

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Sent á samráðsgátt
Reykjavík, 2. apríl 2023.

Efni: Umsögn um drög að gjaldskrá Matvælastofnunar, mál nr. 51/2023.

Þann 2. mars sl. birti matvælaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að gjaldskrá Matvælastofnunar (hér eftir „MAST“) og óskaði eftir umsögn um efni draganna. Umsagnarfrestur var veittur til 2. apríl 2023.

Í upphafi vilja samtökin taka það fram að 31. mars sl. sendu Samtök fyrirtækja í landbúnaði, ásamt Bændasamtökum Íslands, sameiginlegt erindi til Matvælaráðuneytis þar sem þess er farið á leit við Matvælaráðuneytið að drög að gjaldskrá Matvælastofnunar verði dregin til baka. Þau drög sem hér um að ræðir fela í sér grundvallarbreytingu á innheimtu eftirlitsgjalda og í raun gríðarlegan kostnaðarauka fyrir atvinnugreinina, nái málið fram að ganga, á sama tíma og greinin er að glíma við mikla rekstrarörðugleika.

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „SAFL“ eða „samtökin“) hafa tekið umrædd drög til skoðunar (hér eftir „gjaldskráin“) og verður hér gerð grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

1. Um mörk milli skatta og þjónustugjalda

SAFL telur að með drögum að gjaldskránni sé ekki nægjanlega gætt að mörkum milli skatta og þjónustugjalda að teknu tilliti til þeirra krafna sem leiða af ákvæðum stjórnarskrár og úrlausnum dómstóla.

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að það er meginregla íslensks réttar að einstaklingar og fyrirtæki eiga ekki að þurfa að greiða gjald fyrir málsmeðferð eða töku ákvarðana í stjórnarsýslunni og lögmælt þjónusta hins opinbera á að vera borgurunum að kostnaðarlausu nema sérstök lagaheimild sé til gjaldtöku. Að öðru leyti á kostnaður við starfsemi hins opinbera að greiðast af skatttekjum og öðrum tekjum ríkisins. Taka þjónustugjalda, eins og fyrrnefnd gjaldskrá gerir ráð fyrir, er undantekning frá þessari meginreglu. Á sama hátt leiðir af reglum stjórnarskrár um skatta að stjórnvöldum er óheimilt að byggja fjárhæð þjónustugjalda á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun.

SAFL telja að hin mikla hækkun á tekjum Matvælastofnunar sé svo mikil að hún feli í raun í sér skattheimtu frekar en álagningu þjónustugjalda. Þegar af þeirri ástæðu er mælt gegn samþykkt frumvarpsins, sbr. nánar hér síðar.

2. Ósamræmi í gjaldskrá og frumvarpi um samræmingu gjaldtökuheimilda MAST

Verulegt ósamræmi er milli greinargerðar þeirrar sem fylgir drögum að gjaldskránni og þeirri greinargerð sem fylgdi máli á þingskjali 682, 540. Mál frá matvælaráðherra, frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða opinbert eftirlit Matvælastofnunar (samræming

gjaldtökuheimilda)¹. Felst ósamræmið í því að í greinargerð þingskjals 682 kemur fram að gera megi ráð fyrir að lögbundnar rekstrartekjur Matvælastofnunar hækki um 300-400 milljónir króna frá því sem nú er en í greinargerð með drögum að gjaldskrá MAST kemur fram að upphæðin nemi rúmlega 482 milljónum króna. Um er að ræða í besta falli rúmlega 20% meiri hækkun en boðuð var í umræddu frumvarpi og í versta falli rúmlega 60% hækkun.

Í greinargerð frumvarpsins sem hér er vísað í er einnig tekið fram að áætlað sé að útgjöld MAST vegna eftirlits geti aukist um 100-200 m.kr. en ekki er getið með nokkrum hætti af hvaða ástæðum sú aukning er áætluð. Ekkert er komið inn á þessa áætluðu útgjaldaaukningu í gjaldskránni né ástæður sem eiga að liggja henni að baki.

3. Engin lagastoð er fyrir hinni nýju gjaldskrá

Ekki verður hjá því komist að benda á að fyrrnefnt mál á þingskjali 682, 540. mál frá matvælaráðherra (samræming gjaldtökuheimilda) hefur ekki öðlast lagagildi. Telja verður mjög sérstakt að óskað sé samráðs um gjaldskrá sem ráðgert er að setja þegar engin lagaheimild er til staðar fyrir hinni nýju gjaldskrá.

Þá er til staðar verulegt ósamræmi milli tölulegra gagna þessara skjala – miðað við efni gjaldskrárinnar, þ.m.t. greinargerðar sem fylgdu drögum að gjaldskránni, er ljóst að fullyrðingar um þann kostnaðarauka sem leiða um af lagaheimildinni, eru efnislega rangar. Er það mjög varhugavert við setningu laganna og gjaldskrárinnar að misræmi sé til staðar varðandi þann kostnaðarauka sem þingmálið og gjaldskrárdrögin munu leiða til.

