

Reykjavík, 8. ágúst 2019

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
101 Reykjavík
anr@anr.is

Efni: Umsögn SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta).

Hinn 12. júlí sl. birti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið drög að lagafrumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Í drögunum eru settar fram lagabreytingartillögur sem hafa þau yfirlýstu markmið að stuðla að auknum ábata neytenda, aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur og einfalda og skýra regluverk um úthlutun tollkvóta. Í meginatriðum koma markmiðin fram í eftirfarandi breytingum á fyrirkomulagi úthlutunar tollkvóta:

1. Úthlutun tollkvóta fyrir tiltekna vörur í viðauka IV í tollalögum verður bundin við tiltekin tímabil innan almanaksársins í stað þess að skortur á innlendum landbúnaðarvörum ráði tímasetningum og gildistíma úthlutunar.
2. Utan fastrar úthlutunar, sbr. 1. tölul. hér að framan, er aðeins gert ráð fyrir að ráðherra opni tollkvóta fyrir vörur sem falla undir viðauka IV í tollalögum undir nokkurskonar neyðarástandi.
3. Gefinn er ádráttur um að tollkvótar verði boðnir út í einu lagi einu sinni á ári.
4. Gert er ráð fyrir að útboð tollkvóta verði rafrænt.
5. Lagt er til að innheimt verði skráningargjald vegna þátttöku í útboði tollkvóta.
6. Lagt er til að útboðsfyrirkomulag tollkvóta verði svokallað hollenskt útboð (jafnvægisútboð) þar sem hæsta samþykktu boð ræður magni en lægsta samþykktu boð ræður verði.
7. Ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara verður lögð niður.

SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu hafa yfirfarið frumvarpsdrögin. Í grundvallaratriðum geta samtökin vel fyllt sig við þau markmið sem liggja frumvarpinu til grundvallar. Þá virðist það svo sannarlega horfa til einföldunar að útboð tollkvóta verði rafræn. SVÞ hafa einnig ríkan skilning á því að niðurlagning ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara sé áformuð enda hafa mörg verkefni nefndarinnar verið erfið viðfangs og jafnvel illframkvæmanleg.

Rétt er að taka fram að SVÞ hafa tekið undir sérálit Brynhildar Pétursdóttur sem fram kemur á bls. 9 í skýrslu starfshóps um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara og hafa hallast að því að svokölluð blönduð leið hefði komið neytendum og aðildarfyrirtækjum samtakanna betur en þær tillögur sem koma fram í frumvarpsdrögunum. Hafa ber í huga að fjármála- og efnahagsráðherra úthlutaði á sínum tíma tollkvóta fyrir kartöfluflogur sem fluttar voru inn frá Noregi á grundvelli innflutningsreynslu og sú aðferð reyndist vel að mati samtakanna. Þá mundi hlutaúthlutun með hlutkesti ávallt tryggja nýliðum möguleika á að hljóta úthlutun.

Það er engin ástæða til að fara í grafgötur með það að SVÞ hafa í gegnum tíðina barist fyrir auknu viðskiptafrelsi og samkeppni. Að mati samtakanna skerðir núverandi fyrirkomulag landbúnaðarmála möguleika bænda til að vinna að vöruþróun og marka sér sérstöðu. Sú staða er sérstaklega hryggileg í ljósi þess að íslenskir bændur búa jafnan yfir krafti og metnaði sem fæst ekki leystur almennilega úr

læðingi undir núverandi aðstæðum. Íslenskur landbúnaður er jafnan til fyrirmyndar og ætti vel að vera í stakk búinn til að takast á við þarfir markaðarins á eigin forsendum.

