

Frumvarp til laga

um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Við 3. mgr. 65. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, sem verða 4 og 5. málsl, svohljóðandi: Auglýsa skal útboð tollkvóta og skulu þátttakendur greiða skráningargjald sem nemur kostnaði útboðs. Við úthlutun tollkvóta skal miða við lægsta samþykktu tilboð og ræður það verði á því magni sem er úthlutað.

2. gr.

65. gr. A laganna hljóðar svo:

Ráðherra úthlutar tollkvótum á grundvelli viðauka IVA og B vegna innflutnings á rjúpum, hreindýrakjöti, ákveðnum eggjaafurðum, útiræktuðu grænmeti, bökunarkartöflum, ákveðnum blómum og sveppum á þeim tollum sem tilgreindir eru í viðauka V á eftirfarandi tímabilum:

Vegna tollskrárnúmera 0208.9003, 0208.9007-9, 0407.1100, 0407.1900, 0603.1202, 0603.1905, 0701.9001, 0703.9001, 0704.9004, 0706.9002, 0709.4000 og 0709.5100 frá 1. janúar til 31. desember ár hvert.

Vegna tollskrárnúmers 0701.9009 frá 1. maí til 15. ágúst ár hvert.

Vegna tollskrárnúmers 0704.1000 frá 1. janúar til 15. ágúst og frá 15. september til 31. desember ár hvert.

Vegna tollskrárnúmera 0704.9001, 0706.1000 og 0706.9001 frá 1. mars til 15. september ár hvert.

Vegna tollskrárnúmera 0704.9002 og 0704.9003 frá 1. janúar til 15. september ár hvert og fyrir 0704.9002 frá 1. desember til 31. desember ár hvert.

3. gr.

Við lögin bætist ný 65. gr. C sem hljóðar svo:

Ráðherra skal úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og IVB við tollalög á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. tollalaga þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt vegna náttúruhamfara, t.d. stórfellds öskufalls eða jökulflóða, verulegs uppskerubrests vegna óvenjulegs veðurfars eða álíka tilvika enda sé a.m.k. annað þessara skilyrða einnig uppfyllt:

a) Vara er ekki til stöðugar dreifingar samkvæmt umsögn fjögurra ótengdra dreifingaraðila.

b) Umsögn fagstofnunar liggja fyrir sem staðfestir að skilyrði samkvæmt greininni séu uppfyllt.

Innflutningstímabil tollkvóta skv. 1. mgr. getur verið allt að eitt ár í senn en skal þó ekki vera styttra en þrír mánuðir.

Tollkvóti í viðauka IVB sem við úthlutun ber lægri toll en kveðið er á um í 2. mgr. 12. gr. tollalaga kemur til frádráttar tollkvóta í viðauka IIIB. Skerðir þá kvótinn ekki úthlutunarheimildir samkvæmt þessari grein.

Ráðherra birtir í reglugerð þær reglur sem gilda um úthlutun tollkvóta samkvæmt þessari grein þar sem m.a. komi fram úthlutunarkvóti, innflutningstímabil, tolltaxtar, viðurlög við misnotkun, sbr. 4. mgr. 65. gr., og aðrir skilmálar sem um innflutninginn skulu gilda.

4. gr.

87. gr. laganna fellur brott.

5. gr.

Bráðabirgðaákvæði T og Z falla brott.

6. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Markmið frumvarpsins er að gera breytingar á lagaumhverfi við úthlutun tollkvóta sem stuðla að auknum ábata neytenda og að aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur. Markmiðið er jafnframt að einfalda og skýra regluverkið.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem stuðla að því að koma ávinningi tollkvóta í meira mæli til neytenda, í formi lægra vöruverðs. Tollkvóti er heimild til að flytja inn vöru án þess að lagðir séu tollar á vöruna eða lægri tollar en tollskrá segir til um. Í eðli sínu eru tollkvótar ávísun á takmörkuð verðmæti. Ýmsar úthlutunaraðferðir eru notaðar í nágrannaríkjum Íslands við úthlutun tollkvóta. Í Noregi er almenna reglan að úthlutað er með útboði í gegnum sérstakt útboðskerfi en þó er litlum hluta tollkvóta einnig úthlutað samkvæmt fyrstur-kemur-fyrstur-fær aðferð. Í Sviss er tollkvótum úthlutað eftir fimm mismunandi aðferðum: Fyrstur-kemur-fyrstur-fær, úthlutun eftir eftirspurn, sögulegur innflutningur, kaup á innlendri framleiðslu og útboð. Almenn er úthlutað með blöndu aðferða. Í ríkjum Evrópusambandsins er tollkvótum úthlutað eftir aðferðinni fyrstur-kemur-fyrstur-fær. Nauðsynlegt þykir að unnið verði að því að umsóknir og úthlutun tollkvóta, óháð því hvaða aðferðarfræði er stuðst við, og upplýsingar um verð og magn verði gerðar aðgengilegar með rafrænum hætti. Fyrirhugað er að vinna að því að framvegis verði stjórnsýsla í tengslum við úthlutun tollkvóta með rafrænum hætti. Með þeim hætti er talið að auðvelda megi ferlið og gera það aðgengilegra og gegnsærra. Þá er einnig talið að þannig megi einfalda stjórnsýslu í tengslum við úthlutun og upplýsingagjöf.

