

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. júní 2016

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu samnings Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur, 783. mál**

SVP – Samtök verslunar og þjónustu vísa til erindis utanríkismálanefndar Alþingis, dags. 1. júní sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu samnings Íslands og Evrópusambandsins (ESB) um viðskipti með landbúnaðarvörur, 783. mál. SVP hafa kynnt sér fyrirbyggjandi tillögu og vilja samtökin fá að koma á framfæri við utanríkismálanefnd eftirfarandi athugasemdum varðandi umrædda tillögu.

SVP hafa lýst því yfir að samkomulag það sem hér er til umfjöllunar er sannarlega fagnaðarefni og jákvætt skref í þá átt að auka frelsi í viðskiptum með matvæli sem og veita innlendum neytendum aukið val á þessum vörum á samkeppnishæfu verði. Er um að ræða breytingar sem eiga samhljóm með áralangri baráttu samtakanna fyrir auknu frelsi í innflutningi á landbúnaðarafurðum og öðrum matvælum.

Eins og ráða má af fyrirbyggjandi samkomulagi, og með samanburði við núverandi fyrirkomulag þessara mála, tekur samkomulagið til um 360 tollskrárnúmera til viðbótar við breytingar á tollkvótum hvað varðar innflutning á matvælum. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi bera hins vegar 244 tollskrárnúmer af þeim númerum sem vísað er til í samkomulaginu nú þegar engan toll og því eru eingöngu felldir niður tollar af um þriðjung þessa fjölda eða alls 101 númerum. Sem dæmi um vörur sem bera núna ekki toll eru sykurvörur, sósur, gerjaðir drykkir o.s.frv. Aftur á móti munu með samkomulaginu falla niður tollar á vörum eins og súkkulaði, sætu kexi, pizzum og fylltu pasta. Þá tekur samkomulagið ekki á ýmsum algengum landbúnaðarvörum og matvælum og felur þ.a.l. í sér óbreytt ástand hvað varðar að verndartollum er viðhaldið á ýmsar landbúnaðarvörur, s.s. jógúrt, osta, álegg, kæfu, pylsur o.s.frv. Eins og fram kemur í tillögunni þá felur samkomulagið einnig í sér tiltekna aukningu á tollkvótum yfir nautakjöt, svínakjöt, alifuglakjöt, ost, pylsur og unnar kjötvörur, sbr. viðauki II við samninginn, og munu þær breytingar koma til framkvæmda í skrefum á fjórum árum.

SVP fagna því að tollkvótar verði auknir frá því sem eldra samkomulag frá árinu 2007 felur í sér enda hefur ásókn í umrædda tollkvóta verið mikil frá því það samkomulag tók gildi. Það er hins vegar gagnrýnisvert að ekki hafi verið samið um enn meira magn en það sem kveðið er á um í viðauka II og telja SVP á að sú aukning sem mun koma til framkvæmda í skrefum á fjórum árum taki að litlu leyti til breytinga á neysluhegðun undanfarin ár, s.s. með tilkomu stóraukins fjölda ferðamanna hér á landi. Er því verulegum vafa undirorpið hvort hin samningsbundna aukning á tollkvótum muni hafa tilætluð áhrif hér á landi eða eingöngu brúa það bil að litlu leyti sem orðið hefur verið á framboði samhlíða m.a. aukningu ferðamanna. Í þessu samhengi benda SVP að úthlutun á umræddum ESB tollkvótum er undirsett ákvæðum 65. gr. B búvörlaga, nr. 99/1993, sbr. 65. gr. sömu laga, sem felur í sér að tollkvótar þessir eru andlag svokallaðra útboðsgjalda samkvæmt áður nefndri 65. gr. búnaðarlaga.

Að gefnu tilefni vilja SVP koma á framfæri athugasemdum 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 samninga við ESB og samningsins um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Í kjölfar dóma um ólögmæti 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, þ.e. útboðsgjald. 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 samkomulagsins við ESB sem hér er til umfjöllunar og forvera þess frá árinu 2007. Ljóst er að allur viðbótarkostnaður varðandi hagnýtingu á umræddum tollkvótum gengur gegn tilgangi þeirra að heimila innflutning á landbúnaðarvörum og veita innlendri starfsemi samkeppnislegt aðhald. 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.

Að gefnu tilefni benda SVP á að samtökin sendu hinn 25. maí sl. umsögn á atvinnuveganefnd Alþingis um frumvarp til laga um breytingu á um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, 680. mál. Í umræddri umsögn lögðu SVP til breytingu á 3. másl. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga með það markmiði að leggja af umrædd útboðsgjöld. Samkvæmt tillöggunni 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 vöru 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 upplýsingar er meðfylgjandi umsögn þessari drög að frumvarpi sem sent var með áður nefndri umsögn á atvinnuveganefnd Alþingis þar sem lögð er til umrædd breyting 3. másl. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga. Að mati SVP eiga sömu sjónarmið að fullu við um úthlutun þeirra tollkvóta sem fyrir liggjandi samkomulag við ESB tekur til enda eru þeir tollkvótar einnig undirsettir sömu reglum um úthlutun þeirra, þ.m.t. andlag útboðsgjalda. Í ljósi þessa telja SVP mikilvægt að verði þingsályktunartillaga þessi samþykkt þá verði samhliða gerðar nauðsynlegar breytingar á búvörulögum til að afnema hið umþrætta útboðsgjald enda mun að óbreyttu aukin

eftirspurn eftir þessum tollkvótum og samhliða álagning útboðsgjalda eyða út öllu hagræði af þessari aukningu á tollkvótum.

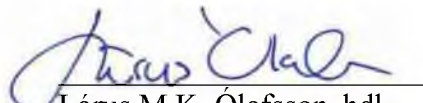
SVÞ hvetja Alþingi til að samþykkja fyrirbyggjandi samkomulag við ESB sem hér er til umfjöllunar en samtökin ítreka þó mikilvægi þess að tillaga þessi verði afgreidd samhliða áðurnefndu frumvarpi til laga um breytingu á um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, 680. mál, enda eru samlegðaráhrif þessara þingmála mikil.

Er framangreindum athugasemdum SVÞ hér með komið á framfæri við utanríkismálanefnd Alþingis og gera samtökin að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi tillögu. SVÞ 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. SVÞ



Andrés Magnússon  
framkvæmdastjóri



Lárus M.K. Ólafsson hdl.

*Fylgiskjöl:*

1. Drög SVÞ að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1983, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta).

# Frumvarp til laga (DRÖG)

## 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 þrír dómur í héraðsdómi Reykjavíkur sem vörðuðu m.a. lögmati útboðsgjald 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 hags 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. Vísast 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. löggjafarþingi, þar sem ráðherra sagði orðrétt: „*Með þessu frv. er íslenskum landbúnaði tryggð nauðsynleg vernd á skýran hátt þannig að engin óvissa ríkir nú um starfsskiilyrði 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 samningsins um Alþjóðaviðskiptastofnunina áhrif til hækkunar á vöruverði sem gengur gegn því markmiði samningsins 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 almenning 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. Tilefni 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 samningsins 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 vísast 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 fyrirmynda 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 ófugt.

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 er 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. másl. 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.