

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um svæðisbundna flutningsjöfnun, nr. 160/2011 (breytingar á úthlutunarreglum).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

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 ferð er lengri en 390 km. Framleiðandi á svæði 2, sbr. 2. mgr. 4. gr., fær allt að 20% af endurgreiðslu af flutningskostnaði á vörum ef lengd ferðar er 150–390 km en allt að 30% ef ferð er lengri en 390 km.
- Við 4. mgr. bætist nýr málslíður svohljóðandi: Ekki skal lækka 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.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2024.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu í samvinnu við Byggðastofnun og felur í sér breytingar á úthlutunarreglum styrkja sem veittir eru vegna svæðisbundinnar flutningsjöfnunar. 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. Lögin giltu upphaflega til ársloka 2013, en með lögum nr. 132/2013 var gildistími þeirra framlengdur til ársloka 2018 og með lögum nr. 125/2018 var gildistíminn 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 sú meginregla sem getið er um að ofan, þ.e. 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 á hrávöru eða hálfunninni vöru til

styrksvæðis, 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.

Frekari upplýsingar um svæðisbundna flutningsjöfnun er að finna í skýrslu sem innviðaráðherra gefur Alþingi ár hvert um framkvæmd og þróun svæðisbundinnar flutningsjöfnunar, sbr. 10. gr. laganna. Nefna má að 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 hærrí en fjárveiting ársins, að frádregnum kostnaði Byggðastofnunar, eru styrkveitingar lækkaðar hlutfallslega í samræmi við það, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna. Samþykktar styrkumsóknir voru 242,4 millj. kr. á árinu 2022 og var útgreiðsluhlutfall 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 skiluðu sér ekki með nægilega sanngjörnum hætti til minni framleiðenda. Ráðuneytið leitaði eftir afstöðu Byggðastofnunar vegna framkominnar ábendingar og í svari stofnunarinnar sagði að borið hefði á gagnrýni frá umsækjendum um að lægstu styrkir séu of lágir en þeir sem sækja um lægstu styrkina eru almennt þeir sem standa höllustum fæti vegna smæðar sinnar. Hætti þeir að sækja um muni styrkfjárhæðir til stærri aðila aukast og samkeppnisstaða minni aðila versni. 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 Byggðastofnun 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 byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, nr. 27/152, sem samþykkt var af Alþingi í júní 2022. Meginmarkmið byggðaáætlunar eru tvenns konar; 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 byggðakjarnar 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 að styðja framleiðsluþnað og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni eins og rakið er að framan.

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 um opinber fjármál, nr. 123/2015.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Útreikningur styrkja.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á úthlutunarreglum um styrk vegna svæðisbundinnar flutningsjöfnunar. Reglur 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 annarra skilyrða sem kveðið er á um í ákvæðinu. Meginreglan er sú að framleiðendur sem eru á styrksvæði 1 fá endurgreiðslu í samræmi við úthlutunarreglur laganna af flutningskostnaði á vöru ef lengd ferðar er 150 km. Framleiðendur á styrksvæði 2 fá 10% endurgreiðslu af

flutningskostnaði á vöru ef ferð er 150–390 km löng en 20% ef ferð er lengri en 390 km. Styrksvæðin eru skilgreind 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 Bygðastofnunar, skuli 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 ferð er lengri en 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 ferð er lengri en 390 km.

Vegna fyrirkomulags vöruflutninga virðist staðan vera sú að stór hluti 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 lækkun 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 svæðisbundinnar flutningsjöfnunar verið hærri en sem nemur fjárveitingu hvers árs. Þannig hafa umsækjendur ekki fengið nema um 57–67% af samþykktri fjárhæð greidda. Því til viðbótar hefur fjárveiting lækkað um 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 eldsneytis-kostnaði. 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 þar af leiðandi um lágstan 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 endurgreiðsluhlutfall verði ekki lækkað sbr. framangreint, á samþykktum umsóknum sem eru lægri en 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 evrur og njóta því hlutfallslega minni ágóða af 1,25% markinu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 160/2011 (371. mál á 140. löggjafarþingi) er rakin forsaga þess að löggin voru sett og þær forsendur sem lágu að baki því

kerfi sem komið var á. Kemur þar m.a. 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 ríkisaðstoðin undir reglur Evrópuréttar um minni háttar aðstoð (de minimis) og er þar af leiðandi ekki tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA. Áfram er gert ráð fyrir að hámarksstyrkur til framleiðanda geti ekki numið hærri upphæð en 200.000 evrum og er efni frumvarpsins því ekki tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunarinnar..

