

141. löggjafarþing 2012–2013.  
Þingskjal 744— 272. mál.  
2. umræða.

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta og fódursjóður).

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað nokkuð ítarlega um málið. Á fund nefndarinnar komu Ólafur Friðriksson og Ása Þórhildur Þórðardóttir frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Andrés Magnússon og Lárus Ólafsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Almar Guðmundsson og Páll Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi atvinnurekenda, Gunnar Þór Gíslason frá Matfugli ehf., Eggert Gíslason frá Mata hf., Elías Blöndal Guðjónsson frá Bændasamtökum Íslands og Pálmi Vilhjálmsson frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Þá bárust nefndinni umsagnir um málið frá Sambandi garðyrkjubænda, tollstjóra, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum verslunar- og þjónustu, Neytendasamtökunum, Samtökum iðnaðarins og Samtökum mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja, Mata hf., Matfugli ehf. og Félagi atvinnurekenda.

Nefndin fjallaði um mál sama efnis á 140. löggjafarþingi (þskj. 770 í 508. máli). Þá komu á fund nefndarinnar Sigurgeir Þorgeirsson og Ólafur Friðriksson frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, Lárus Ólafsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Almar Guðmundsson og Páll Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi atvinnurekenda, Birgir Óli Einarsson og Steingrímur Ægisson frá Samkeppniseftirlitinu, Haraldur Benediktsson og Elías Blöndal Guðjónsson frá Bændasamtökum Íslands, Gunnar Þór Gíslason og Sveinn V. Jónsson frá Matfugli ehf., Pálmi Vilhjálmsson frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Guðni Ágústsson frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði og Samtökum mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja og Ragnheiður Héðinsdóttir og Bjarni Már Gylfason frá Samtökum iðnaðarins. Á þeim tíma bárust nefndinni umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Samkeppniseftirlitinu, Félagi atvinnurekenda, Bændasamtökum Íslands, Samtökum verslunar og þjónustu, Matfugli ehf., Neytendasamtökunum, Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Samtökum iðnaðarins og Samtökum mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja, Samtökum ferðaþjónustunnar og Sambandi garðyrkjubænda.

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á nokkrum ákvæðum búvörulaga og tollalaga er varða innflutning landbúnaðarvara. Nánar tiltekið er um að ræða breytingar á þeim ákvæðum sem ná til úthlutunar á tollkvótum vegna innflutnings landbúnaðarvara samkvæmt milliríkja- og alþjóðasamningum, ákvæðum þeirra um ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara og ákvæðum um dagsektir þegar skýrslu- eða upplýsingaskyldu er ekki fullnægt. Að auki er nú í frumvarpinu að finna þrjár greinar og ákvæði til bráðabirgða þar sem efnislega er lagt til að brott falli ákvæði um ráðstöfun tiltekinna tolla af innfluttu fódri og hráefni í fódursjóð og heimild ráðherra til endurgreiðslu þeirra og að eftirstöðvar tekna fódursjóðs renni í ríkissjóð.

Markmið frumvarpsins eru takmarka eins og kostur er þau matskenndu skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt við ákvörðun um úthlutun tollkvóta til samræmis við athugasemdir sem

koma fram í álitum umboðsmanns Alþingis frá 18. júlí 2011, í máli nr. 6070/2010. Er stefnt að því að kveðið verði skýrt á um tollprósentu sem vörur sem fluttar eru inn á grundvelli tollkvóta skuli bera þannig að ákvæðin fái staðist 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Að lokum stefnir frumvarpið að því að komið verði til móts við athugasemdir sem koma fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá mars sl.

### **Álit umboðsmanns Alþingis frá 18. júlí 2011, í máli nr. 6070/2010.**

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 18. júlí 2011 fjallar hann um nokkur ákvæði tollalaga og búvörulaga. Þar kemst umboðsmaður að tveimur meginmálum. Annars vegar að því að ákvæði 3. mgr. 5. gr. tollalaga, sbr. 1. og 3. mgr. 12. gr. og 87. gr. sömu laga, og 1. gr., 65. gr. og 65. gr. A búvörulaga standist ekki kröfur stjórnarskrár um skýra afstöðu löggjafans til innheimtu skatta og tolla. Byggist sú niðurstaða á því að ráðherra sé þar fengið vald til að ákvarða hvort frávik frá fullum tolli samkvæmt meginreglu 1. mgr. 5. gr. tollalaga, sbr. 3. mgr. sömu lagagreinar, miðist við verð eða magn vöru (verðtollur eða magntollur). Þá hafi ráðherra einnig verið fengið vald til ákvörðunar á tollhæð að því gefnu að tollur yrði ekki hærri en sem næmi tollabindingum í viðaukum II A, II B og II C með tollalögum. Hins vegar komst umboðsmaður að því að með reglugerðarheimild 3. mgr. 12. gr. tollalaga, sbr. 1. mgr. 65. gr. A búvörulaga, væri gengið lengra við framsal skattlagningarvalds en 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar heimiluðu og ráðherra fengið vald til að ákvarða álögur í formi tolla á vörur sem væru fluttar inn samkvæmt tollkvótum sem tilgreindir væru í viðauka IV A. Álit umboðsmanns var að staðan væri slík m.a. þar sem framangreind ákvæði tollalaga og búvörulaga vörpuðu ekki með nægilega skýrum hætti ljósi á hvernig ákvörðun ráðherra um tiltekna tollprósentu skyldi fundin. Í því samhengi vísaði hann sérstaklega til orðanna nægilegt framboð, hæfilegt verð og minna framboð.

