutun samkvæmt hlutkesti, vísast hér m.a. til 1. tölul. 4. mgr. 13. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Þá felur þessi tvískipta leið í sér að aðilar geta ekki hagnýtt sér tollkvóta á grundvelli beggja þessara leiða, þ.e. að þeir aðilar sem fá úthlutað tollkvótum á grundvelli sögulegrar reynslu geta ekki samtímis sótt um þá tollkvóta sem úthlutað er með hlutkesti og öfugt.

Í ljósi þessa falla bæði samkeppnisrök sem og sanngirnirök að því að úthlutun á tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur sé ekki skattlögð í þeim tilgangi hækka vöruverð til neytenda. Nái breytingar þær sem hér eru lagðar til fram að ganga eru því innlend stjórnvöld að leggja sitt af mörkum að tryggja vöruframboð á innfluttum landbúnaðarvörum á samkeppnishæfu og sanngjörnu verði til handa innlendum neytendum.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er, eins og áður sagði, lagt til að breytingar verði gerðar á fyrirkomulagi við úthlutun á tollkvótum samkvæmt 65. gr. búvörulaga, nánar tiltekið varðandi þá tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra úthlutar árlega á grundvelli aðildar Íslands að samningi um Alþjóðsviðskiptastofnunina. Þessar breytingar taka til þeirra tilvika þegar umsóknir berast um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta hverju sinni. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi ber ráðherra að leita tilboða í tollkvóta í þeim tilvikum sem hér um ræðir en verðir frumvarpið samþykkt sem lög er sú skylda afnumin og þess í stað ber að úthluta tollkvótum á grundvelli tveggja aðferða, annars vegar á grundvelli sögulegrar reynslu og hins vegar með hlutkesti.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

xxx

V. Samráð.

xxx

VI. Mat á áhrifum.

xxx

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til sú breyting á 3. málsl. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga á þá vegu að berist umsóknir um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta vörunnar skal miða úthlutun á 3/4 af þeim tollkvóta við hlutfall innflutnings viðkomandi umsækjanda miðað við heildarinnflutning allra umsækjenda af viðkomandi vörutegund á næstliðnu ári en láta hlutkesti ráða úthlutun á

1/4 tollkvótans. Til frekari skýringa vísast hér til umfjöllunar í almennum athugasemdum að framan.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

DRÖG

TILLAGA #10

AUKIN SAMKEPPNI Í LANDBÚNAÐI

Auka þarf frjálsræði og samkeppni í landbúnaði og fella greinina í heild undir samkeppnislög.

Hagsmunir landbúnaðar og atvinnulífs fara saman. Bændur eiga samleidd með öðrum um að fá að njóta ávaxta erfiðis síns og búa við áhugaverð tækifæri. Hagkvæmara landbúnaðarkerfi, lægra matvælavæð og fjölbreyttara framboð matvæla getur stuðlað að bættum lífskjörum. Skipulagsbreytingar í landbúnaði eru skilvirk leið að því marki.

Heildarstuðningur við landbúnað á Íslandi er mikill í alþjóðlegum samanburði, en hefur þó dregist saman um 58% undanfarin 15 ár og er nú um 1,1% af landframleiðslu. Hlutfallið á milli framleiðsluverðs í landbúnaði á Íslandi og verðs á heimsmarkaði hefur einnig lækkað um 30% á umræddu tímabili. Svipuð þróun hefur orðið í öðrum þróuðum ríkjum innan OECD.

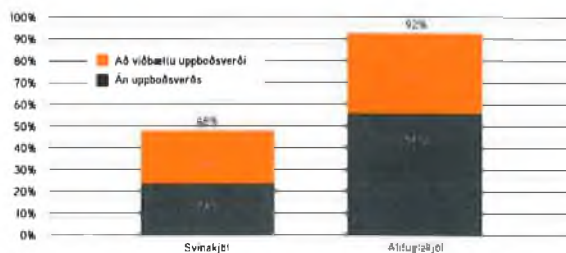
Með auknu frelsi og óheftari markaðsaðgengi mun nýsköpun eflast og sprotafyrirtækjum fjölga. Þetta sýndi sig t.d. með tollfrelsi á grænmeti. Því samhlíða varð raunlækkun á verði og aukin neysla á innlendum afurðum. Það er áskorun fyrir greinina og ávinningur fyrir neytendur að stíga frekari skref í þessa átt.

Árlega eru gefnar út reglugerðir um úthlutun svokallaðra tollkvóta, sem er tiltekið magn innfluttra kjöttegunda með tollfríðindum, og þeir auglýstir til umsóknar. Ef eftirspurn eftir úthlutuðum tollkvótum er meiri en framboðið eru þeir boðnir hæstbjóðanda og þau verð eru mjög há þannig að neytendur njóta ekki tollfríðinda þessara afurða. Í stað þessa fyrirkomulags mætti draga úr inkomnum umsóknum. Uppboð tollkvóta hækkar verð til neytenda og eykur tollverndina. Þannig námu tollar á t.d. alifuglakjöti 92% og á svínakjöti 48% ofan á innflutningsverð árið 2012 í stað þess að vera 56% og 23% ef tollkvóta væri úthlutað endurgjaldslaut.

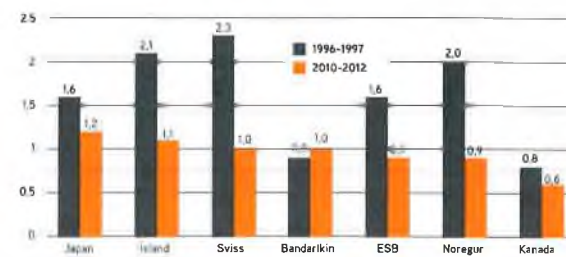
Samningar við ESB um gagnkvæma lækkun tolla og aukinn tollfrjálsan kvóta myndu lækka verð og auka framleiðni innanlands, komi útdráttarfyrikomulag í stað uppboðs á tollfrjálsu magni. Á mótí auknum tollfrjálsu innflutningi má semja um aukinn tollfrjálsan útflutning á landbúnaðarafurðum sem keppt geta í verði eða gæðum við samskonar framleiðslu í Evrópu. Í þessu sambandi má nefna skyr.

Stíga þarf skref í átt að auknu frjálsræði og samkeppni í framleiðslu og innflutningi á alifugla- og svínakjöti. Með því að lækka tolla á þessum afurðum um helming væri hægt að lækka verð á þessum innfluttu vörum um 20-25% en samt nyti innlend framleiðsla áfram mikils stuðnings.

Tollavernd á kjöti af alifuglum og svinum með og án uppboðsverðs á tollkvótum



Heildarstuðningur við landbúnað í hlutfalli af landsframleiðslu



Hlutfall á milli framleiðsluverðs og heimsmarkaðsverðs