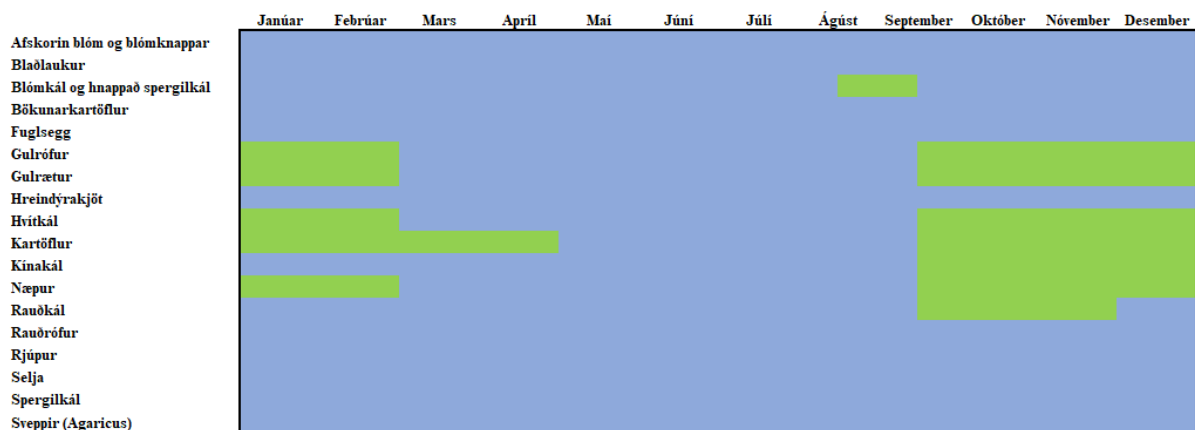
Að framangreindu sögðu telja SVÞ að heildaráhrif frumvarpsdraganna ættu að verða jákvæð fyrir neytendur og aðildarfyrirtæki samtakanna. Þar hefur mest að segja að væntanlega mun hollenskt útboð tollkvóta hafa lækkun úthlutunargjalda tollkvóta í för með sér. Telja verður líklegt að það muni taka tilboðsgjafa nokkurn tíma að átta sig á nýju útboðsfyrirkomulagi og því getur til þess komið að verð tollkvóta verði annað hvort tiltölulega hátt eða lágt fyrstu árin. Þegar reynsla hefur komist á útboðin ættu verðin að ná jafnvægi og ráðast í auknum mæli af mati á framboði og eftirspurn. Hins vegar verður að ætla að útboðsverð muni ávallt verða hátt á þeim vörum sem mikil eftirspurn er eftir, t.d. alifuglakjöti og ostum, en það verður væntanlega lægra á þeim vörum sem minni eftirspurn er eftir.

Hætt er við að frumvarpsdrögunum fylgi fórnarkostnaður (e. trade-off) fyrir dreifingar- og smásöluaðila og neytendur í tilviki vara sem falla undir viðauka IV A í tollalögum. Það skapar ákveðinn fyrirsjáanleika að tímabil opunar tollkvóta fyrir vörur í viðauka IV verði fest í sessi í ljósi sögulegrar reynslu en á móti skapast óvissa þar sem ströng skilyrði verða sett fyrir opnun tollkvóta utan fastrar opunar. Þar með er hætt við að upp komi tilvik þar sem innlend framleiðsla annar ekki eftirspurn og úr því verði ekki hægt að bæta með opnun tollkvóta. Ef sú staða kemur upp að eftirspurn tiltekinnar vöru verður umfram framboð gætu aðildarfyrirtæki SVÞ og neytendur í einhverjum mæli þurft að búa við skort á kjöti og kjötafurðum, mjólk og mjólkurafurðum, smjöri og osti (viðauki IV A). Undir slíkum kringumstæðum munu framangreindir aðilar a.ö.l. þurfa að greiða hærri verð fyrir afurðirnar hvort sem þær eru innlendar eða innfluttar.

Þrátt fyrir framangreint er grundvallarafstaða SVÞ sú að líkur séu á að frumvarpsdrögin muni á heildina litið skila ágætri niðurstöðu fyrir neytendur og aðildarfyrirtæki SVÞ. Það er hins vegar ljóst að fyrirkomulagið verður síður en svo gallalaust. Hér í framhaldinu setja SVÞ fram ábendingar sem þau telja rétt að verði teknar til skoðunar við lokaundirbúning frumvarpsins.

Tímabil opinna tollkvóta

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að opnun tollkvóta fyrir tilteknar vörur sem tíundaðar eru í viðauka IVA og B í tollalögum verð föst og bundin við tiltekin tímabil sem í grófum dráttum eru eins og fram kemur á eftirfarandi mynd:



Á myndinni táknar blái liturinn tímabil þar sem til stendur að hafa opinn tollkvóta fyrir viðkomandi vörur. Græni liturinn merkir hins vegar að vara ber fullan toll samkvæmt almennum tollskránni í viðauka I í tollalögum á viðkomandi tímabili. Svo dæmi sé tekið mun rauðkál bera 0% verðtoll og 0 kr./kg magntoll á meðan tollkvóti er opinn, frá 1. mars til 15. september og í desember, en þess utan ber það 30% verðtoll og 110 kr./kg magntoll. SVÞ hafa yfirfarið tímabil opinna tollkvóta fyrir þær vörur sem eru tilgreindar á myndinni og fá ekki betur séð en að þau endurspegli í grundvallaratriðum bæði tímabil opunar tollkvóta samkvæmt viðauka VI B síðustu ár og þau tímabil þar sem framboð á innlendri framleiðslu hefur ekki verið til staðar. Athugun SVÞ leiddi þó í ljós að tilefni virðist til að hafa áhyggjur af upphafsdagsetningu tímabils opins tollkvóta fyrir hvítkál, gulrætur, næpur og gulrófur. Að mati samtakanna þyrfti opnunartímabil þeirra að hefjast mánuði fyrr eða 1. febrúar ár hvert. Í þessu samhengi er rétt að benda á eftirspurn neytenda eftir innlendu grænmeti er jafnan afar mikil enda hefur innlendum garðyrkjubændum tekist afar vel til við markaðssetningu á innlendu grænmeti sem er jafnan hágæðavara. Þegar vel árar og innlenda framleiðslan kemur fyrr á markað, eða í þeim tilvikum þegar íslenskar vörur eru af einhverjum sökum lengur á markaði en ella, ættu innlendir framleiðendur því vart að verða fyrir nokkrum áhrifum af því að opnun hefjist fyrr en áformað er í frumvarpsdrögum.