Í júní 2018 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fimm manna starfshóp um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara. Tilefni skipunar starfshópsins var tollasamningar Íslands og Evrópusambandsins (ESB) sem tók gildi 1. maí 2018 þar sem tollkvótar fyrir landbúnaðarvörur voru auknir til muna. Hlutverk hópsins var að endurskoða núverandi fyrirkomulag við úthlutun tollkvóta og finna leiðir til þess að koma ávinningi sem skapast með þeim takmörkuðu gæðum í meira mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs. Starfshópurinn tók til skoðunar regluverk um úthlutun tollkvóta í tengslum við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og aðrar aðferðir sem beitt er til að lækka tolla á innfluttum búvörum, til dæmis svokallaða „opna tollkvóta“. Í janúar 2019 skilaði hópurinn skýrslu til ráðherra og er frumvarp þetta unnið á grundvelli þeirra tillagna sem þar koma fram.

Meirihluti starfshópsins lagði til að tollkvótum yrði úthlutað með útboði og stuðst verði við grundvallaratriði svokallaðra *hollenskra útboða*. Í því felst að lægsta samþykkt tilboð útboðs ákvarði verð allra samþykktra tilboða og verður þetta fyrirkomulag hér eftir nefnt *jafnvægisútboð*, enda er verð ákvarðað þar sem eftirspurn og framboð ná jafnvægi. Jafnframt lagði starfshópurinn til að fram fari útboð á öllum tollkvótum á rafrænu vefsvæði og að allir tollkvótar verði boðnir út á sama tíma. Eftir að fyrirhugað vefsvæði og þar til gert ut anumhald er komið í gagnið, mun framkvæmd úthlutunar einfaldast til muna. Með þeirri leið sem lögð er til yrðu tollkvótar auglýstir og hefðu aðilar allt að tvær vikur til að skrá sig til þátttöku í útboðinu og tiltaka það magn sem þeir sækjast eftir. Hver og einn þátttakandi þyrfti að greiða skráningargjald sem aldrei yrði hærra en sem næmi kostnaði við útboðið. Aðeins þeir sem skrá sig og greiða gjaldið geta tekið þátt í útboðinu. Komi til þess að það sé umfram eftirspurn eftir tollkvóta skal sá tollkvóti boðinn út, líkt og tíðkast hefur. Þátttakendur myndu í kjölfarið leggja fram tilboð fyrir ákveðinn tímafrest. Tilboðum yrði raðað frá hæsta til lægsta tilboðs. Magni yrði úthlutað fyrst til hæsta tilboðs, því næst hæsta og svo koll af kolli. Útboðsverðið yrði þó jafnt lægsta samþykkt tilboði og myndi því vera sama útboðsgjald fyrir hverja einingu innan hvers vöruleiðar fyrir öll samþykkt tilboð.

Hinn 1. maí 2018 tóku gildi samningar milli Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur sem að undirritaðir voru 17. september 2015. Með samningunum er stuðlað að auknu vöruúrvali og lægra vöruverði á Íslandi til hagsbóta fyrir neytendur en samningarnir fela jafnframt í sér tækifæri fyrir útflytjendur. Með samningunum voru tollkvótar fyrir landbúnaðarvörur auknir til muna. Til viðbótar framangreindum tollkvótum á grundvelli samninga við Evrópusambandið (ESB) er einnig úthlutað tollkvótum samkvæmt skuldbindingum gagnvart Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) og EFTA. Innflutningur innan ESB tollkvóta er tollfrjáls en magntollur er lagður á innflutning innan WTO tollkvóta, þó lægri en magntollur skv. tollskrá og ekki er lagður á verðtollur. Í eftirfarandi töflu má sjá þróun þeirra tollkvóta næstu ár sem mest eftirspurn hefur verið eftir, með hliðsjón af framangreindum skuldbindingum Íslands.