### **Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 27. september 2012, í máli nr. E-1974/2012.**

Kveðinn var upp dómur í máli Innness ehf. gegn íslenska ríkinu 27. september sl. Þar var íslenska ríkið dæmt til greiðslu tiltekinnar fjárhæðar að viðbættum dráttarvöxtum og málskostnaði. Ástæðan var sú að héraðsdómari komst að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið væri bótaskyldt vegna ólögmatrar álagningar tolls á innflutning á kjúklingabringum.

Í forsendum dómsins kemur m.a. fram það mat dómarsins að „sett lög hafi ekki haft að geyma efnisleg viðmið sem takmörkuðu mat ráðherra við val á því hvort miða skyldi toll skv. 1. mgr. 12. gr. tollalaga við ákveðinn hundraðshluta verðs eða ákveðna fjárhæð miðað við magn eins og nánar greindi í viðauka IIA með tollalögum“. Þá taldi dómari að ekki hafi farið „á milli mála að sú skipan sem efnislega var mælt fyrir um í 1. mgr. 12. gr. tollalaga [brjóti] gegn 40. sbr. 77. gr. stjórnarskrárinnar“. Af þessum sökum skýrði dómari 1. mgr. 12. gr. tollalaga þannig að „óheimilt hafi verið að miða grunntaxta við ákvörðun tolls samkvæmt greininni við hundraðshluta af fjárhæð sem leiddi til verulega hærri tolls en ef miðað hefði verið við fjárhæð á magn“. Ákvörðun bóta byggði á mismuni hins innheimta tolls og þess tolls sem dómari taldi hægt að ákvarða samkvæmt lögmatri tollákvörðun.

### **Athugasemdir umsagnaraðila.**

Flestir umsagnaraðilar fagna framkomu frumvarpsins í ljósi þess að ákvæði þess stefna að bættum grundvelli ákvæðana um úthlutun tollkvóta, að skilyrði úthlutunar verði skýrari og hlutlæ加里. Þá láta margir þeirra í ljós ánægju með að lagt sé til að miðað verði við magntolla í stað verðtolla. Að auki taka nokkrir þeirra sérstaklega undir sjónarmið sem kemur fram í almennum athugasemdum frumvarpsins þess efnis að ekki skuli hróflað við

Þeirri stefnu að innlend framleiðsla skuli njóta verndar gagnvart innflutningi. Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar frá 140. þingi er sérstaklega bent á mikilvægi íslensks kjöts í rekstri innlendra veitingastaða en jafnframt hvatt til þess að tryggt verði með öllum ráðum að komið verði í veg fyrir hráefnisskort. Þá hvetja sumir umsagnaraðilar Alþingi og stjórnvöld til þess að tryggja nægilegt framboð landbúnaðarvara á innanlandsmarkaði.

Í nokkrum umsögnum og í umræðum á fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið sem nefndin tók til sérstakrar skoðunar.

#### *Ófullnægjandi tollvernd.*

Á fundi nefndarinnar kom sú gagnrýni fram af hálfu Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði að tollvernd landbúnaðarvara færi þverrandi með tíð og tíma. Þar voru tekin dæmi af innflutningi osta og kartaflna og rakið hvernig vernd innlendra framleiðslu minnkar þar sem tollverð hefur ekki verið tengt við verðlagsbreytingar.

Leiða má líkur að því að minnkandi tollvernd hafi aukinn innflutning landbúnaðarvara í för með sér.

#### *Skýrleiki laga.*

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins frá 140. þingi er bent á það skilyrði hugmyndarinnar um réttarríki að lög eigi að vera aðgengileg. Telja samtökin að texti frumvarpsins uppfylli ekki skilyrðið þar sem hann sé mjög snúinn. Mat þeirra er að slíkt sé bagalegt einkum í ljósi þess að með frumvarpinu sé ætlunin að bregðast við athugasemdum umboðsmanns Alþingis sem a.m.k. að hluta varða skýrleika lagaákvæða um úthlutun tollkvóta. Þá gagnrýna Samtök verslunar og þjónustu að með þingmálinu sé viðhaldið miklu flækjustigi í lagasetningu. Setja þau þá skoðun sína fram að það yrði til mikilla bóta ef lagaramminn um úthlutun tollkvóta yrði endurskoðaður í heild sinni í samráði við hagsmunaaðila. Undir þetta sjónarmið tóku gestir nefndarinnar.

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 sérfræðipækking 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 mannaflsfræk. Í ljósi þessa hvetur nefndin atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra til þess að setja slíka heildarendurskoðun á dagskrá eins fljótt og orðið getur.