Hætt er við að í raun verði mest breyting í tilviki annarra vara sem falla undir viðauka IV A í tolllögum en eggja, þ.e. í tilviki kjöts og kjötafurða, mjólkur og mjólkurafurða, smjörs og osta. Verði frumvarpsdrögin að lögum mun ráðherra ekki verða heimilt að opna fyrir tollkvóta fyrir þessar vörur nema undir sérstökum neyðaraðstæðum jafnvel þó skortur verði á innlendum markaði. Ekki verður betur séð en að frumvarpshöfundar hafi litið svo á að sú aukning á tollkvótum sem kemur til vegna fríverslunarsamnings við ESB um landbúnaðarvörur frá árinu 2015 (sjá eftirfarandi töflu) muni a.m.k. að einhverju leyti útrýma þörf fyrir opnun tollkvóta í ljósi skorts.

Tafla 2 í tillögum starfshóps um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara: *Innleiðing tollkvóta á innflutning frá ESB (tonn).*

Aukning tollkvóta á ári skv. samningi								
Afurð	Vöruliður	Tollkvóti áður	Samtals viðbótarmagn	1. ár*	2. ár	3. ár	4. ár	Tollkvóti e. innleiðingu
Nautakjöt	0201/0202	100	596	149	149	149	149	696
Svínakjöt	0203	200	500	250	250	-	-	700
Alifuglakjöt	0207	200	656	328	328	-	-	856
Alifuglakjöt - lifrænt	úr 0207	-	200	100	100	-	-	200
Kjöt - saltað, reykt, þurrkað	úr 0210	50	50	50	-	-	-	100
Sérostur (PDO/PGI)**	úr 0406	20	210	55	55	55	45	230
Ostur	0406	80	300	75	75	75	75	380
Pylsur o.þ.h.	úr 1601	50	200	100	100	-	-	250
Unnar kjötvörur	1602	50	350	120	120	110	-	400

* Samningur tók gildi 1. maí 2018. Aukning fyrsta árs er hlutfallsleg miðað við mánuði (8/12) en eftirstöðvar bætast við á öðru ári (4/12).

** Skráð í samræmi við reglugerð ráðsins (EB) nr. 1151/2012 um vernd landfræðilegra merkinga og uppruna landbúnaðarafurða og matvæla

Í þessu samhengi komast SVÞ ekki hjá því að lýsa töluverðum áhyggjum af 2. og 3. gr. frumvarpsdraganna eins og nánar verður gerð grein fyrir hér í framhaldinu.

Opnun tollkvóta

Neyðaropnun

Í 3. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um heimild til opunar tollkvóta undir sérstökum kringumstæðum, þ.e. eitthvað sem kalla mætti neyðaropnun. Þegar skilyrði neyðaropunar teljast

uppfyllt verður ráðherra skylt að opna tollkvóta fyrir vöru í ljósi framboðsskorts innanlands. Skilyrði neyðaropnunar verða þrjú:

1. Framboðsskortur er til staðar,
2. framboðsskorturinn á rætur að rekja til náttúruhamfara, og
3. staðfesting liggur fyrir:
 - a. Vara er ekki til stöðugar dreifingar samkvæmt umsögn fjögurra ótengdra dreifingaraðila
eða
 - b. umsögn fagstofnunar liggur fyrir sem staðfestir að skilyrði samkvæmt greininni séu uppfyllt.

SVÞ telja skynsamlegt að opnunartímabil verði ekki styttra en þrír mánuðir eins og lagt er upp með í 2. efnismálgrein 3. gr. frumvarpsdraganna enda tekur undirbúningur og innflutningur jafnan nokkurn tíma auk þess sem gera má ráð fyrir að þau neyðartilvik sem réttlæta munu neyðaropnun verði jafnan þess eðlis að það taki nokkurn tíma að koma innlendri framleiðslu af stað.

Eins og áður segir hafa SVÞ áhyggjur af neyðarskilyrðum 1. efnismálgreinar 3. gr. frumvarpsdraganna. Samkvæmt málgreininni verður neyðaropnun heimil þegar ónógt framboð á innanlandsmarkaði á rætur að rekja til náttúruhamfara. Skilgreining náttúruhamfara er nokkuð stíf þar sem undir þau munu t.d. falla:

1. stórfellt öskufall
2. stórfellt jökulflóð
3. verulegur uppskerubrestur vegna óvenjulegs veðurfars
4. álíka tilvik

Af skýringum við 3. gr. frumvarpsdraganna verður ráðið að aðstæðurnar verði að teljast ófyrirséðar.

