

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um svæðisbundna flutningsjöfnun, nr. 160/2011, með síðari breytingum.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Við 2. gr. bætist ný mgr. sem orðast svo: Lög þessi gilda einnig um veitingu flutningsjöfnunarstyrkja til einstaklinga eða lögaðila sem framleiða með ræktun ávexti, blóm eða grænmeti og fullvinna framleiðslu sína í söluhæfar umbúðir, enda falli framleiðslan undir flokk 01.1, ræktun nytjajurta annarra en fjölærra, og/eða flokk 01.2, ræktun fjölærra nytjajurta, í A-bálki íslensku atvinnugreinaflokkunarinnar ÍSAT2008.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. 7. tölul. orðast svo: *Framleiðsla*: Ummyndun efnis eða ræktun í nýjar afurðir sem fellur undir ákvæði 2. gr.
- b. Í stað tölunnar „245“ í 10. tölul. kemur: 150.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað tölunnar „245“ í 1. og 2. mgr. kemur: 150.
- b. Við bætist ný mgr. sem orðast svo: Nemi styrkhæfar umsóknir um flutningsjöfnunarstyrk hærrí fjárhæð en sem nemur fjárheimildum ársins, að frádregnum kostnaði stofnunarinnar, skal Byggðastofnun lækka hlutföll endurgreiðsla skv. 2. mgr. þannig að ekki sé farið fram úr fjárheimildum. Nemi styrkhæfar umsóknir hins vegar lægri fjárhæð en fjárheimildir ársins, að frádregnum kostnaði stofnunarinnar, skal Byggðastofnun hækka hlutföll endurgreiðslu skv. 2. mgr. þannig að fjárheimildir verði fullnýttar.

4. gr.

Við 7. gr. bætist ný mgr. sem orðast svo: Kostnaður Byggðastofnunar af móttöku og umsýslu umsókna um styrki samkvæmt lögum þessum greiðist af fjárveitingu jöfnunar flutningskostnaðar.

5. gr.

Í stað ártalsins „2020“ í 11. gr. kemur: 2025.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með setningu laga um svæðisbundna flutningsjöfnun, nr. 160/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012, var komið á flutningsjöfnunarstyrkjum úr ríkissjóði til að styðja við framleiðsluþæðnað og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni. Var markmiðið að jafna þannig flutningskostnað framleiðenda sem staðsettir eru fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn og búa því við skerta samkeppnisstöðu vegna hærri flutningskostnaðar. Lögin giltu upphaflega til ársloka 2013 en með lögum nr. 132/2013 var gildistími þeirra framlengdur til ársloka 2020.

Flutningsjöfnunarstyrkir eru veittir vegna flutnings vöru frá styrksvæði ef framleiðslan er annaðhvort fullunnin eða hálfunnin vara, þ.e. vara sem hefur farið í gegnum ákveðið framleiðsluferli á styrksvæðinu, eða vegna flutnings til styrksvæðis á hrávöru eða hálfunninni vöru, þ.e. vöru sem vantar til að endanleg

framleiðsla á vöru geti átt sér stað á styrksvæðinu. Styrkirnir eru nú einungis veittir þeim sem stunda framleiðslu sem fellur undir C-bálk í íslensku atvinnugreinaflokkuninni ÍSAT2008.

Flutningsjöfnunarstyrkir reiknast sem hlutfall af flutningskostnaði, enda sé lengd ferðar ekki innan við 245 km. Þá er veittur aukinn styrkur á tilteknum svæðum sé ferð lengri en 390 km. Samanlagðir flutningsjöfnunarstyrkir til hvers framleiðanda skulu aldrei vera hærri en sem nemur 200.000 evrum á þriggja ára tímabili.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og áður segir falla lög um svæðisbundna flutningsjöfnun að óbreyttu úr gildi í árslok 2020 og því er tímabært að taka afstöðu til þess hvort framlengja eigi gildistími þeirra og þá jafnframt að leggja mat á þá reynslu sem af þeim hefur fengist í ljósi þess markmiðs þeirra að styðja við framleiðsluina og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni.

Frá því að flutningsjöfnunarstyrkir voru fyrst veittir, árið 2013 vegna ársins 2012, hafa þeir fjármunir sem Alþingi hefur veitt til jöfnunar flutningskostnaðar aldrei verið nýttir að fullu. Fjárveitingar hafa numið 175 millj.kr. á ári, að undanskildu fyrsta árinu þar sem þær námu 196,5 millj.kr., en töluverður afgangur verið öll árin. Tiltaka má ákveðna þætti sem orðið hafa til þess að styrkir hafa verið lægri en gert var ráð fyrir í upphafi. Eru það fyrst og fremst auknir strandflutninga sem gert hafa það að verkum að fyrirtæki sem ella hefðu getað nýtt sér styrkina eru í minni fjarlægð en 245 km frá næstu útflutningshöfn og er þá grunnforsenda laganna fyrir styrkveitingu til þeirra ekki lengur til staðar.