#### *Skylda ráðherra til að úthluta tollkvóta.*

Samkvæmt gildandi lögum hefur ráðherra ákveðið frelsi til að taka ákvörðun um úthlutun tollkvóta á vörum skv. 65. gr. A búvörulaga. Hefur umboðsmaður Alþingis bent á að það fyrirkomulag kunni að fela í sér óheimilt framsal skattlagningarvalds skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrár.

Í 3. gr. frumvarpsins er felld skylda á ráðherra til að úthluta tollkvóta á vörum skv. 65. gr. A búvörulaga undir ákveðnum nánar tilgreindum kringumstæðum. Í þessu felst að frelsi ráðherra til tóku ákvörðunar um hvort hann úthluti tollkvóta er í raun afnumið svo lengi sem ráðgjafarnefndin hefur sinnt starfsskyldum sínum á viðunandi hátt.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu er breytingu frumvarpsins fagnað og talið að hún feli í sér að ákvarðanir ráðherra verði ekki lengur undirorpnar huglægu mati ráðherra hverju sinni. Nefndin lýsir sig sammála þessu mati samtakanna.

*Magntollar eða verðtollar, binding tolla við SDR/kg.*

Í a-lið 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að í stað þess að tollur á vörur, sem fluttar eru inn samkvæmt tollkvótum í viðauka III við tollalög, sé 32% af grunntaxta viðkomandi vöruliðar eins og hann er tilgreindur í viðauka IIA við sömu lög þá skuli hann nema 32% af framangreindum grunntaxta miðað við SDR/kg (þ.e. miðað við verðmæti hvers kíló í reiknieiningunni *sérstök dráttarréttindi* eins og þau eru skilgreind af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og gengisskráningu Seðlabanka Íslands á þeim við sölu).

Enginn umsagnaraðili virðist leggjast gegn þeirri tillögu að í stað þess að ráðherra getið valið um það hvort hann leggi á magntolla eða verðtolla skv. 65. gr. búvörulaga verði honum gert skylt að leggja á magntolla. Telur jafnvel Samkeppniseftirlitið slíkt vera til bóta. Þó áréttta Bændasamtök Íslands að áfram muni þjóðréttarlega skuldbindingar ekki koma í veg fyrir að hægt verði að velja á milli álagningar magn- eða verðtolla með lagasetningu. Á fundum nefndarinnar var sérstaklega gengið eftir afstöðu umsagnaraðila til þess hvort eðlilegra væri að innheimta verðtolla eða magntolla. Eftir þá könnun er það mat nefndarinnar að ekki sé ástæða til að óttast að skylda ráðherra til álagningar magntolla muni hafa neikvæð áhrif í för með sér.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu frá 140. þingi er bindingin við SDR gagnrýnd þar sem með henni sé ekki aðeins verið að magnbinda tollkvóta heldur að viðhalda ákveðinni tengingu við verðlag sem m.a. taki breytingum eftir gengisþróun. Benda samtökin á að gengi SDR síðustu ár hafi verið hærra en þróun verðlags gefi til kynna. Neytendasamtökin leggjast einnig gegn þessari tollbindingu og telja að hún ásamt veikri stöðu íslensku krónunnar muni leiða til mun hærra vöruverðs á innfluttum afurðum en eðlilegt þyki. Í umsögn Matfugls ehf. koma gagnstæð sjónarmið fram. Þar er gagnrýnt að tollur skuli ekki hafa tekið mið af gengi SDR frá árinu 2000 og látin í ljós sú skoðun að fylgi tollbindingin ekki verðlagi hætti tollar að veita íslenskum landbúnaði vernd.

Að mati nefndarinnar er eðlilegt og hallkvæmt að tengja álagningu tolla við úthlutun tollkvóta við magn. Virðist nokkuð víðtæk samstaða um slíka tollbindingu. Í ljósi þess óstöðugleika, sem einkennt hefur gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum frá bankahruni, er eðlilegt að tengja tollverðið stöðugri gjaldmiðli eða mælieiningu. Í ljósi þeirra væringa sem hafa verið á gjaldeyrismörkuðum síðastliðin ár er jafnframt eðlilegt að tollverðið sé ekki tengt við einn gjaldmiðil heldur víðurkennda körfu gjaldmiðla sem orðið getur til þess að jafna út áhrif mögulegra gengissveiflna.

*Ófullnægjandi framboð vöru.*

Samkvæmt 3. gr. frumvarpsins skal ráðherra úthluta tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IVA og B við tollalög þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þyki að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum. Ófullnægjandi framboð, þ.e. ekki nægjanlegt framboð, er skilgreint á þann hátt að viðkomandi vara sé ekki til stöðugar dreifingar eða áætla megi að hún verði það ekki í að lágmarki 90% magni af eftirspurn a.m.k. tveggja leiðandi ótengdra dreifingaraðila en einnig sé hún ekki fáanleg frá a.m.k. tveimur framleiðendum. Þetta felur það í sér að skylda ráðherra til úthlutunar tollkvóta skv. 65. gr. A búvörulaga vaknar þegar framboð viðkomandi vöru á innanlandsmarkaði telst ófullnægjandi.