Útflutningur og áhrif á verð

Þegar svo háttar til að vara nýtur tollverndar skapast svigrúm fyrir innlenda framleiðendur til að selja framleiðsluvörur á herra verði en ella og í því felst tollvernd íslenskra landbúnaðarvara. Eftir því sem innlent framboð er minna er söluverð vörunnar herra, þ.e. ef eftirspurn er nægileg. Eftir því sem verð söluvöru hækkar aukast líkur á að það borgi sig fyrir innlenda söluaðila að flytja vöruna inn til að mæta eftirspurninni. Innlendir framleiðendur geta hins vegar haft áhrif á söluverð innlendarar framleiðslu með því að stýra framboðsmagni. Sögulega hafa innlendir framleiðendur jafnan notið tollverndar á grundvelli sjónarmiða um fæðuöryggi og vernd innlendra starfa. Nýleg tilvik hafa hins vegar leitt í ljós að í skjóli tollverndar geta innlendar afurðastöðvar flutt framleiðsluvörur úr landi og selt þær erlendis með þeim áhrifum að verð á innlendum markaði hækkar í ljósi eftirspurnar og takmarkaðra birgða. Þegar svo háttar til hefur orðið markaðsbrestur og skapast hafa forsendur til rentusóknar af hálfu innlendu afurðastöðvanna. Innlendir markaður er því orðin óskilvirkari en ella m.a. þar sem ætla má að ríkisstuðningur við framleiðendur fari úr landi í einhverjum mæli. Ekki verður séð að þau skilyrði sem lagt er til að verði sett fyrir neyðaropnun bjóði í raun upp á að ráðherra geti brugðist skorti á innlendum markaði sem á rætur að rekja til útflutnings landbúnaðarvara. Þar með verður innlendum framleiðendum gert mögulegt að hafa áhrif á verðlagningu hérlendis með útflutningi og fari svo er hætt við að greiða þurfi herra verð fyrir vörunar. Rétt er að athuga að þessi staða hefur komið upp nýlega í tilvikum lambahryggja. Í þessu samhengi þarf jafnframt að hafa í huga að fríverslunarsamningur Íslands og ESB frá 2015 eykur umtalsvert möguleika innlendra framleiðenda til að selja vörur á ESB-markaði eins og

sjá má á eftirfarandi töflu. Hætt er því við að eftirspurn erlendis frá muni í auknum mæli bitna á innlendum söluaðilum og neytendum í formi minna framboðs og herra vöruverðs.

Tafla 1 í tillögum starfshóps um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara: *Innleiðing tollkvóta á útflutningi til ESB (tonn).*

Aukning tollkvóta á ári skv. samningi								
Afurð	Vöruliður	Tollkvóti áður	Samtals viðbótarmagn	1. ár*	2. ár	3. ár	4. ár	Tollkvóti e. innleiðingu
Kindakjöt	0204/0210	1.850	1.200	400	400	400	-	3.050
Unnið kindakjöt	úr 1602	-	300	100	100	100	-	300
Svínakjöt	0203	-	500	250	250	-	-	500
Alifuglakjöt	0207	-	300	150	150	-	-	300
Skýr	úr 0403	380	3.620	905	905	905	905	4.000
Smjör	úr 0405	350	150	39	37	37	37	500
Ostur	0406	-	50	14	12	12	12	50
Pýlsur	úr 1601	100	0	-	-	-	-	100

* Samningur tók gildi 1. maí 2018. Aukning fyrsta árs er hlutfallsleg miðað við mánuði (8/12) en eftirstöðvar bætast við á öðru ári (4/12).

Í framangreindu ljósi telja SVP skynsamlegt að varnagla verði bætt við 3. gr. frumvarpsins svo unnt verði að bregðast við aðstæðum. Slíkur varnagli getur aðeins haft fullnægjandi virkni að fyrir liggi m.a. upplýsingar um útflutning og útflutningsverð. Að mati SVP þarf því ekki einungis að opna á möguleika þess að unnt verði að úthluta neyðarkvóta ef útflutningur vara reynist t.d. umfram tiltekin mörk heldur þurfa upplýsingar um útflutningsmagn og meðalútflutningsverð vara að liggja fyrir opinberlega. Á vef Hagstofu Íslands má finna ýmsar upplýsingar um útflutning vara. Þar má t.d. sjá að í desember 2018 voru flutt út 18.352 kíló á lambahryggjum og hryggsneiðum á FOB verðinu 10.363.313 eða sem nemur um 565 kr./kg að meðaltali. Í janúar 2019 nam útflutningurinn 2.986 kg á verðinu 5.844.301 kr. eða 1.957 kr./kg. Meðalverð útflutningsins á tímabilinu desember 2018–janúar 2019 nam því um 760 kr./kg FOB. Matvælastofnun birtir upplýsingar um framleiðslu og sölu helstu búvara á vef sínum en þær upplýsingar eru hins vegar ekki sundurgreindar með sama hætti og Hagstofan gerir. Æskilegt væri að ráðuneytið mundi hlutast til um að reglulega væru birtar sundurgreinanlegar og samanburðarhæfar upplýsingar m.a. um framleiðslumagn, útflutningsmagn og meðalverð landbúnaðarfurða.

