

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo: Framleiðandi á svæði 1, sbr. 2. mgr. 4. gr., fær 10% endurgreiðslu af flutningskostnaði á vöru ef lengd ferðar er a.m.k. 150 km en 15% ef lengd ferðar er yfir 390 km. Framleiðandi á svæði 2, sbr. 2. mgr. 4. gr., fær allt að 20% af endurgreiðslu af flutning á vörum ef lengd ferðar er 150-390 km en allt að 30% ef lengd ferðar er meiri en 390 km.
- b. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður svohljóðandi: Ekki skal lækka hlutföll samþykktra umsókna sem eru undir 1,25% af fjárveitingu hvers árs né lækka samþykktar umsóknir niður fyrir 1,25% af fjárveitingu hvers árs hjá sama aðila.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2024.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu í samvinnu við Byggðastofnun. Flutningsjöfnunarstyrkjum úr ríkissjóði sem ætlað er að styðja við framleiðsluðnað og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni var komið á með setningu laga um svæðisbundna flutningsjöfnun, nr. 160/2011, sem tóku gildi 1. janúar 2012. Var markmiðið að jafna þannig flutningskostnað framleiðenda sem staðsettir eru fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn og búa því við skerta samkeppnisstöðu vegna hærri flutningskostnaðar. Lögín giltu upphaflega til ársloka 2013 en með lögum nr. 125/2018 var gildistími þeirra framlengdur til ársloka 2025.

Samkvæmt lögnum hefur Byggðastofnun umsjón með afgreiðslu flutningsjöfnunarstyrkja, leggur mat á umsóknir og kallar eftir þeim gögnum sem nauðsynleg eru. Í 5. gr. laganna er fjallað um skilyrði styrkveitinga. Þar kemur m.a. fram að styrkir séu veittir til framleiðenda sem staðsettir eru fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn og búa við skerta samkeppnisstöðu vegna hærri flutningskostnaðar. Einnig segir að styrkir séu veittir annars vegar vegna flutnings frá styrksvæði ef framleiðslan er annaðhvort fullunnin eða hálfunnin vara, þ.e. vara sem hefur farið í gegnum ákveðið framleiðsluferli á styrksvæðinu og hins vegar 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. Styrksvæðin eru síðan tiltekin sérstaklega í 4. gr. laganna og í 6. gr. laganna er fjallað um útreikning framlaga.

Samkvæmt 10. gr. laganna skal innviðaráðherra gefa Alþingi skýrslu um framkvæmd og þróun svæðisbundinnar flutningsjöfnunar ár hvert. Í skýrslu ráðherra frá árinu 2022 er rakið að fjárheimildir ársins til veitingu styrkja voru 166,6 milljónir kr. (153. löggjafarþing, 739. mál). Þegar samþykktar umsóknir eru hærri en fjárveiting ársins, að frádregnum kostnaði Bygðastofnunar, eru styrkveitingar lækkaðar hlutfallslega í samræmi við það, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna. Samþykktar styrkumsóknir voru 242,4 milljónir kr. á árinu 2022 og var útgreiðsluhlutfall var því 67,4%. Í skýrslu ráðherra eru styrkveitingar jafnframt flokkaðar nánar, m.a. eftir atvinnugreinum og landsvæðum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í þjónustukönnun innviðaráðuneytisins og stofnana á vegum þess sem fram fór haustið 2022, barst ráðuneytinu ábending um að flutningsjöfnunarstyrkir sem veittir eru á grundvelli laganna væru ekki að skila sér með nægilega sanngjörnum hætti til minni framleiðenda. Ráðuneytið leitaði eftir afstöðu Bygðastofnunar vegna framkominnar ábendingar og í svari stofnunarinnar sagði að borið hafi á gagnrýni frá umsækjendum um að lægstu styrkir séu of lágir en þeir sem sækja um lægsta styrkinn eru almennt þeir sem standa höllustum fæti vegna stærðar sinnar. Hætti þeir að sækja um munu styrkfjárhæðir til stærri aðila aukast og samkeppnisstaða minni aðila gagnvart stærri verður verri. Þá benti stofnunin á að í skýrslum ráðherra undanfarin ár um framkvæmd flutningsjöfnunarstyrkja, komi fram að tíu stærstu styrkhafar hafa fengið um og yfir 50% af útgreiddum styrkjum. Lagði Bygðastofnun til að gerðar yrðu breytingar á úthlutunarreglum svæðisbundinnar flutningsjöfnunar til að auka styrkveitingar til minni framleiðanda.

Stefna stjórnvalda í byggðamálum er rakin í þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022-2036 sem samþykkt var af Alþingi í júní 2022. Meginmarkmið byggðaaætlunar eru tvennskonar; að innviðir mæti þörfum samfélagsins og að byggðir og sveitarfélög um land allt verði sjálfbær. Markmiðið er jafnframt að í öllum landshlutum verði blómlegar byggðir og öflugir byggðakjarnir þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum landsmanna og búsetufrelsi með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu, húsnæði og fjölbreyttum atvinnutækifærum. Þá er markmið laga um svæðisbundna flutningsjöfnun er að styðja framleiðsluiðnað og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni eins og rakið er að ofan.

Frumvarpinu er ætlað að tryggja að þau framlög sem veitt eru vegna svæðisbundinnar flutningsjöfnunar séu samræmi við lögin og stefnu stjórnvalda í málaflokknum. Jafnframt að styrkirnir uppfylli með sem bestum hætti almenn skilyrði styrkveitinga hins opinbera um jafnræði, hlutlægni, gagnsæi og samkeppnissjónarmið, sbr. 42. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Útreikningur styrkja

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á úthlutunarreglum um styrki vegna svæðisbundinnar flutningsjöfnunar. Reglum um útreikning styrkjanna er að finna í 6. gr. laganna en þar segir m.a. að flutningsjöfnunarstyrkur skuli reiknast sem hlutfall af flutningskostnaði að teknu tilliti til annara skilyrða sem kveðið er á um í ákvæðinu. Meginreglan er sú að framleiðendur sem eru á styrksvæði 1 fá endurgreiðslu af flutningskostnaði á vöru ef lengd ferðar er 150 km. Framleiðendur á styrksvæði 2 fá 10% endurgreiðslu á flutningi á vöru

ef lengd ferðar er 150-390 km löng en 20% ef lengd ferðar er meiri en 390 km. Styrksvæðin er ákveðin í 4. gr. laganna.

Ekki eru greiddir flutningsjöfnunarstyrkir ef lengd ferðar er innan 150 km og þá skulu flutningsjöfnunarstyrkir til hvers framleiðanda aldrei vera hærri en sem nemur 200.000 evrum á þriggja ára tímabili. Einnig gildir sú regla að ef styrkhæfar umsóknir um flutningsjöfnunarstyrk nemi hærri eða lægri fjárhæð en sem nemur fjárheimildum ársins, að frádregnum kostnaði Byggðastofnunar, skal stofnunin hækka eða lækka hlutföll endurgreiðslna þannig að ekki sé farið fram úr fjárheimildum. Í frumvarpinu eru lagðar til tvær breytingar á reiknireglunum.

3.2 Hækkun endurgreiðsluhlutfalls flutningskostnaðar

Lagt er til að endurgreiðsluhlutfall flutningskostnaðar verði hækkað, þannig að framleiðendur á svæði 1 geti sótt um 10% endurgreiðslu á flutningskostnaði ef lengd ferðar er 150-390 km. og 15% endurgreiðslu ef lengd ferðar er yfir 390 km. Framleiðendum á svæði 2 verði gert kleift að sækja um 20% endurgreiðslu ef lengd ferðar er 150-390 km en 30% endurgreiðslu ef lengd ferðar er lengri en 390 km.

Sökum fyrirkomulags vöruflutninga á landinu virðist staðan vera sú að stærsti hlutur flutninga af landsbyggðinni með áfangastað á landsbyggðinni, hafi viðkomu í flutningsmiðstöð á höfuðborgarsvæðinu. Þannig eru styttri flutningar á svæði 2 almennt talsvert lengri en frá A til B. Framleiðendur á höfuðborgarsvæðinu sem senda vörur á landsbyggðina þurfa því að borga fyrir einn legg, á meðan að framleiðendur á landsbyggðinni borga almennt fyrir tvo. Framleiðendur nær innanlandsmarkaði sem senda vörur á landsbyggðina borga einnig fyrir tvo leggi, en ólíklegt er að tillagan um hækkun hámarksendurgreiðslu um 5-10 prósentustig setji framleiðendur fjær innanlandsmarkaði í betri stöðu fjárhagslega en framleiðendur sem staðsettir eru nær innanlandsmarkaði.

3.3 Engin lækkan á endurgreiðsluhlutfalli undir 1,25%

Framkvæmdin hefur verið með þeim hætti undanfarin ár, að endurgreiðsluhlutfall umsókna hefur lækkað til þess að ekki sé farið fram úr fjárheimildum. Með öðrum orðum hafa samþykktar umsóknir um styrk vegna svæðisbundna flutningsjöfnun verið hærri en sem nemur fjárveitingu hvers árs. Þannig hafa umsækjendur ekki fengið nema um 57-67% af samþykkttri fjárhæð greidda. Því til viðbótar hefur fjárveiting lækkað 24% af raunvirði frá árinu 2017 og hætta er á að sú þróun muni hafa enn meiri áhrif á næstu árum þegar framlag lækkar að nafnvirði og flutningskostnaður hækkar, svo sem vegna hækkunar á eldsneytiskostnaði. Þannig eykst flutningskostnaður framleiðenda á sama tíma og flutningsjöfnunarstyrkur lækkar að raunvirði. Þessi áhrif koma verst niður á þeim framleiðendum sem flytja minnst og sækja þ.a.l. um lægstan styrk og ljóst er að framleiðendur hafa hætt við að sækja um styrk þar sem fjárhæðir eru orðnar það lágar að styrkumsókn svarar ekki kostnaði. Til að draga úr þessum áhrifum er lagt til að ekki verði lækkað endurgreiðsluhlutfall á samþykktum umsóknum upp að 1,25% af heildarfjárveitingu hvers árs. Áhrif þessara breytinga, að öðru óbreyttu, verða þær að minni framleiðendur munu fá hærri flutningsjöfnunarstyrk á kostnað stærri framleiðenda, þar sem líklegra er að þeir fari nærri hámarksþaki styrksins, sem er 200.000 EUR og njóta því hlutfallslega minni ágóða af 1.25% markinu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 160/2011 er rakin forsaga þess að lögin voru sett og þær forsendur sem lágu að baki því kerfi sem komið var á. Kemur þar meðal annars fram að flutningsjöfnunarstyrkir til framleiðenda framleiðsluvara 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 minniháttar aðstoð (de minimis) ESA og er þar af leiðandi ekki tilkynningarskylt til Eftirlitsstofnunar EFTA. Áfram er gert ráð fyrir að hámarksstyrkur til framleiðanda geti ekki numið hærri upphæð 200.000 evrur og er efni frumvarpsins því ekki tilkynningarskylt til Eftirlitsstofnunarinnar sbr. framangreindar reglur.

Frumvarpið þykir ekki kalla á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá

5. Samráð.

Við gerð þessa frumvarps var haft samráð við Bygðastofnun auk þess sem horft var til skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd flutningsjöfnunar á árinu 2022. Áform um frumvarpið voru kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins (mál nr. 141/2023) um fjögurra vikna skeið og bárust þrjár umsagnir. Bendasamtök Íslands styðja áformin og benda á mikilvægi almenns gagnsæis í kerfinu. Í umsögn Samtaka fyrirtækja í landbúnaði kemur fram að samtökin styðji áformin um að styrkja betur minni framleiðenda. Samtökin benda hins vegar á að heildarupphæð umsókna hafi aukist mikið undanfarin ár sökum hækkandi flutningskostnaðar án þess að fjárveitingar til svæðisbundinnar flutningsjöfnunar hafi aukist. Styrkurinn sé mikilvægt verkfæri til að bæta hluta þess aðstöðumunar sem fyrirtæki og framleiðendur sem staðsettir eru fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn búa við og því sé mikill ávinningur í að fjárveitingar haldist í hendur við vaxandi flutningskostnað. Þá er bent á að ESA hafi nýlega samþykkt nýtt byggðakort fyrir Ísland fyrir árin 2022-2027 sem staðfestir að unnt sé að veita aukna styrki utan höfuðborgarsvæðisins á grundvelli byggðasjónarmiða. Af þeim sökum ætti EES-samningurinn ekki að koma í veg fyrir að styrkir til svæðisbundinnar flutningsjöfnunar væri hækkaðir verulega.

Í umsögn Fjórðungssambands Vestfirðinga kemur fram að mikilvægt sé að stuðningur við minni framleiðendur sé eflur en gerð er athugasemd við að það sé gert á kostnað annarra framleiðenda. Bent er á að fjárhagsrammi flutningsjöfnunar hafi dregist saman en framlögin nema um 60% af framreiknuðu framlagi í byrjun árs 2013. Fjórðungssambandið telur að hér séu komin sjónarmið sem kalli á að endurskoða markmið svæðisbundinnar flutningsjöfnunar í heild sinni áður en farið er í aðrar breytingar. Til mynda mætti skoða hvort að skipta eigi framlaginu upp í stuðning til framleiðenda á innanlandsmarkaði annars vegar og hins vegar þá sem framleiða á erlendum markaði.

Í ljósi framkominna umsagna er ástæða til að taka fram að tilgangur þessa frumvarps er eingöngu að tryggja að styrkveitingar séu í sem mestu samræmi við markmið laganna. Þá er rétt að hafa í huga að gildistími laganna er til lok árs 2025 og gert er ráð fyrir að regluverkið verði tekið til frekari skoðunar áður en kemur að þeim tíma.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda ...

[Kafli í vinnslu]

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að frumvarpið muni ekki hafa áhrif á ríkissjóð. Samfélagslegur ávinningur breytinganna felur í sér aukin stuðning til minni framleiðenda á landsbyggðinni. Breytingarnar eru í samræmi við byggðaáætlun og stuðla að fjölbreyttu atvinnulífi og búsetufrelsi. Ekki er fyrir séð að samþykkt frumvarpsins komi til með að hafa í för með sér breytingar sem hafi teljandi áhrif á stöðu einstakra þjóðfélagshópa fram yfir aðra. Breytingar sem mælt verður fyrir munu nýtast minni framleiðendum sem eru staðsettir eru í fámennari byggðalögðum.

Áhrif þeirra breytinga sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu á fyrirkomulag úthlutana vegna svæðisbundinnar flutningsjöfnunar verða að öðru óbreyttu þær að minni framleiðendur munu fá hærri flutningsjöfnunarstyrk á kostnað stærri framleiðenda, þar sem líklegra er að þeir fari nær 200.000 EUR þakinu og njóta hlutfallslega minni ágóða af 1.25% markinu. Í úthlutun ársins 2022 vegna flutnings á árinu 2021 hefðu 48 umsóknir fengið fullan styrk ef 1.25% markið hefði verið til staðar, en 19 umsóknir hefðu fengið lækkun. Umsóknir þeirra fyrirtækja sem myndu fá lækkun voru árið 2022 að fjárhæð 3,3 – 28,9 m.kr. þar sem hver umsókn var að meðaltali 10 milljónir kr. og miðgildi 6,9 milljónir kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til að endurgreiðslutall flutningskostnaðar sé hækkað úr 10% í 15% af flutningskostnaði ef lengd ferðar er yfir 390 km á styrktarsvæði eitt, sbr. 4. gr. laganna. Þá er lagt til að á styrktarsvæði tvö verði hlutfallið hækkað úr 10% í 20% vegna lengdar ferðar frá 150 – 390 km. og úr 20% í 30% ef lengd ferðar er meiri en 390 km. Að öðru leyti þarfnast þessi liður ekki frekari skýringar.

Í b-lið ákvæðisins er að finna viðbót við þá reglu sem á við þegar styrkhæfar umsóknir um flutningsjöfnunarstyrk nema hærri fjárhæð en sem nemur fjárheimildum ársins en þá skal lækka hlutföll endurgreiðslna þannig að ekki sé farið fram úr fjárheimildum. Lagt er til að í slíkum tilvikum verði ekki lækkuð hlutföll samþykktar umsókna sem eru undir 1,25% af fjárveitingu hvers árs né lækka samþykktar umsóknir niður fyrir 1,25% af fjárveitingu hvers árs hjá sama aðila. Gert er ráð fyrir að í reglugerð ráðherra um svæðisbundna flutningsjöfnun sem sett er á grundvelli 10. gr. laganna, verði settar nánari reglur til skýringar og fyllingar á hugtakinu „sami aðili“ og horft verði til reglur Evrópuréttar um minniháttaraðstoð í þeim efnum. Sjá nánar 2. tölul. 2. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnar (EB) nr. 1407/2013 um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart lágmarksaðstoð (*de minimis reglur*). Að öðru leyti er vísað í 3. kafla greinargerðar frumvarpsins um skýringar ákvæðisins.

Um 2. gr.

Samkvæmt greininni taka lögin gildi 1. janúar 2024. Verður því farið eftir ákvæðum þeirra við afgreiðslu Byggðastofnunar á styrkjum á árinu 2024 vegna ársins 2023.