Margir umsagnaraðilar telja hættu á að skilyrðið um ófullnægjandi framboð sé opið fyrir huglægri túlkun á markaðsaðstæðum. Samtök atvinnulífsins telja skilyrðið óljóst þar sem erfitt verði að sjá hvenær skortur á vöru teljist vera á markaði. Bendir Matfugl ehf. á að skilyrðið sé ekki í samræmi við ríkjandi framkvæmd á matvörumarkaði enda geri forsvarsmenn smásöluaðila ekki áætlanir um eftirspurn heldur sé hún fremur skilgreind eftir á og því sé útilokað að miða ákvörðun við það hvort náist að uppfylla tiltekið hlutfall af eftirspurn, enda sé hún einfaldlega ekki skilgreind. Þá ganga Samtök iðnaðarins og Samtök mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja og Bændasamtök Íslands svo langt að telja að skilyrðið um ófullnægjandi framboð ekki vera í samræmi við markmiðið um að skapa stöðuga eftirspurn þar sem eftirspurn vöru sé fall af verði hennar og því sé það í raun óframkvæmanlegt. Í ljósi markaðsaðstæðna geti smásöluvinnslufyrirtæki í raun dregið úr framboðinu einfaldlega með því að draga úr pöntunum í ákveðinn tíma.

Í umsögn Félags íslenskra garðyrkjubænda er bent á að mikil hagræðing hafi orðið í garðyrkju á Íslandi og innan sumra framleiðslugreina garðyrkjunnar standi því fáir framleiðendur fyrir allri framleiðslunni, jafnvel aðeins einn. Í ljósi þessa sé sá þáttur skilyrðisins um ófullnægjandi framboð *ad vara þurfi að vera til stöðugrar dreifingar a.m.k. tveggja leiðandi ótengdra dreifingaraðila* ekki sá mælikvarði sem best eigi við enda kunni hann að leiða til þess að framboð ákveðinna vörutegunda muni sjaldan eða jafnvel aldrei teljast fullnægjandi. Í sama streng taka Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Samtök mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja og Samtök iðnaðarins og Matfugl ehf. og benda m.a. á að hið sama kunni að eiga við um aðra framleiðslu, svo sem kalkúnarækt.

Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði telja að betur þurfi að liggja fyrir hver eigi að vera lengd þess tímabils sem líða þurfi svo að unnt sé að ákvarða hvort dreifing vöru geti talist stöðug eða óstöðug. Þá telja Neytendasamtökin þátt skilyrðisins um ófullnægjandi framboð, þ.e. að framboð verði fyrisjáanlega ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum, ekki viðeigandi þar sem þrjú mánuðir séu langur tími á neytendamarkaði og því verði ólíklegt að úthlutun tollkvóta fari fram á grundvelli þessa þátta.

Bændasamtök Íslands setja einnig fram nokkrar fleiri athugasemdir. Þar á meðal spyrja þau hvort ekki vanti skilgreiningu á hugtakinu *vara*, m.a. hvort það nái til heilla skrokka eða skrokklhluta, og hvernig skortur yrði skilgreindur þar sem mikið af kjöti sé afgreitt beint úr sláturhúsum í smásöluverslanir þannig að aldrei myndist raunverulegar birgðir. Á fundi nefndarinnar var einnig bent á að notkun á hugtakinu *framleiðandi* í frumvarpinu væri ekki nægilega skýr.

Í umsögn Samtökum verslunar og þjónustu er bent á að ekki liggi fyrir hvernig 90% viðmið skilyrðisins sé tilkomið, hvernig það var ákvarðað og hvort tilefni hafi verið til að lækka það frekar. Telja samtökin hættu á að viðmiðið geti falið í sér tæknilega hindrun og óljóst sé hvernig það samræmist markmiði landbúnaðarsamnings WTO.

Skilningur nefndarinnar er sá að hugtakið *vara*, eins og það er notað í frumvarpinu, standi fyrir landbúnaðarvarning sem er framleiddur og gengur kaupum og solum. Hefur slíkt enda samsvörun í hugtakinu *verslunarvara*. Í því felst að *vara* tekur til þeirra sölueininga sem sannanlega hafa verið boðnar til sölu og seldar í smásölu og að við mat á því hvort framboð *vöru* teljist ófullnægjandi þurfi að líta til þess hvert sé eða verði framboð á viðkomandi sölueiningu. Þó telur nefndin eðlilegt, í ljósi sjónarmiðs um vernd íslensks landbúnaðar, að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara líti til þess, við mat á því hvort framboð *vöru* sé ófullnægjandi, hvort á markaði séu staðgönguvörur, þ.e. vörur sem að fullu eða verulegu leyti geta komið í staðinn fyrir viðkomandi vöru og hvort framboð þeirra teljist fullnægjandi.