Opnun í sögulegu ljósi

Að framangreindu sögðu komast SVP ekki hjá því að lýsa áhyggjum af þeim áhrifum sem það kann að hafa í för með sér að afnema heimild ráðherra til opunar tollkvóta í ljósi skorts á innlendum markaði. Í þessu samhengi er í dæmaskyni rétt að benda á að úthlutun tollkvóta fyrir svínasíður sem átti sér stað á árunum 2017 og 2018 sbr. reglugerðir nr. 219/2018, 574/2017 og 132/2017, fyrir gerilsneydda lífræna mjólk sbr. reglugerðir nr. 70/2018 og 240/2017, fyrir svínakjöt sbr. reglugerð nr. 898/2017, fyrir nautakjöt sbr. reglugerð nr. 575/2017, verður ekki möguleg ef breytingarnar verða að veruleika. Í öllum tilvikum var opnaður tollkvóti fyrir framangreindar vörur vegna skorts á innlendum markaði. Tollkvótar fyrir svínasíður voru samkvæmt upplýsingum samtakanna opnaðir vegna aukinnar eftirspurnar eftir beikoni m.a. í ljósi fjölgunar ferðamanna. Tollkvóti fyrir lífræna gerilsneydda mjólk var hins vegar opnaður þar sem innlendir markaður annaði ekki eftirspurn samkeppnisaðila MS til framleiðslu á mjólkurafurðum. Að mörgu leyti má segja að skorturinn hafi verið ófyrirséður. Í öllu falli er ljóst að vandamálin skapast á framboðs og eftirspurnarhliðum markaðarins án þess að sýnilega verði hægt að fella ástæðurnar undir náttúruhamfarir eða viðlíka aðstæður.

Mat SVP

SVÞ eru þeirrar skoðunar að brýn þörf sé á að útvíkka opnunarskilyrði 3. gr. frumvarpsins þannig að unnt verði að bregðast við afbrigðilegum markaðsaðstæðum ekki síður en aðstæðum sem helgast af náttúruhamförum. Hafa verður í huga að framboð og eftirspurn eru ekki fastar heldur ráðast af straumum og stefnum, tíðarfari og fjölda ferðamanna svo eitthvað sé nefnt og því er hætt við að þróun markaðsaðstæðna geti ekki síður verið ófyrirsjáanleg en náttúruhamfarir. SVÞ hafa skilning á því að erfitt er að leggja mat á framboð og eftirspurn vara hverju sinni og skilgreina þannig aðstæður sem vekja tilefni til opunar tollkvóta. Ástæðan er fyrst og fremst sú að upplýsingar um þróun framleiðslumagns og eftirspurnar liggja lítt fyrir. Það getur reynst þrautinni þyngra að þurfa að treysta á yfirlýsingar framleiðenda, dreifingaraðila og smásöluaðila við matið og í því kristallast sá vandi sem ráðgjafarnefndin hefur þurft að glíma við. Eina sjáanlega leiðin til að bregðast við stöðunni væri að auka opinbera upplýsingagjöf um framleiðslu, framleiðsluáætlanir og sölu. Ef til vill mundi sala innlendra framleiðsluvara á opnum hrávörumarkaði bæta stöðuna en þó er óvíst hvort hún gæti orðið raunhæf í ljósi smæðar markaðarins. Allt að einu mundi aukin opinber upplýsingagjöf bæði stuðla að bættri framkvæmd landbúnaðarstefnunnar af hálfu stjórnvalda og skapa viðskiptaaðilum á markaði betri færi á að skipuleggja vöruframboð og innkaup. Ávinningur af því að fá slíkar upplýsingar fram felst í aukinni vitund um þau verðmæti sem felast í framleiðslu landbúnaðarafurða en ætla má að hún mundi ýta undir hagkvæmari nýtingu á auðlindum hérlandis.

Rétt er að benda á að tillögur 2. og 3. gr. frumvarpsins eru ekki í fullu samræmi við tillögur starfshóps um um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara.