4. Kostnaðargrunnur til útreiknings þjónustugjalda

SAFL telja að sá kostnaðargrunnur, sem lagður er til grundvallar við útreikning einstakra gjaldskrárliða í gjaldskránni, sé alltof víðtækur.

Að mati SAFL hefur það einkennt lagasetningu um þjónustugjöld undanfarin ár að aukið hefur verið í heimildir um hvaða kostnað megi fella inn í útreikning á fjárhæð gjaldanna. Svo dæmi sé tekið þá hefur kostnaður við „þjálfun og endurmenntun“ verið tekinn í kostnaðargrunna til útreiknings þjónustugjalda. Kostnaður af þessu tagi á ekki heima í kostnaðargrunni. Ætla má að þarna sé um að ræða liði sem hafa einkum þýðingu fyrir almenna getu og færni viðkomandi stofnunar, hér Matvælastofnunar, til framtíðar við að sinna skyldum hennar en hafa minni tengsl við úrlausn þess verkefnis sem unnið er í þágu þess sem greiðir þjónustugjaldið.

Í greinargerð með drögum að gjaldskrá segir að Matvælastofnun sé heimilt að innheimta kostnað til að standa straum að m.a. eftirtöldum kostnaðarþáttum: a) launakostnaði, þ.e. launum starfsfólks og launatengdum kostnaði, sem sinna eftirliti sem og aðstoðar- og skrifstofufólks sem tekur þátt í framkvæmd eftirlitsins, b) hlutdeild þessa starfsfólks í sameiginlegum starfstengdum kostnaði, þ.e. kostnaði við aðstöðu og búnað, þ.m.t. viðhalds- og trygginga-kostnaði og öðrum tengdum kostnaði, c) kostnaði við rekstrarvörur og áhöld, d) kostnaði við þjónustu sem aðilar, sem hafa fengið úthlutað tilteknum opinberum eftirlitsverkefnum, gjaldfæra á opinbera eftirlitsaðila vegna eftirlits, e) kostnaði við þjálfun starfsfólks, f) kostnaði við ferðalög starfsfólks sem og tengdum framfærslukostnaði og g) kostnaði við sýnatökur og kostnaði sem rannsóknarstofur innheimta vegna sýnatöku, greininga og prófana.

¹ Sjá nánar í kafla 6 í greinargerð: „Mat á áhrifum“: <https://www.althingi.is/alttext/153/s/0682.html>

Að mati SAFL er kostnaðargrunnur vegna títtnefndrar gjaldskrárbreytingar of víðtækur og vekur upp spurningar hvort gengið sé of langt og í raun feli gjaldskráin í sér lagningu skatta vegna almenns rekstrarkostnaðar Matvælastofnunar.

5. Einfaldari gjaldskrá felur í sér ógagnsæi

Í greinargerð með gjaldskránni kemur fram að ný gjaldskrá stuðli að auknu gegnsæi og skýrleika í gjaldtöku. Er verið að fækka gjaldliðum úr 70 í 2 sem vissulega leiðir af sér einföldun en mun óljósara verður en áður fyrir hvaða vinnu er nákvæmlega verið að innheimta gjald fyrir.

Samtökin gera alvarlega athugasemd við þá breytingu á uppsetningu gjaldskrárinnar við daglegt eftirlit í sláturhúsum þar sem lagt er til að fara úr eftirlitsgjaldi á hvert kíló yfir í tímagjald. Er sú breyting ekki til þess fallin að ná fram hámarksnýtingu á tíma starfsfólks MAST við eftirlit og mun draga úr skýrleika þess kostnaðar sem sláturleyfishafar greiða. Þá er þessi leið algerlega á skjön við það aðhald sem stjórnvöld hafa talað fyrir í ljósi hárrar verðbólgu í landinu, en mjög líklegt er að þær kostnaðarhækkningar sem gjaldskráin mun leiða til hækki verð á landbúnaðarvörum. Auk þess er í raun er ómögulegt fyrir sláturleyfishafa að fylgjast með kostnaði þar sem gert er ráð fyrir að reikningur fyrir vinnu berist í lok hvers mánaðar og ekki verði hægt að miða við framleiðslutölur líkt og nú er. Myndi þessi breyting hafa í för með sér að ekki verður hægt að áætla kostnað við slátrun með sama hætti og nú er en í núverandi gjaldskrá liggur fyrir útgefið kílóverð. Út frá þeim kostnaði hefur m.a. verið áætlaður sláturkostnaður fyrir framleiðendur sem taka afurðir sínar heim.

Þá er einnig tekið fram í greinargerð með gjaldskránni að þessi breyting úr kílóagjaldi yfir í tímagjald kunnir að hafa töluverðar breytingar í för með sér fyrir einstaka sláturleyfishafa, allt eftir því hvaða búfjartegundum er slátrað í viðkomandi afurðastöð og í hvaða magni. Er farið inn á þetta atriði síðar í umsögn þessari.