Hugtökin *dreifingaraðili* og *framleiðandi* koma fram í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Í 2. gr. búvörulaga er hugtakið *framleiðandi* talið ná til þeirra sem á eigin vegum hafa með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú. Samkvæmt sömu lagagrein felur hugtakið *afurðastöð* í sér hverja þá atvinnustarfsemi lögaðila eða einstaklings sem tekur við búvörum úr höndum framleiðenda til vinnslu, flokkunar, pökkunar, geymslu, heildsölu og/eða dreifingar. Af þessu leiðir að til *dreifingaraðila* teljast þeir aðilar, einstaklingar eða lögaðilar sem taka við búvörum til dreifingar, þ.e. hvers konar flutnings, framboðs eða afhendingar, þar með talið sölu á landbúnaðarafurðum, til smásöluaðila óháð því hvort viðkomandi teljist til afurðastöðva í skilningi búvörulaga.

Skilningur nefndarinnar er sá að áætlað verklag ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðafurða sé í grófum dráttum þannig að eftir að upp kemur grunur um að framboð tiltekinnar landbúnaðarvöru sé ófullnægjandi, hvort sem er á grundvelli ábendingar, eigin frumkvæðis nefndarinnar eða beiðni frá ráðherra, hefji nefndin rannsókn á því hvort framangreindur grunur eigi við rök að styðjast. Í upphafi setur fulltrúi nefndarinnar sig í samband við dreifingaraðila og framleiðendur í þeim tilgangi til að ganga úr skugga um hvort nægjanlegt framboð sé fyrir hendi á viðkomandi vöru. Fer þessi upplýsingaöflun helst þannig fram að framangreindum aðilum er sendur tölvupóstur þar sem tiltekinn upplýsinga er óskað. Komi í ljós að ætla megi að skortur verði á tiltekinni vöru eru téðir aðilar beðnir um að leggja mat á hversu mikill skortur verði og upplýsa um innflutningsþörf. Gera má ráð fyrir að í sumum tilvikum verði óskað eftir upplýsingum frá framleiðendum um hversu mikil framleiðsla var á viðkomandi vöru í viku hverri síðastliðið ár, það sem af er líðandi almannaksári o.fl. og þær upplýsingar nýttar til að fá heildstæðari mynd af markaðsþörfinni.

Nefndin telur að þegar metið verður hvort *framboð vöru* sé ófullnægjandi þurfi mögulega einnig að líta til annarra atriða en þess hvort vara sé í birgðageymslum framleiðanda. Þannig þurfi m.a. að taka tillit til þess hvort fyrirleggjandi birgðir séu í söluhæfu ástandi og hvort aðstæður framleiðanda aftri honum að fullnægja þeirri eftirspurn sem ætla mætti að væri til staðar, til að mynda þar sem hann gæti ekki komið vörunni nægjanlega hratt á markað. Á fundi nefndarinnar var einnig rætt um hve langur tími mætti líða til að framboð vöru teldist ófullnægjandi með tilliti til stöðugrar dreifingar. Að mati nefndarinnar þarf að meta slíkt hverju sinni með hliðsjón af aðstæðum og eðli þeirrar vöru sem um ræðir. Þannig kann það ekki að valda miklum vandræðum ef ákveðnar tegundir af grænmeti eru ekki í dreifingu í nokkra daga í röð en annað kann að eiga við ef um eftirsóknarverðar tegundir kjöts er að ræða. Þá kann einnig annað að eiga við sé vara ekki til dreifingar í febrúar en þegar vara er ekki til dreifingar yfir ferðamannatímamann að sumarlagi.

Í umræðum á fundi nefndarinnar var rætt um þá stöðu að hvað sumar vörur varðaði væri aðeins einn framleiðandi starfandi á landinu. Í þeim umræðum var rætt hve langt ætti að ganga í að koma í veg fyrir vöruskort og tryggja framboð landbúnaðarvara með úthlutun tollkvóta. Var við það tilefni meðal annars rætt hvort eðlilegt væri að aðeins einn framleiðandi hefði öll tögl og hagldir á innanlandsmarkaði og möguleg áhrif þess á neytendur. Var það skoðun nefndarinnar að þrátt fyrir að núverandi landbúnaðarkerfi hvetti til hagræðingar sem aftur leiddi á stundum til fækkunar framleiðenda þá væri ekki eðlilegt að niðurstaða slíks leiddi til fákeppni eða yfirráða á markaði fyrir landbúnaðarvörur. Af þeim sökum telur nefndin ekki tilefni til þess að gera breytingar á þeim þætti skilyrðisins um ófullnægjandi framboð sem vísar til þess að vara sé ekki fáanleg frá a.m.k. tveimur framleiðendum. Að sama skapi bendir nefndin á að ráðgjafarnefndinni er ætlað ákveðið svigrúm til mats með því að vísa til þess að vara sé ekki fáanleg frá a.m.k. tveimur framleiðendum. Þannig er nefndinni

fengið í hendur tæki til þess að ákveða með málefnalegum hætti þann fjölda framleiðenda sem hún telur henta í hverju tilviki fyrir sig svo fremi sem þeir séu tveir eða fleiri.

#### *Viðskiptaverð – innflutningsverð.*

Í 12. gr. tollalaga er fjallað um þá tolla sem leggja skal á vörur sem eiga undir 65. og 65. gr. A búvörulaga, þ.e. við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum. Í c-lið 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er lagt til að tollur samkvæmt hinni síðarnefndu lagagrein skuli nema mismuni ríkjandi heildsöluverðs samkvæmt upplýsingum fengnum frá a.m.k. tveimur leiðandi ótengdum dreifingaraðilum og innflutningsverðs samkvæmt meðaltali tollverðs síðastliðinna sex mánaða. Hafi vara ekki verið flutt til landsins á síðustu sex mánuðum verður þó heimilt að miða innflutningsverð við viðskiptaverð vörunnar í útflutningslandi að viðbættum flutnings- og váttryggingarkostnaði.

Samtök iðnaðarins og Samtök mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja gagnrýna notkun á hugtakinu *viðskiptaverð* þar sem það sé of opið og að heppilegra hefði verið að taka afdráttarlausar til orða. Leggja þau til að í stað *viðskiptaverðs í útflutningslandi* verði innflutningsverð miðað við lægsta skráða útflutningsverð landa innan WTO á sambærilegri vöru liggi nýlegt innflutningsverð ekki fyrir. Á fundi nefndarinnar var bent á að slík viðmiðun skapaði mun meiri fyrirsjáanleika en viðskiptaverð í útflutningslandi. Þá telja samtökin rétt að leggja 20% álag ofan á mismun heildsöluverðs og innflutningsverðs til þess að vega betur upp mismun á verði innanlands og á erlendum mörkuðum. Þar að auki telja samtökin eðlilegt að miða heildsöluverð við verðupplýsingar frá a.m.k. tveimur leiðandi ótengdum dreifingaraðilum eins og komi fram í frumvarpinu en bæta við að slíkar upplýsingar þurfi að stafa frá viðskiptum milli ótengdra aðila.

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. tollalaga er viðskiptaverð það verð sem raunverulega er greitt eða greiða ber fyrir vörur við sölu þeirra til útflutnings til landsins. Ætla má að þeir sem hyggja á innflutning vöru hafi viðskiptaverð hennar yfirleitt á takteinum og þeim sé þannig tryggt færi á að áætla innkaupsverð vöru með skynsamlegum hætti. Í b-lið 5. gr. frumvarpsins er lagt til að skylt verði að afhenda m.a. slíkar upplýsingar óski ráðgjafarnefndin þess. Bent hefur verið á að í langflestum tilfellum muni reynast erfiðara að ákvarða lægsta skráða útflutningsverð landa innan WTO á sambærilegri vöru en viðskiptaverð vöru. Af þessum sökum sér nefndin ekki sérstakt tilefni til að leggja til að þær breytingar verði gerðar sem fjallað hefur verið um hér að framan.

#### *Upplýsingaöflun.*

Eins og áður hefur komið fram gerir frumvarpið ráð fyrir því að ákveðin upplýsingaöflun eigi sér stað til þess að mögulegt verði að ákvarða hvort skilyrðið um nægjanlegt vöruframboð sé komið fram. Tæð upplýsingaöflun skal fara fram á grundvelli 87. gr. búvörulaga þar sem kemur fram að hún sé í höndum ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara.

Í umsögnum Samtaka verslunar og þjónustu er tillögum frumvarpsins um breytingu á 87. gr. búvörulaga fagnað þar sem með henni verði dregið úr svigrúmi ráðherra til huglægs mats við úthlutun tollkvóta. Þó kemur þar einnig fram ákveðin gagnrýni á starf nefndarinnar og áréttað mikilvægi þess að tryggt verði að nefndin ástundi fagleg vinnubrögð og afli upplýsinga til samræmis við hlutverk sitt. Er þannig m.a. bent á að nefndin hafi ekki leitað upplýsinga hjá aðildarfélögum samtakanna og því megi draga í efa að ráðleggingar hennar byggist að öllu leyti á fullnægjandi upplýsingum hverju sinni. Í umsögnum Bændasamtaka Íslands og Samtaka iðnaðarins er að sama skapi bent á að mikilvægi þess að rétt verði staðið að

nauðsynlegri upplýsingaöflun og því verði stjórnvöld að tryggja að byggt verði á upplýsingum sem aflað hafi verið á faglegan, samfelldan og skipulegan hátt, m.a. í ljósi þess að títt sé í viðskiptum birgja við smásala að þau fari fram á grundvelli óformbundinna samninga. Er það krafa samtakanna að tryggt verði að tollkvótum verði ekki úthlutað nema staðreynt hafi verið með öyggjandi hætti að vöruframboð sé ekki nægjanlegt til þess að mæta eftirspurn á innanlandsmarkaði. Benda samtökin á að frumvarpið innihaldi engin úrræði sem stefni að því að mögulegt verði að athuga hvaða birgðir séu til hjá kaupendum enda geti þeir keypt fyrirbyggjandi magn vöru og tilkynnt um ónógt framboð að því loknu. Benda þau m.a. á úrræðaleyfi stjórnvalda í kjölfar þess að meintur kjötskortur birtist á síðum blaða og annarra fjölmiðla þar síðasta sumar sem leitt hafi af sér umræðu um að ekki væri hægt að treysta opinberum gögnum.

Á fundi nefndarinnar á 141. þingi var bent á að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hafi með reglugerð um úthlutun á opnum tollkvótum á svínakjöti, nr. 387/2012, opnað fyrir innflutning á svínasiðum um nokkurra mánaða tímabil. Var mat þess sem frá sagði að innflutningsaðilar hefðu líklega gengið langt við innflutning á grundvelli úthlutunarinnar og margir þeirra sætu því upp með mikið magn svínakjöts. Taldi viðkomandi ákveðnar líkur á að innflutt svínakjöt rataði á matborð einhverra landsmanna þessi jólin.

Skilningur nefndarinnar er að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning muni afla nauðsynlegra upplýsinga og gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta. Vinna nefndarinnar muni þannig verða undirbúningur töku stjórnvaldsákvörðunar. Af þeim sökum þurfi vinna nefndarinnar að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til stjórnvaldsákvörðana almennt. Þannig mun nefndin m.a. þurfa að gæta þess að rækja þær skyldur sem kveðið er á um í stjórnsýslulögum, svo sem rannsóknarskyldu og leiðbeiningarskyldu.

Í ljósi gagnrýni umsagnaradila og þeirra hagsmuna sem eru undir telur nefndin að vel fari á því að helstu hagsmunaaðilum verði tryggðir möguleikar til að bregðast við og koma nauðsynlegum upplýsingum til ráðgjafarnefndarinnar svo auknar líkur verði á að hún byggji tillögur sínar á réttum forsendum. Af þeim sökum leggur nefndin til að gerð verði breyting á 5. gr. frumvarpsins sem stefni að því að veita aukna tryggingu fyrir því að ráðgjafarnefndin byggji tillögur sínar á réttum upplýsingum. Þannig leggur nefndin til að nýrri málsgrein verði bætt við frumvarpsgreinina sem feli í sér að áður en ráðgjafarnefndin gerir tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta beri henni að senda Bændasamtökum Íslands, Félagi atvinnurekenda, Samtökum verslunar og þjónustu og Neytendasamtökunum drög að tillögunum ásamt stuttum rökstuðningi fyrir þeim. Nefndinni verði aðeins heimilt að gera tillögurnar fjórum dögum eftir að framangreindum aðilum hafa verið send tillögudrögin að því tilskildu að nefndinni hafi ekki borist yfirlýsingar studdar gögnum þar sem leitt er í ljós að tillögur nefndarinnar sé byggðar á röngum eða misvísandi upplýsingum. Með orðalaginu „studd gögnum þar sem leitt er í ljós að tillögur nefndarinnar sé byggðar á röngum eða misvísandi upplýsingum“ á nefndin við að yfirlýsingar um tiltekin atriði er snerta forsendur tillagna nefndarinnar eru ekki nægjanlegar heldur verða þær að styðjast við gögn. Um skilning á orðunum „gögnum þar sem leitt er í ljós“ í þessu samhengi vísar nefndin til einkamálalaga, einkum VI., IX. og X. kafla þeirra, og að breyttu breytanda til skilyrða 1. mgr. 78. gr. aðfararlaga um að réttindi verði að vera svo ljós að sönnur verði færðar fyrir þeim með gögnum skv. 83. gr. sömu laga.

Álit nefndarinnar er að þær breytingar sem líklegt er að ákvæði frumvarpsins muni hafa í för með sér leiði af sjálfsdáðum til þess að gerðar verði ríkari kröfur til stjórnsýslu-meðferðar ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Eigi ráðherra að verða fært að byggja ákvarðanir um úthlutun tollkvóta á tillögum nefndarinnar þá verða forsendur

þeirra að standast skoðun. Þannig mun nefndin þurfa að framkvæma fullnægjandi rannsókn til þess að undirbyggja mat á því hvort skilyrði til úthlutunar tollkvóta séu fyrir hendi. Í ljósi þeirrar stefnumörkunar að viðhalda beri vernd innlends landbúnaðar mun nefndin m.a. þurfa að gæta þess að ganga ekki of langt í tillögum sínum og leggja ekki til meiri úthlutun er raunveruleg þörf er á í hverju tilviki.

#### *Samræmdar reglur.*

Á fundi nefndarinnar kom sú skoðun fram að e.t.v. væri heppilegast að sömu viðmið væru lögð til grundvallar þegar kæmi að vörum skv. 65. gr. A búvörulaga og vörum skv. 65. gr. þeirra.

Að mati nefndarinnar mundi samræming tollálagningar á vörum skv. 65. og 65. gr. A búvörulaga skapa óæskilegar sveiflur í tollverði. Kæmu slíkar sveiflur fram varðandi vörur samkvæmt hinu síðargreinda ákvæði búvörulaga væri veruleg hættu á að úthlutun tollkvóta fyrir þær vörur næði ekki tilgang sínum þar sem tollverðið yrði þá oft á tíðum of hátt.

#### *Útilokun frá því að bjóða í tollkvóta.*

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu krefjast samtökin þess að þess verði gætt að innlendum framleiðendum verði ekki úthlutað tollkvótum á landbúnaðarvörum. Telja samtökin kaup innlendra framleiðenda á tollkvótum raska samkeppni á innlendum kjötmarkaði. Samkeppniseftirlitið virðist vera sömu skoðunar. Í umsögn Matfugls ehf. kemur sú skoðun hins vegar fram að rétt sé að veita innlendum framleiðendum forgang við úthlutun tollkvóta þar sem oft geti myndast misvægi milli framleiðslu og sölu einstakra skrokkhluta sem innflutningur geti ráðið bót á enda hafi framleiðendur betri yfirsýn en smásalar yfir téð misvægi.

Að mati nefndarinnar eiga bæði framangreind sjónarmið að vissu leyti rétt á sér. Út frá sjónarmiðum um viðskiptafrelsi ætti ríkisvaldið þó að halda að sér höndum. Samkvæmt upplýsingum frá fulltrúa atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarafurða er ekki vitað til þess að framleiðendur eða dreifingaraðilar hafi sótt um tollkvóta, fengið honum úthlutað en ekki nýtt kvótann. Bendir nefndin á að skv. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga er heimilt að endurúthluta tollkvótum sem ekki eru nýttir innan þess frests sem tilgreindur er við úthlutun.

Er það mat nefndarinnar að í þessu ljósi sé ekki rétt að takmarka möguleika nokkurs aðila til þess að óska eftir að fá tollkvóta úthlutað.

#### **Niðurlagning fódursjóðs.**

Eins og fram hefur komið felur frumvarpið í sér ákvæði sem ætlað er að leiða til niðurlagningar fódursjóðs. Það er í samræmi við tillögur Ríkisendurskoðunar sem telur að rekstur fódursjóðs hafi einungis í för með sér kostnað og óþarfa umsýslu fyrir ríkið og innflytjendur án sjáanlegs ávinnings auk þess sem fyrirkomulag vegna hans gefi villandi mynd af tekjuöflun ríkisins.

Samtök iðnaðarins og Samtök mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja bentu á að í frumvarpinu væri gert ráð fyrir því að eftirstöðvar tekna fódursjóðs rynnu í ríkissjóð. Þá gera þau þá kröfu að eftirstöðvarnar renni til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins sem hafi verið í miklu fjársveldi undanfarin ár.

Nefndin vekur athygli á að fódursjóður hefur í eðli sínu verið gegnumstreymissjóður og ekki er annað að sjá en að tekjur hans hafi verið litlar. Telur nefndin ekki ástæðu til að leggja til sérstakar ráðstafanir þeirra vegna.

**Niðurstöður.**

Eins og fram hefur komið er eitt markmiða frumvarpsins að bregðast við athugasemdum sem koma fram í áður nefndu álitum umboðsmanns Alþingis. Í 77. gr. stjórnarskrárinnar er m.a. kveðið á um að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, honum breytt eða hann afnuminn. Í ákvæðum frumvarpsins felst m.a. að ráðherra er skyldaður til að úthluta tollkvótum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, m.a. að framkomnum skyldubundnum tillögum ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarafurða. Skilyrði úthlutunarskyldunnar eru fest niður á nokkuð skýran hátt: 1) Hámark og lágmark úthlutunartíma tollkvóta er ákvarðað, 2) frádráttur úthlutaðra tollkvóta á vörum samkvæmt lagaviðaukum er festur niður, 3) magntollar eru festir í sessi og 4) lagt er til að tollverð og aðferðir til ákvörðunar þess verði leiddar í lög.

Að mati nefndarinnar virðist lagt til að svigrúm ráðherra til þess að byggja úthlutun tollkvóta á öðru en lagalegum sjónarmiðum verði afnumið. Verður því ekki betur séð en að í frumvarpinu felist tillögur til breytinga á ákvæðum búvörulaga og tollaga sem ættu að leiða til þess að markmiði frumvarpsins verði náð verði það samþykkt, þó að teknu tilliti til annars sem fram kemur í álitum þessu.

Jónína Rós Guðmundsdóttir og Ólína Þorvarðardóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

**Fyrirvari Einars K. Guðfinnssonar.**

Á 135., 138., 139. og 140. lögjafarþingum lagði Einar K. Guðfinnsson ásamt fleiri þingmönnum fram frumvörp til laga um breytingu á búvörulögum. Þau frumvörp voru að meginuppistöðu til sama efnis og höfðu það markmið að draga úr millifærslukerfi í landbúnaði og gera verðlagningu gagnsærri (sjá þskj. 218 í 203. máli á 135. þingi, þskj. 613 í 342. máli á 138. þingi, þskj. 13 í 13. máli á 139. þingi og þskj. 33 í 33. máli á 140. þingi). Efni frumvarpanna hefur verulega samstöðu með því frumvarpi sem hér er fjallað um. Áskilnaður er gerður um framlagningu breytingartillögu sem feli í sér að við það frumvarp sem hér er fjallað um bætist efni framangreindra frumvarpa.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt með breytingum** sem gerð er til laga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 14. desember 2012.

Kristján L. Möller,  
form.

Einar K. Guðfinnsson,  
frsm., með fyrirvara.

Þuríður Backman.

Lilja Rafney Magnúsdóttir

Jón Gunnarsson,  
með fyrirvara.

Sigurður Ingi Jóhannsson,  
með fyrirvara.

Þór Saari,  
með fyrirvara.