Heildarútbod tollkvóta

Í frumvarpsdrögunum er ekki gert ráð fyrir að gerð verði breyting á þeim ákvæðum 3. mgr. 65. gr. búvörulaga sem snúa að úthlutunartíðni eða magni tollkvóta en þau eru svohljóðandi:

Heimilt er að skipta tollkvótum upp í einingar. Tollkvótum skal úthlutað til ákveðins tíma, allt að einu ári í senn.

Í greinargerð frumvarpsdraganna er hins vegar tekið fram að starfshópur um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara hafi lagt til að *allir tollkvótar verði boðnir út á sama tíma*. SVÞ gjalda varhug við því að framangreind tillaga starfshópsins verði að veruleika enda er veruleg hætta á að slík framkvæmd muni koma niður á dreifingu kvótanna og möguleikum innflytjenda til að verða sér út um kvóta. Ástæðan er sú að jafnan er mun hagstæðara að flytja inn vörur á grundvelli tollkvóta samkvæmt samningi Íslands og ESB en samkvæmt WTO-samningnum og af þeim sökum er eftirspurn eftir ESB-kvóta að jafnaði meiri. Eins og útboðsframkvæmd hefur verið háttáð að undanförmu eru ESB-kvótar boðnir út á undan WTO-kvótum. Þeir tilboðsgjafar sem ekki hafa hreppt ESB-kvóta og sjá því fram á að geta ekki annað eftirspurn neytenda hafa því haft annað tækifæri til að hreppa tollkvóta þegar WTO-kvótinn er boðinn út. Ætla má að eftir því sem eftirspurn eftir innfluttum vörum er meiri bjóði þeir sem ekki hafa fengið úthlutað ESB-kvóta herra í WTO-kvóta. Þá eru líkur á að þeir sem hafa fengið úthlutað nægilegu magni ESB-kvóta taki einfaldlega ekki þátt í útboði WTO-kvóta. Tvískiptingin gerir það því að verkum að tollkvótarnir dreifast betur, þ.e. fleiri söluaðilar innfluttrar landbúnaðarvöru hafa vörurnar á boðstólum en ella. Slík staða kemur neytendum til góða í formi meira vöruúrvals og jafnar samkeppnisstöðu söluaðila.

Þar sem hið hollenska útboð er nýtt fyrirkomulag sem engin reynsla er af hafa SVÞ einnig velt því fyrir sér hvort það geti verið skynsamlegt að skapa innflytjendum færi á að venjast fyrirkomulaginu með því að bjóða ESB- og WTO-kvótana ekki aðeins út sína í hverju lagi heldur skipta úthlutun beggja kvóta í

tvennt fyrstu tvö árin eftir að hollenska útboðið kemst til framkvæmda. Með þeim hætti væri innflytjendum veitt betra færi á að fóta sig í nýju umhverfi og reynsluleysið mun þá síður koma illa niður á þeim þar sem viðkomandi munu þá ekki þurfa að fást við afleita niðurstöðu tilboða í heilt ár.

Endurúthlutun

Eins og áður segir grundvallast frumvarpsdrögin á markmiðum að stuðla að auknum ábata neytenda, aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur og einfalda og skýra regluverk um úthlutun tollkvóta. Samkvæmt 4. málsl. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga er ráðherra heimilt að endurúthluta tollkvótum sem ekki eru nýttir innan þess frests sem tilgreindur er við úthlutun en sambærilegt ákvæði kemur fram í 5. mgr. 13. gr. tollalaga. Samkvæmt upplýsingum SVÞ hefur ráðherra aldrei endurúthlutað tollkvóta sem ekki hefur verið nýttur en það hefur fjármála- og efnahagsráðherra gert í tilviki tollkvóta fyrir kartöflunasl frá Noregi. Virk endurúthlutun kemur í veg fyrir að sóst sé eftir tollkvóta sem ekki verður nýttur. Þegar ekki verður af nýtingu er hætt við að dreifingar- og smásöluaðilar og neytendur verði verr settir en ella og í því ljósi hefur það verið rætt á vettvangi samtakanna hvort ekki væri skynsamlegra að ráðherra væri einfaldlega skylt að endurúthluta tollkvóta. Slík skylda væri vissulega í góðu samræmi við þær kröfur sem 40. og 77. gr. stjórnarskrár gera til ákvæða skattalaga. Hið minnsta er ljóst að tilvist úthlutunarheimildar ráðherra en ekki skylda skapar álitamál sem tengjast framsali skattlagningarvalds sem SVÞ telja brýnt að verði tekið til skoðunar. Hafa ber í huga að sú niðurstaða yrði óviðundandi að endurúthlutunarákvæðið yrði einfaldlega fellt brott úr lögunum enda væri ábata neytenda og samkeppni á markaði fyrir landbúnaðarvörur þar með stefnt í verulega hættu.