Þá hefur verið gagnrýnt að ákveðnar framleiðendur geti ekki þegið flutningsjöfnunarstyrki samkvæmt lögnum þrátt fyrir að stunda framleiðslu sína á styrksvæðum og hafa garðyrkjubændur helst verið nefndir í því sambandi. Er ástæða þess sú að styrkveitingar eru bundnar við framleiðsluvörur sem falla undir C-bálk í íslensku atvinnugreinaflokkuninni ÍSAT2008, en framleiðsla garðyrkjubænda fellur ekki þar undir. Ljóst má þó vera að sú starfsemi getur ekki síður átt undir högg að sækja vegna flutningskostnaðar en aðrar þær framleiðslugreinar sem löginn taka til.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er annars vegar lagt til að gildistími laga um svæðisbundna flutningsjöfnun verði framlengdur um fimm ár eða til ársloka 2025. Þá eru hins vegar lagðar til tilteknar efnislegar breytingar á skilyrðum flutningsjöfnunarstyrkja sem miða að því stækka mengi þeirra framleiðenda sem notið geta slíkra styrkja og nýta þannig betur þá fjármuni sem lagðir eru til verkefnisins í fjárlögum.

Í fyrsta lagi er gildissvið laganna víkkað þannig að auk þess að taka til framleiðsluvarna í C-bálki í íslensku atvinnugreinaflokkuninni ÍSAT2008 taki löginn til framleiðslu garðyrkjubænda sem rækta ávexti, blóm eða grænmeti og fullvinna framleiðslu sína í söluhafar umbúðir, enda falli framleiðsla þeirra undir flokk 01.1, ræktun nytjajurta annarra en fjölærra, og/eða flokk 01.2, ræktun fjölærra nytjajurta, í A-bálki ÍSAT2008. Er þá miðað við að ræktun og þökkun vörunnar fari fram á sama stað þannig að í raun sé um að ræða fullvinnslu vörunnar þannig að hægt er að setja hana beint í verslanir. Er það talið sanngirnismál að þessir garðyrkjubændur séu ekki útilokaðir frá flutningsjöfnunarstyrkjum, enda uppfylli þeir jafnframt önnur skilyrði laganna.

Í öðru lagi er lágmarksflutningsvegalengd styrkhæfar framleiðslu lækkuð úr 245 km í 150 km. Þessi aðgerð mun eðli máls samkvæmt fjölga þeim sem rétt geta átt á styrk vegna framleiðslu sinnar. Við þessa breytingu bætast þannig Húnavatnssýslur, Búðardalur og þéttbýliskjarnar á Snæfellsnesi við sem styrkhæf svæði, ef miðað er við flutning til og frá höfuðborgarsvæðinu. Auk þess bætast við svæði á Suðurlandi austan Skóga, Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur miðað við sömu forsendur.

Í þriðja lagi er kveðið á um það með skýrum hætti að fari styrkhæfar umsóknir fram úr fjárveitingu ársins sé Bygðastofnun heimilt að lækka hlutfall styrkja af flutningskostnaði sem því nemur en reynist styrkhæfar umsóknir lægri en fjárveitingin megi hún hækka þetta hlutfall. Tryggir þetta bæði að þeir fjármunir sem lagðir eru til þessara styrkja séu fullnýttir og jafnframt að ekki sé farið fram úr fjárheimildum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 160/2011 er rakin forsaga þess að löginn voru sett og þær forsendur sem lágu að baki því kerfi sem komið var á. Kemur þar meðal annars fram að flutningsjöfnunarstyrkir til framleiðenda framleiðsluvarna sem falla undir C-bálk í íslensku atvinnugreinaflokkuninni ÍSAT2008 flokkist sem ríkisstyrkir samkvæmt reglum EES-samningsins og eru ákvæði laganna sniðin að ríkisstyrkjareglum samningsins. Þak er hins vegar sett á styrki til hvers framleiðanda sem nemur 200.000 evrum á hverju þriggja ára tímabili, eins og áður segir. Inn í þá fjárhæð skal einnig reikna aðra styrki sem framleiðandi hefur fengið frá opinberum aðilum. Með því að setja þetta

hámark á styrki fellur þessi ríkisaðstoð undir reglur um minniháttaraðstoð (de minimis) ESA og er þar af leiðandi ekki tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA.

Í nýrri 2. mgr. 2. gr. er gildissvið laganna hins vegar útvíkkað þannig að þau taki einnig til veitingu flutningsjöfnunarstyrkja til garðyrkjubænda sem framleiða með ræktun ávexti, blóm eða grænmeti og fullvinna framleiðslu sína í söluhæfar umbúðir, enda falli framleiðslan undir flokk 01.1, ræktun nytjajurta annarra en fjölærra, og/eða flokk 01.2, ræktun fjölærra nytjajurta, í A-bálki ÍSAT2008. Þessar framleiðsluvörur falla utan gildissviðs EES-samningsins og teljast flutningsjöfnunarstyrkir vegna þeirra því ekki til ríkisaðstoðar samkvæmt EES-samningnum. Sama þak verður hins vegar á þessum styrkjum og öðrum styrkjum skv. lögunum, það er 200.000 evrur á hverju þriggja ára tímabili.

Frumvarpið þykir ekki kalla á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá

5. Samráð.

Haft var samráð við Byggðastofnun við gerð þessa frumvarps og þá var einnig horft til skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd flutningsjöfnunar á árinu 2017, þar sem meðal annars komu fram tillögur að breytingum á gildandi kerfi.

(hér verður umfjöllun um það samráð sem ekki er lokið).

6. Mat á áhrifum.

Eins og rakið hefur verið hér að framan er markmið frumvarpsins að bæta nýtingu þeirra fjármuna sem lagðir eru til flutningsjöfnunarstyrkja með því að rýmka skilyrði þess að framleiðendur njóti slíkra styrkja. Felur frumvarpið því í sér að mögulegum styrkþegum mun fjölga, bæði vegna styttingar lágmarksvegalengdar styrkhæfs flutnings og þess að garðyrkjubændur munu eiga kost á flutningsjöfnunarstyrkjum.

Þá er ákvæði b-liðar 3. gr. frumvarpsins ætlað að tryggja að það fjármagn sem Alþingi ætlar til flutningsjöfnunarstyrkja sé nýtt að fullu, en jafnframt að ekki sé farið fram úr fjárheimildum. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir því að fjárheimildir til verkefnisins verði auknar. Þessar breytingar kunna í einhverjum tilfellum að leiða til hlutfallslegrar lækkunar á styrkjum til þeirra sem þegar njóta slíkra styrkja samkvæmt gildandi kerfi, fari styrkhæfar umsóknir fram úr fjárheimildum. Á móti kemur að reglurnar geta einnig leitt til hækkunar einstakra styrkja, nemi fyrirliggjandi styrkhæfar umsóknir lægri fjárhæðum en þær fjárheimildir ætlaðar eru til verkefnisins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að auk framleiðslu sem fellur undir C-bálki í íslensku atvinnugreinaflokkuninni ÍSAT2008 taki ákvæði laganna einnig til framleiðslu garðyrkjubænda sem fullvinna vörur sínar í söluhæfar umbúðir, enda falli framleiðslan undir flokk 01.1, ræktun nytjajurta annarra en fjölærra, og/eða flokk 01.2, ræktun fjölærra nytjajurta, í A-bálki ÍSAT2008. Þessir garðyrkjubændur geti því átt rétt á flutningsjöfnunarstyrkjum, að öðrum skilyrðum laganna uppfylltum.

Um 2. gr.

Greinin felur í sér tvöns konar breytingar á skilgreiningum 3. gr. gildandi laga. Annars vegar er hugtakið *framleiðsla* rýmkað þannig að það nái einnig til ræktunar, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Þá er skilgreining á lágmarksflutningsvegalengd styrkhæfrar framleiðslu lækkuð úr 245 km í 150 km, sbr. nánar 3. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Lagðar eru til eftirfarandi breytingar á ákvæðum 6. gr. laganna um útreikning flutningsjöfnunarstyrkja: Annars vegar er lágmarksflutningsvegalengd styrkhæfrar framleiðslu lækkuð úr 245 km í 150 km. Er tilgangur þess að stækka styrkhæf svæði og fjölga þannig styrkhæfum umsóknum.

Hins vegar er kveðið á um það að nemi styrkhæfar umsóknir um flutningsjöfnunarstyrk hærri fjárhæð en sem nemur fjárheimildum ársins skuli lækka hlutföll endurgreiðslu flutningskostnaðar þannig að ekki sé farið fram úr fjárheimildum. Nemi styrkhæfar umsóknir hins vegar lægri fjárhæð en fjárheimildir ársins skal hækka hlutföll endurgreiðslu þannig að fjárheimildir verði fullnýttar. Verður með þessu tryggt að þeir fjármunir sem Alþingi leggur til verkefnisins á ári hverju séu fullnýttir en janframt undirstrikað að ekki sé mögulegt að fara fram úr þessum fjárheimildum þó styrkhæfar umsóknir nemi hærri fjárhæðum. Rétt er að taka sérstaklega

fram að ákvæði frumvarpsins um mögulega hækkun hlutfalls endurgreiðslu hefur ekki áhrif á það þak sem sett er á styrki til einstakra framleiðenda í 3. mgr. 6. gr. gildandi laga.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um það með skýrum hætti að kostnaður Byggðastofnunar af móttöku og umsýslu umsókna um styrki samkvæmt lögnum greiðist af fjárveitingu jöfnunar flutningskostnaðar, en sú hefur verið framkvæmdin frá því kerfi þetta var tekið upp.

Um 5. gr.

Lagt er hér til að gildistími laganna verði framlengdur um fimm ár, til ársloka 2025. Er eðlilegt að fyrir lok þess tíma fari fram endurskoðun á forsendum laganna í ljósi þeirrar reynslu sem þá hefur fengist af framkvæmd þeirra.

Um 6. gr.

Samkvæmt greininni taka lög gildi 1. janúar 2019. Mun því verða farið eftir ákvæðum þeirra við afgreiðslu Byggðastofnunar á styrkjum á árinu 2019 vegna ársins 2018.