Frumvarpið þykir ekki kalla á frekari skoðun á samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Við gerð þessa frumvarps var haft samráð við Byggðastofnun auk þess sem horft var til skýrslu stofnunarinnar um framkvæmd flutningsjöfnunar á árinu 2022. Áform um frumvarpið voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-141/2023) um fjögurra vikna skeið í júlí 2023 og bárust þrjár umsagnir. Bændasamtök 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 framleiðendur. 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 skipta eigi framlaginu upp í stuðning til framleiðenda á innanlandsmarkaði annars vegar og hins vegar til þeirra sem framleiða fyrir erlenda markaði.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda frá 21. september til 5. október 2023 (mál nr. S-169/2023) og bárust þrjár umsagnir. Í umsögnum Bændasamtaka Íslands og Samtaka iðnaðarins er tekið undir framkomnar tillögur að breytingum og ítrekaður er stuðningur við þau áform að styrkja stöðir smærri framleiðenda. Í umsögn Fjórðungssambands Vestfirðinga eru fyrri athugasemdir ítrekaðar og lagt er til að aukið verði við fjárveitingar til svæðisbundinnar flutningsjöfnunar og gerð verði breyting á frumvarpinu þar sem afmörkuð verði fjárveiting til minni framleiðenda.

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. Í frumvarpinu er ekki fjallað um þá fjárveitingu sem veitt er til svæðisbundinnar flutningsjöfnunar

ár hvert, enda er hún ákveðin í fjárlögum. Þá er rétt að hafa í huga að gildistími laganna er til loka árs 2025 og gert er ráð fyrir að regluverkið verði tekið til frekari skoðunar áður en kemur að þeim tíma.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á ríkissjóð. Samfélagslegur ávinningur breytinganna felur í sér aukinn stuðning til minni framleiðenda á landsbyggðinni. Breytingarnar eru í samræmi við byggðaaætlun 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 lagðar eru til munu nýttast minni framleiðendum sem staðsettir eru í fámennari byggðarlögum.

Áhrif þeirra breytinga sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu á fyrirkomulagi 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 evra 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 millj. kr. þar sem hver umsókn var að meðaltali 10 millj. kr. og miðgildi 6,9 millj. kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að endurgreiðsluhlutfall flutningskostnaðar sé hækkað úr 10% í 15% af flutningskostnaði ef ferð er lengri en 390 km á styrksvæði 1, sbr. 4. gr. laganna. Þá er lagt til að á styrksvæði 2 verði hlutfallið hækkað úr 10% í 20% vegna lengdar ferðar á bilinu 150–390 km. og úr 20% í 30% ef ferð er lengri 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 hvorki lækkuð hlutföll samþykktar umsókna sem eru undir 1,25% af fjárveitingu hvers árs né verði lækkaðar 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“ þar sem m.a. er hægt að horfa til reglna Evrópuréttar um minniháttarástoð í þeim efnum, þrátt fyrir að reglurnar taka ekki með beinum hætti til efnis frumvarpsins. Sjá nánar 2. tölul. 2. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnar (ESB) nr. 1407/2013 um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart lágmarksástoð (de minimis-reglur). Að öðru leyti er vísað í 3. og 4. kafla greinargerðar um skýringar ákvæðisins.

Um 2. gr.

Samkvæmt greininni taka löggin gildi 1. janúar 2024. Mun því verða farið eftir ákvæðum þeirra við afgreiðslu Bygðastofnunar á styrkjum á árinu 2024 vegna ársins 2023.