Tryggingar fyrir greiðslu útboðsgjalds

Í þeim ákvæðum búvörulaga og tollalaga sem snúa að úthlutun tollkvóta er ekki fjallað um greiðslu úthlutunargjalds og í raun kemur aðeins fram að andvirðið skuli renna í ríkissjóð. Í úthlutunarreglugerðum er fyllri ákvæði að finna og sem dæmi má nefna ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 533/2019 sem er svohljóðandi:

Berist umsóknir um meira magn innflutnings en auglýstum tollkvóta nemur hverju sinni, skal leita tilboða í tollkvóta vegna viðkomandi vöruliðar. Tilboð skulu ráða úthlutun. Til þess að tilboð teljist gilt skal því fylgja ábyrgðaryfirlýsing banka, sparisjóðs eða váttryggingafélags þar sem fram kemur að viðkomandi ábyrgðarveitandi tryggi að tilboðsgjafi geti staðið við tilboð sitt. Einnig er heimilt í stað ábyrgðaryfirlýsingar að greiða andvirði tollkvóta á reikning fjársýslunnar og láta kvittun fylgja tilboðsgögnum.

Tilboðsgjafi sá er hæst býður skal leysa til sín úthlutaðan tollkvóta með greiðslu andvirðis hans innan sjö daga frá dagsetningu tilkynningar um niðurstöðu útboðs.

Úthlutun skv. 1. og 2. mgr. er ekki framseljanleg.

(Undirstrikun SVÞ)

Undirstrikaði textinn hér að framan er að mati SVÞ afar mikilvægur þar sem það skilyrði gilds tilboðs að tryggingar fyrir greiðslu liggi fyrir hefur gegnt lykilhlutverki þegar að því kemur að útboðsfyrirkomulagið verði ekki misnotað og festa ríki um framkvæmdina.

Í ljósi framangreinds hvetja SVÞ ráðuneytið til þess að gæta þess sérstaklega að tryggingarskilyrðið verði áfram hluti af útboðsframkvæmdinni og jafnframt að því verði með einhverjum hætti fengin styrk lagastöð.

Skráningargjald

Samkvæmt 1. efnismálslið 1. gr. frumvarpsdraganna er gert ráð fyrir að hver og einn þátttakandi í útboði tollkvóta þurfi að greiða *skráningargjald sem skal aldrei verða hærra en nemur þeim kostnaði sem er við útboðið*.

SVÞ gera ekki athugasemdir við greiðsluskyldu skráningargjalds sem á að standa undir útboðinu. Hins vegar hafa samtökin nokkrar áhyggjur af því að kostnaðarþættir eru ekki tilgreindir í ákvæðinu. Ef tekið er mið af þeim kröfum sem gerðar eru til þjónustugjaldaheimilda hallast SVÞ að því að ráðuneytið ætti að yfirfara gjaldtökuákvæðið að nýju með það fyrir augum að gera það skýrara. Mætti í því samhengi líta til efnisinnihalds 1. og 2. mgr. 19. gr. bókasafnalaga.

Niðurlagning ráðgjafarnefndar

Í grundvallaratriðum er að mati samtakanna eðlilegt að ráðherra beri sjálfur óskoraða ábyrgð á því að tryggja að undirbúningur úthlutunar tollkvóta verði fullnægjandi. Er þá ekki síst haft í huga að þekking innan stjórnsýslunnar á mállefnum landbúnaðar, matvæla, tollkvóta og fríverslunarsamninga er hvað mest innan ráðuneytis hans.

Samkvæmt því sem fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsdraganna telja frumvarpshöfundar eðlilegt að ráðgjafarnefndin verði lögð niður þar sem ekki muni lengur verða þörf á að leggja mat á hvort framboð fullnægi eftirspurn við undirbúning opunar tollkvóta. Við framangreint er tvennt að athuga, annars vegar að skv. 3. gr. frumvarpsdraganna er enn gert ráð fyrir opnun tollkvóta í ljósi skorts og hins vegar mun niðurlagningin leiða til þess að ákvarðanataka ráðherra verður alfarið byggð á hans mati. Þrátt fyrir að ákvarðanir um opnun tollkvóta hafi hingað til verið teknar af ráðherra, að fengnum tillögum ráðgjafarnefndarinnar, á einu stjórnsýslustigi gera reglur stjórnsýsluréttar það að verkum að sú skylda hvílir á ráðherra að honum ber að tryggja að tillögur ráðgjafarnefndarinnar séu byggðar á réttum forsendum. Ákveðin hætta er á að niðurlagning ráðgjafarnefndarinnar komi í raun niður á réttaröryggi.