Aukning tollkvóta á ári skv. ESB samningi***

Vara*	Vöruliður	2017	1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	2022	Aukning
Nautakjöt	0201/0202	195	149	149	149	149	791	596
Svínakjöt	0203	264	250	250			764	500
Alifuglakjöt	0207	259	328	328			915	656
Alifuglakjöt - lífrænt	ex0207		100	100			200	200
Reykt og saltað kjöt	0210	60	50				110	50
Ostar	0406	214	75	75	75	75	514	300
Ostar (PDO/PGI)**	ex0406	20	55	55	55	45	230	210
Pylsur o.þ.h.	1601	50	100	100			250	200
Unnar kjötvörur	1602	136	120	120	110		486	350

Magntölur eru í tonnum á ári.

* Taflan sýnir samanlagðan ESB, WTO og EFTA tollkvóta fyrir helstu kjöttegundir og osta, þ.e.a.s. þær vörur sem yfirleitt eru boðnar út vegna umframeftirspurnar.

WTO tollkvóti hefur verið aðlagður (einfaldaður) að ESB tollkvóta til að sýna betur heildarmagn hverrar tegundar.

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

*** Aukning milli ársins 2018 til 2021 er vegna innleiðingar ESB samnings sem tók gildi 1. maí 2018 og er aukning vegna innleiðingar skv. samningi.

Með hliðsjón af þeim breytingum sem fylgja auknum tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur á komandi árum er talin þörf á að endurskoða regluverk sem gildir um svokallaða „opnu tollkvóta“. Er þar vísað til tollkvóta sem að ráðherra úthlutar á grundvelli 65. gr. A búvörulaga nr. 99/1993 að fengnum tillögum ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Þeim tollkvótum er úthlutað þegar framboð á viðkomandi vöru telst ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þykir að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum. Framboð telst ekki nægjanlegt ef viðkomandi vara er ekki til stöðugar dreifingar eða áætla má að hún verði það ekki í að minnsta kosti 90% magni af eftirspurn a.m.k. tveggja leiðandi ótengdra dreifingaraðila og er ekki fáanleg frá a.m.k. tveimur framleiðendum. Brýnt þykir að einfalda og skýra regluverkið sem snýr að þeirri framkvæmd. Eðli málsins samkvæmt hefur reynst erfitt í að sannreyna hvenær framboð vöru telst ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði. Lagt er til að heimildir fyrir innflutningi á tollkvótum samkvæmt 65. gr. A verði afnumdar í núverandi mynd. Þá er lagt til að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara sem starfar á grundvelli 87. gr. laganna verði lögð niður. Þess í stað verði byggt á sögulegri reynslu og tollkvótum fyrir úthlutað á þeim grundvelli. Með frumvarpinu er því lagt til að tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur sem eru árstíðarbundnar, annað hvort þar sem framleiðsla og birgðastaða er árstíðarbundin eða eftirspurn er árstíðarbundin og nauðsynlegt hefur verið að flytja inn til landsins á ákveðnum tíma ársins, verði þá án tolla eða á lægri tollum sbr. 65. gr. A búvörulaga á ákveðnum tímabilum. Með þeim hætti er stefnt að því að tryggja hag neytenda hvað varðar vöruúrval og verðsamkeppni. Þó er ekki horfið frá þeirri stefnu að innlend framleiðsla njóti einnig ákveðinnar verndar gagnvart innflutningi. Með breytingum þessu verði jafnframt aukið við gagnsæi og fyrirsjáanleika við úthlutun tollkvóta, til hagsbóta fyrir innflutningsaðila og framleiðendur. Skapist ófyrirséðar aðstæður vegna náttúruhamfara, verulegs uppskerubrests eða álíka atvika úthluti ráðherra tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og IVB við tollalög á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. tollalaga.

Í frumvarpinu er einnig að finna tæknilegar lagfæringar, þ.e. brottfall tveggja bráðabirgðaákvæða sem fallin eru úr gildi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með hliðsjón af þeim breytingum sem fylgja auknum tollkvótum eru rök talin vera fyrir því að endurskoða regluverk sem gildir úthlutun tollkvóta, með því markmiði að stuðla að auknum ábata neytenda og aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur. Áhersla er lögð á að styðja við aukna samkeppni í formi vöruúrvals og lægra vöruverðs til hagsbóta fyrir neytendur. Áhersla er einnig lögð á að regluverkið byggji á sanngirni og jafnræði þeirra sem sækjast eftir tollkvótum. Þess er vænst að þær breyttu aðferðir við úthlutun

tollkvóta sem lagðar eru til með frumvarpinu leiði til þess að fyrirsjáanleiki aukist og að fæðuöryggi sé tryggt þar sem innlend landbúnaðarframleiðsla gegnir lykilhlutverki.

Brýnt þykir að skýra regluverk varðandi úthlutun tollkvóta þegar framboð á viðkomandi vöru telst ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þykir að það verði það ekki á næstu þremur mánuðum. Vandasamt hefur reynst í framkvæmd að sannreyna hvenær markaðsaðstæður er með þeim hætti að skilyrði eru uppfyllt fyrir úthlutun tollkvóta. Því er lagt til að úthlutun þeirra tollkvóta verði með þeim hætti að byggt verði á sögulegri reynslu þannig að tollkvótar fyrir árstíðarbundnar landbúnaðarvörur verði nýttir til að mæta þörf á innanlandsmarkaði þegar að innlendir framleiðendur anna ekki eftirspurn.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið skiptist í sex greinar þar sem lagðar eru til eftirfarandi breytingar:

1. Útboðsferli tollkvóta þegar sótt er um meira magn en er í boði verði breytt og skýrt.
2. Lagðar eru til breytingar á 65. gr. A laganna sem kveður á um opnun á tollkvótum á grundvelli viðauka IVA og B vegna tilgreindra vara. Meginefni þeirra breytinga er að þessi úthlutun verði föst árlega og verði tímabil byggð á sögulegri úthlutun síðastliðinna níu ára.
3. Lögð er til ný 65. gr. C þar sem kveðið er á um að ráðherra skuli úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og IVB við tollalög á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. tollalaga þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt vegna náttúruhamfara, t.d. stórfellds öskufalls eða jökulflóða, verulegs uppskerubrests vegna óvenjulegs veðurfars eða álíka tilvika.
4. Lagt er til að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara verði lögð niður samhliða þeim breytingum sem verða á úthlutun tollkvóta vegna skorts á framboði.
5. Lagt er til að bráðabirgðaákvæði laganna T og Z verði felld brott þar sem þau eru útrunnin.
6. Lagt er til að lögín taki gildi 1. janúar 2020.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur tilefni til athugunar á samræmi við stjórnarskrá. Nokkrir dómar hafa fallið síðustu ár sem varða greiðslur tengdar innflutningi landbúnaðarvara. Dómarnir hafa meðal annars varðað valkvæðar heimildir ráðherra í tengslum við úthlutun tollkvóta skv. 65. gr. A búvörulaga og komust dómstólar að þeirri niðurstöðu að þáverandi fyrirkomulag hafi verið í andstöðu við bann 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í kjölfar þeirra niðurstöðu voru gerðar breytingar á lögum og er nú talið að ákvæðin samrýmist þeim kröfum um skýrleika sem leiddar verða af ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Nýverið féllu fimm héraðsdómar (E-1508-1512/2018) sem styðja þá niðurstöðu. Komst héraðsdómur að þeirri niðurstöðu að löggjafinn hafi nægjanlega tilgreint þá sem gjaldskyldir eru, viðmið gjaldheimtunnar og fjárhæð gjalda. Var því hafnað að umrædd tollheimta bryti í bága við lagaáskilnaðarkröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Með frumvarpi þessu er lagt til að gera breytingar á lagaumhverfi í þá veru að auka fyrirsjáanleika enn frekar við úthlutun tollkvóta auk þess að takmarka frekar heimildir ráðherra til úthlutunar tollkvóta. Í því ljósi er talið að breytingar þessar samrýmist 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst starfsumhverfi innflytjenda matvæla, Tollstjóraembættið, innlenda búvöruframleiðendur, dagvöruverslanir og neytendur. Meginefni þess er að breyta aðferðafræði úthlutunar á tollkvótum þannig að dregið verði verulega úr kostnaði þeirra sem fá úthlutað tollkvóta. Miðað er að því að afnema heimildir fyrir innflutning á tollkvótum skv. 65. gr. A í núverandi mynd og þar með verði ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara lögð niður.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði í júní 2018 fimm manna starfshóp um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara. Í hópnum áttu sæti, auk ráðuneytisins, fulltrúar Neytendasamtakanna, Bændasamtaka Íslands og Samtaka atvinnulífsins. Meginhlutverk starfshópsins var að endurskoða núverandi fyrirkomulag um úthlutun tollkvóta og finna leiðir til þess að koma ávinningnum sem skapast með þessum takmörkuðu gæðum í meira mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs. Auk þess tók starfshópurinn til skoðunar regluverk um úthlutun tollkvóta í heild sinni og framkvæmd hennar, þ.m.t. í tengslum við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og aðrar aðferðir sem beitt er til að lækka tolla á innfluttum búvörum til dæmis svokallaða “opna tollkvóta” sbr. 65. gr. A búvörulaga nr. 99/1993. Starfshópurinn hafði samráð við helstu haghafa og fundaði með Samtökum verslunar og þjónustu, Samtökum iðnaðarins, Félagi svínabænda, Landssambandi kúabænda og Félagi kjúklingabænda. Þá var einnig haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Við vinnslu frumvarpsins var samráð haft við Tollstjóra og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Frumvarpið var birt á samráðsgátt Stjórnarráðsins í júlí 2019.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á lagaumhverfi við úthlutun tollkvóta sem miðar að því að stuðla að auknum ábata fyrir neytendur í formi aukins vöruúrvals og lægra vöruverðs og að aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur. Með breytingunum er stefnt að því að einfalda og skýra regluverk varðandi úthlutun tollkvóta. Áhersla er jafnframt lögð á að við úthlutun tollkvóta verði gætt sanngirni og jafnræði gagnvart þeim sem að sækjast eftir tollkvótum.

Frumvarpið getur haft áhrif á innflytjendur matvæla, Tollstjóraembættið, innlenda framleiðendur, dagvöruverslanir og neytendur. Ljóst er að aukning tollkvóta landbúnaðarvara á komandi árum getur haft áhrif á íslenskan landbúnað og á smásölumarkað landbúnaðarvara.

Frumvarpið felur í sér breytingu á framkvæmd úthlutunar tollkvóta í þeim tilfellum þegar tollkvóti er boðinn út, þegar eftirspurn er meiri framboð tollkvóta. Við vinnslu frumvarpsins var leitað umsagnar Daða Más Kristófersson prófessors við hagfræðideild Háskóla Íslands um að hverfa frá núverandi fyrirkomulagi útboða, þar sem fyrst er úthlutað til hæstbjóðanda, í það fyrirkomulag sem kveðið er á um í frumvarpi þessu. Í umsögn Daða Más segir meðal annars að umrædd tillaga til breytingar sé góð og taki á mörgum vandamálum fyrra fyrirkomulags, svo sem að skipting ábata viðskipta sé þannig með sanngjarnasta mögulega hætti milli kaupanda og seljanda. Sambærilegt fyrirkomulag var notað við uppgjör á aðilaskiptum með greiðslumark mjólkur á tímabilinu 2010 til 2016, sem kallað var tilboðsmarkaður. Mikilvægir eiginleikar slíkra útboða líkt og lagt er til frumvarpi þessu eru; a) skipting ábata kaupanda og seljanda eru jafnari en í fyrra fyrirkomulagi, b) hvati kaupanda er að gefa upp rétt verð í tilboðum, c) tilhneiging til bölvunar sigurvegarans (að greiða of hátt verð) er lágmörkuð, d) allir sem vilja kaupa á jafnvægisverði fá tækifæri til þess.

Á grundvelli milliríkjasamninga um landbúnaðarvörur hafa tollkvótar aukist til muna. Í því ljósi þykir rétt að endurskoða heimildir til hinna svokölluðu *opnu tollkvóta*. Í stað þess meta hverju sinni hvort framboð viðkomandi vöru sé nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða verði nægjanlegt á næstu þremur mánuðum verður árleg opnun á tilgreindum vörum á grundvelli 65. gr. A laganna. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir heimilt til handa ráðherra að úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og IVB við tollalög á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. tollalaga þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt vegna náttúruhamfara, t.d. stórfellds öskufalls eða jökulflóða, verulegs uppskerubrests vegna óvenjulegs veðurfars eða álíka tilvika. Með hliðsjón af þessum breytingum er lagt til að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara verði lögð niður, enda ekki lengur þörf á að meta framboð og eftirspurn á vörum á innanlandsmarkaði á hverjum tíma. Með þessum breytingum er leitast við að einfalda og skýra það regluverk sem snýr að hinum svokölluðu opnu tollkvótum með sanngirni að leiðarljósi auk þess að auka fyrirsjáanleika og gagnsæi við úthlutun tollkvóta. Frumvarpið gerir þó ráð fyrir að innlend framleiðsla njóti áfram ákveðinnar verndar.

Frumvarpið mun ekki fela í sér veruleg áhrif á gjöld ríkissjóðs og áætlaður kostnaður rúmast innan núgildandi útgjaldaramma. Frumvarpið mun fela í sér áhrif á tekjur ríkissjóðs til lækkunar. Í neðangreindri töflu má sjá tekjur ríkissjóðs vegna álagðra tolla og útboðsgjalds vegna úthlutunar tollkvóta árin 2016 til fyrstu sex mánaða 2019, ásamt áætluðum tekjum vegna tolla, tollkvóta og aðflutningsgjalda skv. fjármálaáætlun 2020-2024, ásamt áætluðum tekjum vegna útboðs tollkvóta í núverandi fyrirkomulagi. Niðurstöður greiningar á úthlutun tollkvóta ársins 2019 bendir til að útboðsgjald sem innheimt er við útboð tollkvóta geti lækkað um 45-60% með breyttri úthlutunaraðferð, þ.e. jafnvægisútboði. Hafa ber þó í huga að í þeirri greiningu hefur ekki verið tekið tillit til þess að líklegt er að tilboðsgjafar hagi tilboðum sínum að einhverju leyti með öðrum hætti við breytta aðferðafræði úthlutunar.

Álagning skatta og gjalda á alþjóðaverslun og viðskipti frá 2016 til 2019 (janúar til júní)

Álagning	2016	2017	2018	2019 (*jan-jún)
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	5.087	3.962	4.156	1.699*
Þar af tollur	4.718	3.537	2.850	1.152*
Þar af tollkvóti	345	527	1.304	550*

Fjármálaáætlun 2020-2024: Tollar, aðflutningsgjöld og áætlaðar tekjur vegna útboða tollkvóta

Tollar og aðflutningsgjöld	2019	2020	2020	2022	2023	2024
Fjármálaáætlun 2020-2024	3.166	3.366	3.517	3.718	3.869	4.070
Þ.a. áætlað v. útboðs tollkvóta miðað við óbreytt fyrirkomulag	813	864	903	955	994	1.045

*Um einstakar greinar frumvarpsins.**Um 1. gr.*

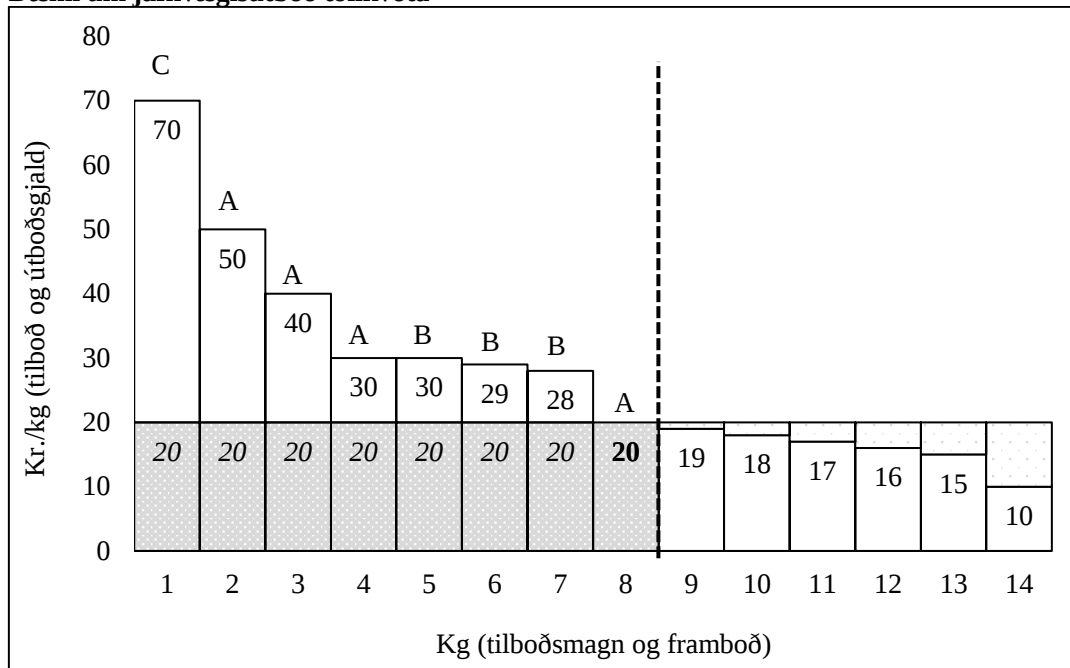
Í greininni er mælt fyrir um tvo nýja málsliði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að útboð tollkvóta verði auglýst og þátttakendur greiði skráningargjald til að taka þátt í útboði sem að nemur kostnaði útboðsins. Við úthlutun tollkvóta verði síðan miðað við lágsta samþykktu tilboðið sem að ræður verði á því magni sem að úthlutað er. Með breytingunum verði innleitt fyrirkomulag við úthlutun tollkvóta sem nefnt hefur verið jafnvægisútboð, líkt og nánar er gert grein fyrir í almennum athugasemdum í frumvarpinu.

Tollkvótar verða auglýstir og hafa þeir sem hafa hug á að taka þátt í útboðinu allt að tvær vikur til að skrá sig. Hver og einn þátttakandi þarf að greiða skráningargjald sem skal aldrei verða hærra en nemur þeim kostnaði sem er við útboðið. Aðeins þeir sem skrá sig og greiða gjaldið munu hafa rétt til að taka þátt í útboðinu og þátttakendur leggja fram tilboð fyrir ákveðinn tímafrest. Ef heildartilboð eru undir eða jöfn því magni sem í boði er, fá umsækjendur það magn sem þeir sóttust eftir. Sé heildarmagn tilboða meira en það sem í boði er, skal miða við lágsta samþykktu tilboðið og ræður það verði á því magni sem er úthlutað. Útboðsverð hvers tollkvóta verður því jafnt lágsta verði sem boðið var.

Dæmi: Útboð er á 8 kílóum af tollkvóta og því er framboð alls 8 kíló fyrir hvaða verð sem er. Fjórir aðilar gera tilboð í tollkvótann og bjóða þeir ákveðna upphæð í hvert kíló. Þeir geta boðið mismunandi verð í hvert kíló eða sama verð í allt. Alls eru tilboð í 14 kíló eða 6 kíló umfram það sem í boði er. Hæsta verð er frá C eða 70 kr. en lágsta verðið er 10 kr. frá A sem bauð hins vegar allt upp í 50 kr. Aðili C hefur tryggt sé fyrsta kílóíð, A annað kílóíð og svo koll af kolli. Áttunda kílóíð sem í boði er kemur í hlut A þar sem það er hæsta tilboðið fyrir áttunda og síðasta kílóíð sem í boði er. D fær ekkert þar sem öll tilboð hans voru undir síðasta samþykktu verði. Síðasta samþykktu tilboðið – 20 kr./kg frá A – og fær hann þar með áttunda kílóíð og má segja að framboð og eftirspurn nái jafnvægi í 20 kr. Þar með ákvarðast það verð sem allir greiða fyrir úthlutaðan kvóta í því jafnvægi. Niðurstaða útboðsins er eftirfarandi; A fær fjögur kíló á samtals 80 kr., B

fær þrjú kíló á samtals 60 kr., C fær eitt kíló á 20 kr. en D fær ekki úthlutað vegna þess að tilboð hans voru lægri en jafnvægisverð.

Dæmi um jafnvægisútbóð tollkvóta



Gert er ráð fyrir að útbóð á tollkvótum fara fram á rafrænu vefsvæði og að allir tollkvótar verða boðnir út á sama tíma. Eftir að rafrænt vefsvæði verður komið í gagnnið einfaldast framkvæmd úthlutunar og um leið opnast til dæmis möguleiki á að úthlutun árlegs tollkvóta verði oftari á ári en hingað til hefur tíðkast. Stjórnarsýsla og úthlutunarferli verður jafnframt skilvirkari fyrir alla hlutaðeigandi.

Breytt fyrirkomulag útbóða sem kveðið er á um í 1. gr. frumvarpsins mun hafa það í för með sér að útbóðskostnaður vegna innflutnings landbúnaðarvara innan tollkvóta mun dragast saman og þannig skapa svigrúm til lægra verðlags á þeim vörum sem um ræðir en ella. Í skýrslu starfshóps um úthlutun tollkvóta frá árinu 2018 er rætt um mikilvægi þess að lækkaðar álögur á vörur á neytendamarkaði skili sér til í lægra verðlagi til neytenda. Bendir starfshópurinn á að styrkja mætti eftirlit á markaði þegar slíkar breytingar eiga sér stað og fylgjast sérstaklega með samkeppni og verðþróun á dagvörumarkaði til að tryggja hag almennings. Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er undirbúningur hafinn á því hvernig megi auka eftirlit og gagnasöfnun um verðlag innfluttra og innlendra landbúnaðarvara og gert ráð fyrir að verkefnið verði hafið á síðari hluta ársins 2019.

Um 2. gr.

Með hliðsjón af þeim breytingum sem fylgja auknum innflutningi landbúnaðarvara á grundvelli milliríkjasamninga á komandi árum er lagt til að heimildir til úthlutunar tollkvóta á grundvelli nógildandi 65. gr. A verði afnumdar í núverandi mynd.

Í lögum um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta og fódursjóður) nr. 160/2012 var bætt við 12. gr. tollalaga nr. nýrri 4. mgr. sem mælti fyrir um undanþágu frá meginreglunni um ákvörðun tolls á grundvelli ríkjandi heildsöluverðs og innflutningsverðs í nokkrum tilvikum og hljóðar ákvæðið svo: “Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. skulu við innflutning á vörum í viðauka V, á grundvelli tollkvóta samkvæmt viðaukum IVA og B, gilda þeir tolltaxtar sem þar eru tilgreindir. Úthlutun skal takmarkast af heildartollkvótum í tonnum sem tilgreindir eru í viðaukum IVA og B.” Í greinargerð með ákvæðinu segir um þetta að „lagt sé til að ákveðnar vörur verði tilgreindar í sérstökum viðauka ásamt þeim magntollum sem við eiga en lagt er til að við tollalögin bætist nýr viðauki, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Tollkvótum á grundvelli viðauka IVA og B vegna innflutnings á rjúpum, hreindýrakjöti, ákveðnum eggjaafurðum, útiræktuðu grænmeti, bökunarkartöflum, ákveðnum blómum og sveppum verður þá úthlutað á þeim tollum sem í viðaukanum greinir. Framleiðslu þessara vara er þannig háttáð hér á landi að útreikningar sem lagt er til að verði notaðir almennt við úthlutun tollkvóta samkvæmt viðaukum IVA og B eiga illa við

vörunar. Því er lagt til að tollur á þær vörur verði ákveðinn í viðauka og þegar skilyrði 65. gr. A laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum eru uppfyllt verði tollkvótum úthlutað á þeim tollum sem þar greinir og gefin út reglugerð þar sem auglýst er að tollar, sem í viðaukanum greinir, eigi við um innflutninginn í ákveðinn tíma. Þegar nægjanlegt framboð er á vörum sem tilgreindar eru í viðauka V munu hefðbundnir magntollar lagðir á vörunar við innflutning.“ Þá var bætt við lögin nýjum viðauka, viðauka V, þar sem ákveðnir eru verð og magntollar fyrir ákveðnar vörur. Árlega hefur verið gefin út reglugerð á grundvelli viðauka V þar sem tollkvótum hefur úthlutað fyrir tilgreindar vörur á þeim tollum sem þar greinir í ákveðinn tíma. Farið hefur verið eftir sögulegum forsendum og miðað hefur verið við fánleika varanna hér á landi. Með hliðsjón af ofangreindu er lagt til að miðað verði við framkvæmd tollkvóta á grundvelli þeirrar reglugerðar auk þeirra reglugerða sem árlega er úthlutað tollkvóta vegna skorts og áfram verði gefin út árlega reglugerð með tilgreindum vörum á þeim tollum sem greinir í V viðauka fyrir tilgreind tímabil yfir árið. Miðað hefur verið við framkvæmd síðastliðinna níu ára við ákvörðun þeirra tímabila sem kveðið er á um í 2. gr. frumvarpsins. Í flestum tilvikum er um að ræða gildistíma tollkvóta sem hefur verið stöðugur og litlar breytingar verið á yfir lengri tíma. Í öðrum tilvikum er meiri breytileiki í tímabilum milli ára og hefur þá verið mið af algengasta gildistíma. Í þeim tilvikum sem meiri breytileiki tímabila, er einkum um að ræða ákveðnar tegundir á útiræktuðu grænmeti, enda er framboð slíkra vara oft háð tíðarfari. Leitast hefur verið eftir því í gegnum tíðina, að halda tollkvótum opnum ef framboð á markaði er takmarkað.

Um 3. gr.

Lagt er til að kveðið verði á um að ráðherra skuli úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og IVB við tollalög á þeim tollum sem tilgreindir eru í 12. gr. tollalaga þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt vegna náttúruhamfara, t.d. stórfellds öskufalls eða jökulflóða, verulegs uppskerubrests vegna óvenjulegs veðurfars eða álíka tilvika enda sé a.m.k. annað þessara skilyrða einnig uppfyllt. Með þessu verður hægt að bregðast skjótt við þegar ófyrirséðar aðstæður koma upp.

Um 4. gr.

Lagt er til að að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara sem starfar á grundvelli 87. gr. laganna verði lögð niður. Miðað við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á framkvæmd úthlutunar tollkvóta þykir slík nefnd óþörf.

Um 5. gr.

Lagt er til að orðalag bráðabirgðaákvæði T og Z verði felld brott þar sem þau eru útrunnin. Greinin þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.