6. Verulegur kostnaðarauki þjónustuþega

Óhætt er að segja að boðaðar breytingar í drögum að nýrri gjaldskrá MAST koma á óvart. Landbúnaðurinn, hvort sem er bændur eða fyrirtæki í landbúnaði, hefur átt í miklum rekstrarvanda undanfarin ár og hafa stjórnvöld þurft að grípa til sértækra aðgerða til að koma til móts við þær miklu verðhækkningar á aðföngum sem orðið hafa sökum heimsfaraldurs og síðar innrásar Rússa í Úkraínu. Með nýrri gjaldskrá er nú verið að boða aukalega 480 milljón krónur í gjöld á greinina á sama tíma og sambærilegar greiðslur og bærust til landbúnaðarins á árinu 2022 njóta ekki við. Augljóst er að greinin ber ekki þessar miklu sveiflur.

Í greinargerð með gjaldskránni kemur fram að innheimt gjald fyrir daglegt eftirlit í sláturhúsum muni hækka um 217.331.695 kr. á árgrundvelli eða úr 131 milljón kr. í 348 milljón kr. sem þýðir hækkun um 166%. Auk þess er gert ráð fyrir að gjald fyrir almennt eftirlit hækki um 264.775.120 kr. á árgrundvelli eða úr 306 m.kr. í 571 m.kr. sem þýðir hækkun um 87%. Er þessi hækkun boðuð á sama tíma og alger óvissa er uppi um hvort fyrirtæki í slátrun og kjötvinnslu verði gert kleift að ná fram nauðsynlegri endurskipulagninu og hagræðingu.

SAFL ásamt öðrum hafa barist fyrir því að íslenskir bændur og fyrirtæki þeirra fái að starfa við sömu eða sambærileg rekstrarskilyrði og samkeppnislöggjöf og bændur og fyrirtæki þeirra í Noregi og innan aðildarríkja ESB. Allt frá birtingu skýrslu lagastofnunar Háskóla Íslands í

október 2020, sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, hefur verið ljóst að íslenskir bændur og fyrirtæki þeirra búa við mun lakari rekstrarskilyrði og þrengri samkeppnislöggjöf en er í Noregi og innan ESB. Í þessu sambandi vísa samtökin í umsögn sína við frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði).²

7. Í andstöðu við landbúnaðarstefnu og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla íslenskan landbúnað sem er, ásamt sjávarútveg og fiskeldi, þungamiðja í íslenskri matvælaframleiðslu. Þar segir einnig:

*„Við viljum búa þessari starfsemi samkeppnishæft umhverfi til að **gera henni kleift að standa enn betur** undir því fjölbætta hlutverki sem hún gegnir í íslensku samfélagi, meðal annars við að **skapa atvinnu og byggðafestu**, auk þess að vera mikilvægur valkostur fyrir neytendur á Íslandi.“*

Í stjórnarsáttmálanum segir einnig í kafla um landbúnað:

*„**Huga þarf sérstaklega að regluverki svo það hamli ekki nýsköpun og framþróun** svo sem sölu afurða beint frá býli á neytendamarkað.“*

Það er alveg ljóst að með nýrri gjaldskrá er verið að leggja gríðarlegan aukakostnað á greinina. Hafa minni fyrirtæki tjáð sig um að þau telji sinn rekstur ekki geta staðið undir þessum kostnaði og þau muni neyðast til að hætta starfsemi verði gjaldskráin samþykkt. Þá hafa stærri sláturleyfishafar einnig búið við þrönga stöðu og hafa t.a.m. ekki geta ráðist í nauðsynlegar fjárfestingar sem hefur valdið því að greinin hefur dregist aftur úr öðrum löndum hvað tækni varðar. Ekki hefur verið fjárhagslegt svigrúm til að ráðast í nauðsynlegar fjárfestingar í nýjum sláturlínunum en stærstu sláturlínur eru frá áttunda og níunda áratugnum.

Svigrúm til að standa straum af boðuðum hækkunum er því einfaldlega ekki til staðar. Það er því augljóst að ný gjaldskrá vinnur gegn þeim markmiðum stjórnvalda sem að framan eru talin.

8. Niðurlag

Á grundvelli þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið reifuð leggjast SAFL alfarið gegn drögum að nýrri gjaldskrá MAST og skora samtökin á matvælaráðherra að draga málið til baka.

Fulltrúar samtakanna eru reiðubúnir til frekara samráðs og samtals sé þess óskað.

Virðingarfyllst
f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði
Margrét Gísladóttir, framkvæmdastjóri

² Sjá umsögn SAFL í samráðsgátt: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=3358e539-d47a-ed11-9bb6-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=3358e539-d47a-ed11-9bb6-005056bcce7e)