Eins og flestir þekkja hafa ákvarðanir um úthlutun og opnun tollkvóta veruleg áhrif á hagsmuni dreifingaraðila, smásöluaðila og neytenda. Meðal annars hefur þessi staða komið fram í fjölda dómsmála sem höfðuð hafa verið á hendur íslenska ríkinu. Í þeim málum hefur reynt á ákvarðanir ráðherra sem ekki sæta endurskoðun úrskurðaraðila á stjórnsýslustigi. Í því samhengi hafa SVÞ velt því fyrir sér hvort ekki væri skynsamlegt að færa ákvörðunartökuna til stjórnvalds á lægra stjórnsýslustigi og búa svo um hnútanna að ákvarðanirnar meggi kæra til sjálfstæðs úrskurðaraðila. Af dómaframkvæmd leiðir að úthlutun tollkvóta er í eðli sínu skattamál. Þar sem upplýsingar um inn- og útflutning landbúnaðarvara liggja fyrir í kerfum tollstjóra telja samtökin vert að taka til skoðunar hvort tollstjóraembættið sé ekki best fært til að taka við verkefninu. Starfsfólk tollstjóra býr yfir mikilli reynslu af álagningu aðflutningsgjalda og annarra skatta. Þá eru ákvarðanir tollstjóra jafnan kærarlegar til yfirsattanefndar. Kæruleiðir í stjórnsýslunni eru jafnan hagkvæmar og skilvirkar enda er málsmeðferðartími fyrir þeim jafnan skemmri en fyrir dómstólum auk þess sem útilokunarreglur réttarfars gilda ekki um úrskurðaraðila í stjórnsýslunni.

Hollenskt útboð í ljósi ákvæða stjórnarskrár

Samkvæmt 40. og 77. gr. stjórnarskrár má engan skatt leggja á nema á grundvelli laga og óheimilt er að framselja skattlagningarvald. Í forsendum dóms héraðsdóms Reykjavíkur frá 17. mars 2015, sem Hæstiréttur Íslands staðfesti að hluta með vísan til forsendna (Hrd. nr. 319/2015), var m.a. leyst úr því

álitamáli hvort sú staða að skattverð sé ekki ákvæðið í lögum þegar tollkvóti er boðinn út hefði það í för með sér að brotið væri gegn lagaáskilnaðarreglu stjórnarskrárákvæðanna. Í dómi héraðsdóms segir m.a.:

Í tilvitnuðum lagaákvæðum er ekki að finna reglur um ákvörðun fjárhæðar gjaldsins eða hámark þess en fyrir liggur að tilboð aðila ræður úthlutun. Í þessu felst sérstaða gjaldsins þar sem þeir sem bjóða í tollkvóta hafa um það að segja hve hátt það verður að lokum. Gjaldið er þó skýrt að því leyti að bjóðandi veit hvað hann býður og á sama hátt er engum vafa undirorpið hver gjaldandinn er.

(Undirstrikun SVÞ)

Í framangreindu samhengi hafa SVÞ velt því fyrir sér hvort það fyrirkomulag að hollenskt útboð mun leiða til þess að tilboðsgjafi mun ekki endilega greiða það verð sem hann býður þegar upp er staðið kunni að hafa þau áhrif að fyrirkomulagið brjóti gegn stjórnarskrárákvæðunum. Að mati samtakanna er þetta ekki skýrt en í öllu falli þarf ráðuneytið að huga að þessu.

Að lokum

SVÞ hafa lengi beitt sér fyrir því að fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta yrði endurskoðað. Samtökin eru á heildina litið jákvæð í garð þeirra áforma sem endurspeglast í frumvarpsdrögunum en telja að aðlaga þurfi þau að þeim ábendingum sem hér hafa verið settar fram. SVÞ eru tilbúin til að eiga frekari samskipti við ráðuneytið vegna undirbúnings lokaútgáfu frumvarpsins en áskilja sér jafnframt rétt til að koma frekari ábendingum á framfæri ef þurfa þykir.

Að síðustu vilja SVÞ minna á orð sem komu fram í nefndaráliti atvinnuveganefndar frá 14. desember 2012:

Á fundum nefndarinnar var nefndarmönnum tíðrætt um hve flókinn texti þeirra ákvæða búvörulaga og tollalaga væri sem fjalla um úthlutun tollkvóta. Var fljótt ljóst að leggja þyrfti í mikla vinnu einungis til þess að átta sig á grundvelli ákvarðana um úthlutun tollkvóta. Var það mat nefndarmanna að e.t.v. væri tilefni til þess að taka framangreind ákvæði til heildstæðrar endurskoðunar með það að markmiði að leikmönnum yrði gert fært að ná heildarsamhengi af lestri ákvæðanna sjálfra og þeirra gagna sem þau vísa til án þess að þröng sérfræðipekking á sviði tollamála kæmi til. Engu að síður er það mat nefndarinnar að svigrúm til slíkrar endurskoðunar sé takmarkað að þessu sinni enda megi ætla að hún yrði æði tíma- og mannaflsfrek. Í ljósi þessa hvetur nefndin atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra til þess að setja slíka heildarendurskoðun á dagskrá eins fljótt og orðið getur.

Virðingarfyllst,

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar- og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur