

Félag atvinnurekenda



Matartollar

Verndarstefna eða samkeppni
og valfrelsi neytenda?

Efnisyfirlit

Matartollar – helstu niðurstöður og tillögur.....	3
Afnám vörugjalda og tolla	4
Tillögur um lækkun eða afnám matartolla.....	10
Skömmtnarkerfi í matarinnflutningi	15
Hvað vernda tollar?	16
Matartollar á Íslandi	20
Neytendur tapa á tollvernd	31
Heimildaskrá	38
Viðauki	39

Matartollar – helstu niðurstöður og tillögur

- › Matartollar hafa orðið útundan í áformum stjórnvalda um afnám vöru- gjalda og tolla. Engin önnur lögmál gilda þó um viðskipti með matvöru en aðrar vörur. Rökin fyrir afnámi tolla eru þau sömu; að auka samkeppni og hagkvæmni, draga úr sóun í hagkerfinu og lækka verð til neytenda.
- › Áform fjármálaráðherra um viðtækt einhliða afnám tolla eru mikilvægt fordæmi fyrir matvælageirann. Því hefur löngum verið haldið fram að ómögulegt sé að afnema tolla nema með gagnkvæmum samningum við önnur ríki. Gangi áform stjórnvalda eftir hefur það verið rækilega afsannað.
- › Við framkvæmd alþjóðasamninga um tollfrelsi fyrir takmarkað magn matvöru hafa túlkanir stjórnvalda verið þröngar og hagsmunir innlendra framleiðenda alla jafna látnir ganga fyrir hagsmunum innflutningsverslunar og neytenda.
- › Tillögur stofnana og starfshópa á vegum stjórnvalda um lækkun eða afnám matartolla hafa verið hunsaðar árum saman. Háum verndartollum á innfluttar búvörur hefur verið viðhaldið.
- › Skömmunarkerfi í innflutningi á mat, svokallað tollkvótakerfi, hefur í för með sér margvíslegar samkeppnishindranir og óhagræði, jafnt fyrir neytendur sem innflutningsfyrirtæki.
- › Verndartollar eru lagðir á ýmsa matvöru sem er ekki í neinni samkeppni við innlenda búvöru. Þar má nefna villibráð ýmiss konar, osta sem eiga sér enga íslenska hliðstæðu, lífrænt alifuglakjöt og ís sem framleiddur er úr öðrum innihaldsefnum en kúamjólk.
- › Verndartollar eru lagðir á matvöru þar sem innanlandsframleiðsla annar engan veginn eftirspurn neytenda. Dæmi eru nautakjöt, svínakjöt, alifuglakjöt og franskir kartöflur.

- › Verndartollar eru lagðir á kjötvörur sem eru afurðir iðnaðarframleiðslu fremur en hefðbundins landbúnaðar, til að mynda svína- og alifuglakjöt. Engin rök standa til að vernda þessa starfsemi með ofurtollum, en nýleg úttekt starfshóps á vegum landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra sýnir að hlutfall tollverndar er hæst í verði innfluttra svína- og alifuglaafurða.

Félag atvinnurekenda leggur eftirfarandi til:

- › **Almennir tollar á landbúnaðarvörum verði lækkaðir um 50%.**
Hefðbundinn landbúnaður mun áfram njóta nokkurrar verndar en forsendur eru skapaðar til að innflutningur veiti innlendri framleiðslu raunverulega samkeppni og hvetji til verðlækkana, hagræðingar og vöruþróunar.
- › **Tollar á svína- og alifuglakjöti verði afnumdir að fullu.**
Gera má ráð fyrir miklum verðlækkunum, neytendum til hagsbóta. Viðkomandi greinar þurfa annaðhvort að bregðast við með því að hagræða og auka framleiðni eða keppa á grundvelli gæða.
- › **Tollar á öðrum vörum, sem ekki keppa við innlenda framleiðslu, verði afnumdir að fullu.**
Undir þetta geta fallið vörur eins og geita-, ær- og buffalaostar, parmesanostur og aðrir harðir ostar, anda-, dádýra- og kengúrukjöt, franskir kartöflur, kartöflusnakk, bókur, pitsur og pasta.
- › Varfærið mat Rannsóknaseturs verslunarinnar, sem reiknaði nokkur verðdæmi byggð á þessum tillögum, er að kæmust þær í framkvæmd myndi svínakjöt lækka í verði um tæp 16%, fuglakjöt um 25%, nautakjöt um tæp 9% og unnar kartöfluvörur um tæp 28%.

Afnám vörugjalda og tolla

af hverju er maturinn ekki með?

Áform um afnám vörugjalda og tolla á kjörtímabilinu

Eitt af helstu baráttumálum Félags atvinnurekenda undanfarin ár hefur verið afnám tolla og vörugjalda og einföldun neysluskatta. Mikill árangur hefur náðst í þessum efnum á kjörtímabili núverandi ríkisstjórnar. Um síðustu áramót voru vörugjöld afnumin og bilið á milli skattþrepa virðisaukaskatts minnkað. Fjármálaráðherra hefur enn fremur kynnt áform um að afnema einhliða tolla af fötum og skóm um næstu áramót og tolla af öðrum vörum, að matvöru undanskilinni, fyrir árið 2017. Sameiginlega marka þessar ákvarðanir mikil tímamót í verslunarsögu Íslands.

„Fjármálaráðherra hefur enn fremur kynnt áform um að afnema einhliða tolla af fötum og skóm um næstu áramót og tolla af öðrum vörum, að matvöru undanskilinni, fyrir árið 2017.“

Í skilagrein starfshóps sem fjármálaráðherra skipaði til að fjalla um endurskoðun tollskrárinnar eru færð skilmerkileg rök fyrir afnámi tolla:

Viðskipti milli þjóða hafa almennt jákvæð áhrif á heildarábata þeirra. Við aukinn innflutning eykst neytendaábatí þar sem innlent vöruúrval verður meira og verðlag lækkar í ljósi aukinnar samkeppni. Tollar hafa hamlandi áhrif á viðskipti og draga úr alþjóðaviðskiptum þegar á heildina er litið. Þegar tollur er lagður á innflutta vöru hækkar verðið sem innlendir neytendur þurfa að greiða fyrir vöruna sem aftur minnkar eftirspurn eftir henni. Í skjóli verðhækkunar geta innlendir framleiðendur sömu vöru hækkað vöruverð umfram heimsmarkaðsverð og það getur leitt af sér innlenda offramleiðslu. Tollar minnka þannig magn innflutnings og færa innlenda markaðinn

nær því jafnvægi sem myndi vera ef engin alþjóðaviðskipti væru möguleg. Tollar draga því úr heildarábata og mynda allratap (e. deadweight loss) þar sem aukning tekna hins opinbera verður minni en tap neytenda og framleiðenda. M.ö.o. verða tekjur hins opinbera minni en sem nemur þeirri rýrnun sem verður á ábata neytanda og seljenda. Með álagningu tolla hefur ríkið sem þriðji aðili afskipti af viðskiptum og því hærri sem þeir eru því meira verður allratapið. Álagning tolla rýrir þannig hagkvæmustu ráðstöfun takmarkaðra framleiðslupátta.¹



„Með álagningu tolla hefur ríkið sem þriðji aðili afskipti af viðskiptum og því hærri sem þeir eru því meira verður allratapið.“

Starfshópurinn véc einnig að því hagræði sem innflutnings-fyrirtæki hefðu af afnámi tolla:

Þrátt fyrir að þeim verði áfram skylt að færa vörur til tollflokks í toll-skjölum við innflutning dregur verulega úr hvata til að tryggja tiltekna tollflokkun þar sem enn fleiri vörur munu bera sama toll en áður. Að sama skapi mun fyrirsjáanleiki um tollverð aukast. Framangreint mun

¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: Skilagrein starfshóps um endurskoðun tollskrár, bls. 2.

„Matartollar á Íslandi eru einmitt verndartollar. Almenna reglan er sú að tollar eru ekki lagðir á vörur sem ekki eru framleiddar á Íslandi, til dæmis margs konar ávexti, grænmeti, kornmat og drykkjarvöru.“



draga úr vinnu og kostnaði við innflutning. Ómögulegt er að festa hendur á heildaráhrif af lækun tolla en óhætt er að halda því fram að þau verði umtalsverð. ²

Sömu röksemdir eiga að sjálfsögðu við um tolla á matvöru, enda gilda engin önnur efnahagslögmál um hana en viðskipti með aðra vöruflokka. Í skipunarbréfi starfshóps fjármálaráðherra var hins vegar tekið skýrt fram að ekki ætti að fjalla um afnám matartolla.

Í skilagrein hópsins er eingöngu stuttlega vikið að tollum á matvöru, það er í umfjöllun um tilgang tolla. Fram kemur að tollar hafi í verslunarsögu heimsins iðulega verið lagðir á til að tryggja innlenda atvinnu og búsetu eða hagsmuni tiltekinna atvinnugreina. **Um matartolla á Íslandi segir starfshópurinn:** „... til grundvallar tollverndinni liggja m.a. sjónarmið um vernd innlendrar atvinnu og búsetu, vernd neytenda og fæðuöryggis.“

Matartollar á Íslandi eru einmitt verndartollar. Almenna reglan er sú að tollar eru ekki lagðir á vörur sem ekki eru framleiddar á Íslandi,

² Fjármála- og efnahagsráðuneytið: Skilagrein starfshóps um endurskoðun tollskrár, bls. 2.



„Viðskiptaráð Íslands hefur metið það svo að afnám allra matartolla myndi skila íslenskum neytendum um 10 milljörðum króna á ári í formi lægra vöruverðs.“

til dæmis margs konar ávexti, grænmeti, kornmat og drykkjarvöru. Á því eru þó mikilvægar undantekningar, eins og síðar verður vikið að. Tæplega 40% matarútgjalda íslenskra heimila eru vegna vöru- tegunda sem njóta tollverndar.³ Verðlag á flestum þessum vörum er hátt af þeim ástæðum sem starfshópur fjármálaráðherra rakti; háir tollar gera innlendum framleiðendum kleift að halda uppi verði sem er langt umfram heimsmarkaðsverð. Innlendir landbúnaður er varinn fyrir erlendri samkeppni og hefur af þeim sökum minni hvata til hagræðingar, framleiðniaukningar og vöruþróunar en ella. Viðskiptaráð Íslands hefur metið það svo að afnám allra matartolla myndi skila íslenskum neytendum um 10 milljörðum króna á ári í formi lægra vöruverðs.⁴ Ástæða þess að afnám matartolla er ekki til umræðu í vinnu stjórnvalda við að aflétta einhliða öðrum tollum og vörugjöldum virðist vera sterk staða öflugra sérhagsmuna í landbúnaðinum, sem hafa mikil ítök í stjórnmálunum. Í öllum ríkis- stjórnnum sem hafa setið hér á landi undanfarna áratugi hafa setið ráðherrar sem hafa talað mjög eindregið gegn afnámi tollverndar á búvörum. Núverandi stjórn er þar engin undantekning, eins og eftirfarandi bútur úr ræðu Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar for-

³ Viðskiptaráð Íslands: Hverjar eru okkar ær og kýr? Nauðsynlegar breytingar í íslenskum landbúnaði, bls. 2.
⁴ Sama heimild, bls. 8.

„Með ákvörðun fjármálaráðherra um afnám allra annarra tolla en á mat er þó komið mikilvægt fordæmi fyrir einhliða tollalækkun, án þess að leitað sé eftir sambærilegum tollalækkunum hjá öðrum ríkjum.“



sætisráðherra á síðasta Búnaðarþingi Bændasamtaka Íslands er til vitnis um.

Þar er talað þvert á þau rök sem starfshópur fjármálaráðherra leggur til grundvallar tillögum sínum um einhliða afnám tolla:

„[Þ]að er hrein fásinna að ætlast til að við gefum eftir tollvernd einhliða án þess að neitt sambærilegt komi á móti. Slíkt gengi gegn þjóðarhagsmunum. Almennigur á Íslandi er búinn að fjárfesta í íslenskum landbúnaði, semja við bændur um að þeir taki að sér að framleiða vörur. Það er furðulegt að láta sér detta í hug að það þjóni hagsmunum þess sama almennings að eyðileggja þá góðu fjárfestingu. Það væri fráleitt að kasta samningsstöðu Íslands á glæ og það er furðulegt að menn skuli ræða það að fórna slíkum hagsmunum og fyrir hvað?“⁵

Með ákvörðun fjármálaráðherra um afnám allra annarra tolla en á mat er þó komið mikilvægt fordæmi fyrir einhliða tollalækkun, án þess að leitað sé eftir sambærilegum tollalækkunum hjá öðrum ríkjum. Starfshópurinn sem gerði tillögur um afnám tollanna skoðaði það mál sérstaklega og komst að þeirri niðurstöðu að áhrif á fríverslunar-samninga Íslendinga væru ekki það mikil að þau stæðu í vegi fyrir slíkri ákvörðun.⁶

Í þessu samhengi má geta þess að samstarfsríki Íslands á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) hafa um árabíl gagnrýnt tolla Íslands á búvörur, annars vegar vegna þess hversu háir þeir eru og hins vegar vegna þess hvað þeir eru flóknir og ógegnsærir, en tollar á búvörur eru blanda af verðtollum og magntollum eins og nánar verður vikið að síðar.⁷

Í frumvarpi um ýmsar forsendur fjárlaga, sem lagt var fram á Alþingi í september, er þó tillaga um að afnema einhliða einn toll á matvæli; nokkrar tegundir af mjólkurlausum ís verði tollfrjálsar. Í greinargerð með frumvarpinu segir að breytingin sé gerð vegna erinda sem ráðuneytinu hafi borist og hafi rík tengsl við lagabreytingu sem gerð var 2014, en þá voru tollar og vörugjöld felld niður af nokkrum staðgengdarvörum kúamjólkur, „þ.e. drykkjarvörum úr sojabáunum, hrísgrjónum, höfrum, hnetum og/eða möndlum, í því skyni að gera þann hóp fólks, sem ekki gat neytt mjólkur, m.a. vegna mjólkurofnæmis eða mjólkuróþols, jafnsettan þeim sem neytti mjólkur.“⁸

⁵ Sigmundur Davíð Gunnlaugsson: Ræða forsætisráðherra á Búnaðarþingi 2015.

⁶ Fjármála- og efnahagsráðuneytið: Skilagrein starfshóps um endurskoðun tollskrár, bls. 4.

⁷ Sjá til dæmis World Trade Organisation: Trade Policy Review Iceland, Record Of The Meeting, 13. og 15. nóvember 2012.

⁸ Fjármálaráðuneytið: Frumvarp til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2016.

Þrátt fyrir tregðu stjórnvalda til að ráðast í einhliða afnám matartolla var stórt skref stigið í átt til aukins viðskiptafrelsis með búvörur þegar Ísland og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins undirrituðu samkomulag um gagnkvæma niðurfellingu og lækkun tolla á um 340 tollnúmerum, auk þess sem tollfrjálsir innflutningskvótar verða stækkaðir verulega. Gert er ráð fyrir að samkomulagið taki gildi í lok árs 2016 eða byrjun árs 2017 og innflutningskvótarnir stækki í áföngum til ársins 2020.⁹ Fjallað er nánar um þetta samkomulag síðar í þessari samantekt. Rétt er að halda því til haga að þótt með því sé tollfrelsi í viðskiptum Íslands og ESB aukið umtalsvert standa enn háir matartollamúrar gagnvart innflutningi frá miklum meirihluta ríkja heims.

„Gert er ráð fyrir að samkomulagið taki gildi í lok árs 2016 eða byrjun árs 2017 og innflutningskvótarnir stækki í áföngum til ársins 2020.“

⁹ Utanríkisráðuneytið: Nýir samningar við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur.



Tillögur um lækkun eða afnám matartolla

Undanfarinn áratug eða svo hafa komið fram margar skýrslur opinberra nefnda og stofnana, þar sem varpað er ljósi á skaðsemi matartolla og lagt til að afnema eða draga mjög úr tollum á innflutta matvöru. Hér skulu nefnd nokkur dæmi:

Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands 2004:

Opinber stuðningur við landbúnað á Íslandi er með því mesta sem gerist í iðnvæddum ríkjum. Hátt matarverð er hluti af stuðningnum við íslenskan landbúnað. Matarreikningur landsmanna kynni að lækka um 5-10% ef innflutningshömlum væri aflétt, þótt taka þurfi þeim tölum með fyrirvara.¹⁰

Skýrsla Samkeppniseftirlitsins 2005:

Verð á matvörum er 42% hærra á Íslandi en í löndum Evrópusambandsins. Innflutningshömlur á búvörum virðast vera helsta ástæðan. Því er beint til stjórnvalda að dregið verði úr innflutningshömlum á búvörum og samkeppni eflað á því sviði.¹¹

„Búvörur bera svo háa tolla að komið er að mestu í veg fyrir innflutning þeirra.“

¹⁰ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Samanburður á matvælavæðing á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins, bls. 46-49.

¹¹ Samkeppniseftirlitið: Staðan á matvörumarkaði: Könnun norrænnar samkeppniseftirlita – áherslur Samkeppniseftirlitsins. Fréttatilkynning 14. desember 2005.

Skýrsla Hallgríms Snorrasonar hagstofustjóra og formanns nefndar um matvælaverð 2006:



Búvörur bera svo háa tolla að komið er að mestu í veg fyrir innflutning þeirra. Tollverndin veitir ekki eingöngu vernd fyrir innlenda búvöruframleiðslu heldur veitir hún enn fremur skjól fyrir hátt verð á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum. Innflutningsvernd verði lækkuð markvisst og afnumin og markaðskerfi landbúnaðarins gert opnara og frjálrsara en nú. Hins vegar yrði stuðningur við landbúnaðinn og byggð í landinu aukinn sem svaraði til lækkunar tollverndarinnar. Með fullu afnámi tollverndar yrði verðlag á matvöru nálægt meðaltali Evrópusambandsríkja. Engin ein aðgerð yrði jafnáhrifarík til að ná niður matvælaverði hér á landi og veruleg lækkun tolla á búvörur.¹²

„Skemmst er frá því að segja að stjórnvöld hafa ekkert gert með þessar tillögur um lækkun eða afnám matartolla, sem allar voru þó unnar á þeirra vegum.“

Tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld 2013:

Matvara er sá vöruflokkur sem nýtur mestrar samkeppnisverndar á Íslandi og eru tollar með þeim hæstu í heiminum. Innflutningsvernd er ein helsta ástæða þess að einungis þriðjungur af matarkörfu Íslendinga eru innfluttar vörur. Háir tollar veita verðskjól fyrir samkeppnisvörur og eru samkeppnishamlandi. Stór hlutur innlendar framleiðslu minnkar líkur á innkomu erlendra dagvöruverslana á matvörumarkaðinn. Lagt til að lækka almenna tolla um helming og afnema tollvernd á svína- og alifuglakjöti að fullu.¹³

Skýrsla Hagfræðistofnunar um mjólkuriðnaðinn 2015:

Tollar á mjólkurvörur eru svo háir að þeir koma í veg fyrir innflutning, jafnvel þótt mjólkurverð lækki umtalsvert erlendis. Lagt til að tollar verði lækkaðir, svo að framleiðsla grannlandanna verði samkeppnisfær við íslenskar mjólkurafurðir hér á landi. Í framhaldi af því meggi leggja af opinbert heildsöluverð á mjólkurvörum.¹⁴

¹² Hallgrímur Snorrason: Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakaþætti hás matvælaverðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælaverð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum, bls. 7-8.

¹³ Verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld: Innlend þjónusta, bls. 21-28.

¹⁴ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi: Staða og horfur, bls. 61-63.

Skýrsla Samkeppniseftirlitsins um dagvörumarkaðinn 2015:

Sambærilegar reglur gildi um samkeppni í landbúnaði og á öðrum mörkuðum. Dregið verði úr markaðstruflandi aðgangshindrunum, t.d. í formi innflutningsverndar. Þess í stað, þar sem það er nauðsynlegt, verði tekinn upp stuðningur við innlenda framleiðendur sem síður er til þess fallinn að raska samkeppni.¹⁵

Skemmst er frá því að segja að stjórnvöld hafa ekkert gert með þessar tillögur um lækkun eða afnám matartolla, sem allar voru þó unnar á þeirra vegum.

„Draga má þá ályktun af yfirferð yfir samantektina að stjórnvöld hafi í mörgum tilvikum látið undir höfuð leggjast að taka tillit til leiðbeininga og tilmæla samkeppnisyfirvalda.“

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins frá 2015 segir:

Draga má þá ályktun af yfirferð yfir samantektina að stjórnvöld hafi í mörgum tilvikum látið undir höfuð leggjast að taka tillit til leiðbeininga og tilmæla samkeppnisyfirvalda. Þau tilmæli hafa snúið að því að stjórnvöld skapi aðstæður fyrir samkeppni og nýti hvata samkeppninnar á sem flestum sviðum, þ. á m. í landbúnaði ... Þá brýnir Samkeppniseftirlitið fyrir stjórnvöldum á þessu sviði að leggjast á árar með eftirlitinu og gera átak í því að bæta samkeppnisaðstæður á dagvörumarkaði. Það stoðar t.d. lítið að stjórnvöld gagnrýni hátt verðlag á matvöru ef þau eru sjálf ekki reiðubúin að grípa til aðgerða sem til þess eru fallnar að efla samkeppni.¹⁶



¹⁵ Samkeppniseftirlitið: Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði: Staða samkeppninnar 2015, bls. 5-6.

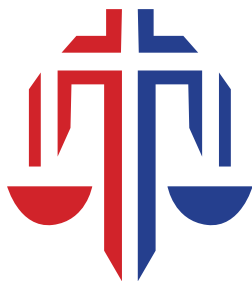
¹⁶ Sama heimild, bls. 5-6.



Skömmunarkerfi í matarinnflutningi

Ekki eru einvörðungu lagðir á gríðarlega háir matartollar á Íslandi, heldur eru matvörur einu vörurnar þar sem aðgangur innfluttrar vöru að markaðnum er skammtaður með svokölluðum tollkvótum, heimildum til að flytja inn takmarkað magn viðkomandi vöru á lægri tollum. Sumum tollkvótum er úthlutað með útboðum, þar sem innflutningsfyrirtæki bjóða í innflutningsheimildirnar. Landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra ber jafnframt að gefa út heimildir til að flytja inn búvörur á lægri tollum ef skortur er á viðkomandi vöru innanlands en það er sett í vald ráðuneytis hans að meta hvort skortur er fyrir hendi. Þessu fyrirkomulagi fylgja margvíslegar samkeppnishindranir og óhagræði, jafnt fyrir neytendur sem innflutningsfyrirtæki. Atvinnuvegaráðuneytið, sem fer með stjórnsýslu tengda tollkvótunum, túlkar reglur um þá ævinlega þröngt og út frá hagsmunum innlendra framleiðenda, en ekki neytenda og innflytjenda.

**„Samkeppnis-
eftirlitið hefur
ítrekað vakið
athygli á því að
útboð á tollkvótum
hamli samkeppni
og skerði hag
neytenda.“**



- › Stærð tollkvótanna hefur ekki tekið mið af hraðvaxandi innanlandsneyslu á matvörum. Að hluta miðast þeir við neysluna eins og hún var fyrir nærri 30 árum. Sívaxandi eftirspurn eftir kvótanum verður til þess að útboðsgjaldið hækkar í sífellu og étur upp þann hag sem neytendur áttu að hafa af innflutningi á lægri eða engum tolli. Um leið dregur úr þeirri samkeppni sem innflutningurinn átti að veita innlendri framleiðslu.
- › Útboðsgjaldið felur í sér aðgangshindranir fyrir smærri innflutningsfyrirtæki sem vilja hasla sér völl á markaði.
- › Skakkaföll á borð við verkfall starfsmanna Matvæla- stofnunar, sem hindraði matvælainnflutning um margra vikna skeið, geta leitt til þess að fyrirtæki geta ekki fullnýtt innflutningskvótann. Ráðuneytið sýnir stífni og neitar að fram- lengja gildistíma kvótanna. Innflutningsfyrirtæki og neytendur tapa.
- › Fyrirtæki sem þurfa á tollkvóta að halda til að flytja inn erlend hráefni í framleiðslu sína geta ekki treyst því að fá úthlutun nema bjóða hátt í kvótann. Þetta skapar óvissu í rekstri og stuðlar að hærra verði til neytenda.
- › Útgáfa opins tollkvóta vegna vöruskorts er ófyrirsjáanleg og matskennd. Fyrirtæki sem hafa greitt háar fjárhæðir í útboði á tollkvóta hafa mátt horfa upp á að fáum vikum síðar er opnaður innflutningskvóti vegna skorts á viðkomandi vöru. Fyrirtæki sem þjónusta veitingahúsamarkað með innflutta vöru á borð við hágæða nautakjöt eiga af sömu ástæðum erfitt með að tryggja afhendingaröryggi.
- › Útgáfa opins tollkvóta vegna skorts á innlendri vöru hefur tekið atvinnuvegaráðuneytið hátt í ár með tilheyrandi óþægindum og kostnaði fyrir viðkomandi fyrirtæki.

Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað vakið athygli á því að útboð á tollkvótum hamli samkeppni og skerði hag neytenda. Stofnunin hefur lagt til að útboð landbúnaðarráðuneytisins (síðar atvinnuvegaráðuneytisins) á tollkvótum vegna innflutnings á kjöti, smjöri og ostum verði felld niður í núverandi mynd. Verði þau ekki lögð niður leggur Samkeppniseftirlitið til að úthlutun verði endur- gjaldslaus og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta.

Í mars síðastliðnum felldi Héraðsdómur Reykjavíkur samhljóða dóma í þremur málum sem innflutningsfyrirtæki höfðu höfðað vegna útboðsgjaldsins. Dómurinn komst þar að þeirri niðurstöðu að gjaldið væri ólöglegt og stangaðist á við stjórnarskrá. Með því að í búvörulögum væri landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra gefin

„Þar var farin sú leið að strika út úr búvörulögum þann valkost að úthluta tollkvótunum með hlutkesti og endurgjaldslaust.“



heimild til að ákveða hvort tollkvóta væri úthlutað með hlutkesti eða útboði hefði honum verið framselt vald til að ákveða hvort skattur væri lagður á eða ekki. Dómurinn taldi að útboðsgjaldið væri skattur í skilningi 40. og 77. greina stjórnarskrárinnar. Niðurstaða dómsins í öllum málunum var að „löggjafinn hafi í umræddu tilviki framselt ráðherra of víðtækt skattlagningarvald en slíkt er í andstöðu við 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.“

Í framhaldi af dómnum fóru einstök innflutningsfyrirtæki og Félag atvinnurekenda fyrir hönd félagsmanna sinna í matarinnflutningi fram á að fyrirtækjum, sem greitt höfðu útboðsgjald fyrirfram en ekki nýtt innflutningsheimildir sínar, yrði endurgreitt gjaldið af ónýttum kvóta. Því hafnaði atvinnuvegaráðuneytið með litlum sem engum rökstuðningi þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir um ýtarlegri rök.¹⁷ Auglýst var að útboðsleiðin yrði áfram farin við næstu úthlutun tollkvóta, þrátt fyrir niðurstöðu dómsins.¹⁸ Framkvæmd útboðsins var seinkað þar til Alþingi hafði samþykkt lagabreytingu að tillögu meirihluta atvinnuveganefndar rétt fyrir þinglok. Þar var farin sú leið að strika út úr búvörulögum þann valkost að úthluta tollkvótunum með hlutkesti og endurgjaldslaust. Þannig var gengið þvert á tilmæli Samkeppniseftirlitsins og hagsmunir neytenda og innflutningsfyrirtækja að engu hafðir – eins og fyrri daginn.

Atvinnuvegaráðuneytið bætti svo enn um betur er tollkvóti samkvæmt samningi Íslands við Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) var auglýstur fyrir tímabilið júlí 2015 til júní 2016 og hækkaði matartollinn á innflutningskvótann um ríflega 7%. Þetta var gert á sama tíma og stjórnvöld tilkynntu áform um afnám annarra tolla og almennur þrýstingur var á að halda verðhækkunum í skefjum til að varðveita árangur kjarasamninga.

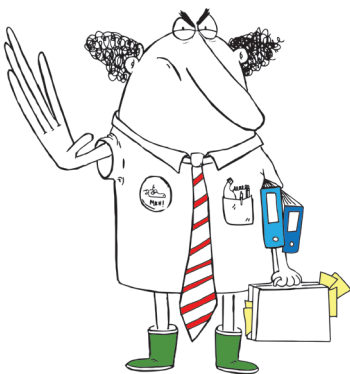
¹⁷ Frétt á vef Félags atvinnurekenda 1. júní 2015.

¹⁸ Frétt á vef Félags atvinnurekenda 1. júní 2015.



Hvað vernda tollar?

Rökin fyrir háum matartollum á Íslandi eru aðallega þrenns konar. Í fyrsta lagi að verið sé að vernda innlenda matvælaframleiðslu í þágu fæðuöryggis; Ísland þurfi að geta verið sjálfu sér nógt um mat. Í öðru lagi sé verið að tryggja byggð í landinu, enda landbúnaðurinn burðarás í atvinnulífinu víða í dreifbýli. Í þriðja lagi gegni hefðbundinn landbúnaður ákveðnu menningarlegu, samfélagslegu og sögulegu hlutverki sem ekki megi glatast. Það fylgir gjarnan þessum röksemdum, til dæmis í málflutningi íslenskra stjórnvalda á vettvangi WTO, að Ísland sé harðbýlt land þar sem aðstæður til landbúnaðar séu erfiðar og hann þurfi því sérstakrar verndar við.



Í umræðu um matartollana er ákveðin tilhneiging til að gefa sér forsendur sem ekki standast. Ein er sú að innlend framleiðsla búvöru anni eftirspurn eftir viðkomandi vöru, Ísland sé sjálfu sér nógt og þar af leiðandi sé innflutningur í raun óþarfur. Þessi forsenda á alls ekki við um suma flokka innlendar búvöruframleiðslu, eins og rakið er í köflunum hér á eftir. Svína- og alifuglakjötsframleiðsla annar þannig ekki innanlandsmarkaði og því síður framleiðsla nautakjöts. Tuga prósentu tollar eru lagðir á innfluttar franskar kartöflur til að vernda einn innlendan framleiðanda, sem annar hvergi nærri eftirspurn og notar að stórum hluta innflutt hráefni í framleiðslu sína.

Fæðuöryggisröksemdin er líka meingölluð að því leytinu að kæmu upp þær aðstæður að ekki væri hægt að flytja mat til landsins, til dæmis styrjöld, náttúruhamfarir eða drepsóttir, væri heldur ekki hægt að flytja inn þau margvíslegu aðföng sem innlendur landbúnaður þarf, til dæmis olíu, fóður, áburð og vélar. Hvað fæðuöryggi varðar á Ísland þannig miklu meira undir frjálsum alþjóðaviðskiptum, friði og öryggi en ofurtollum.



„Röksemdir um að landbúnaður sé erfiður í harðbýlu landi þar sem vaxtartíminn er stuttur og beit stopul eiga ekki við um slíkan skemmubúskap. Fá, stór fyrirtæki ráða stærstum hluta framleiðslunnar. Stór hluti þessarar starfsemi er í eða við þéttbýli og hún á því lítinn þátt í vernd hinna dreifðu byggða.“

Önnur forsenda sem gjarnan er tekin sem gefin en stenst trauðla er að tollvernd á öllum landbúnaðarvörum framleiddum á Íslandi – og jafnvel búvörum sem alls ekki eru framleiddar á Íslandi – sé nauðsynleg til að vernda hefðbundinn landbúnað og hlutverk hans. Ýmsir hafa orðið til að benda á það, til dæmis verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld og Samkeppniseftirlitið, að svína- og alifuglarækt á miklu meira sameiginlegt með verksmiðjuframleiðslu en hefðbundnum landbúnaði. Dýrin eru alin á innfluttu fóðri, oftast nær í stórum skemmum. Röksemdir um að landbúnaður sé erfiður í harðbýlu landi þar sem vaxtartíminn er stuttur og beit stopul eiga ekki við um slíkan skemmubúskap. Fá, stór fyrirtæki ráða stærstum hluta framleiðslunnar. Stór hluti þessarar starfsemi er í eða við þéttbýli og hún á því lítinn þátt í vernd hinna dreifðu byggða. Í raun standa því engin rök til að vernda þessa starfsemi með ofurtollum, en nýleg úttekt starfshóps á vegum landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra sýnir að hlutfall tollverndar er hæst í verði innfluttra svína- og alifuglaafurða.¹⁹

Nokkuð almenn samstaða kann að vera á Íslandi um að styðja og vernda hefðbundinn landbúnað upp að vissu marki, en vandséð er að neytendur eigi að sætta sig við að greiða háar fjárhæðir til að vernda nokkur fyrirtæki í verksmiðjuframleiðslu.

¹⁹ Atvinnuvegaráðuneytið: Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, bls. 5.

Tollum er beitt af fullum þunga á fleiri innfluttar vörur, sem vandséð er að séu í neinni samkeppni við innlendan landbúnað. Þannig eru lagðir ofurtollar á kjöt af skepnum sem ekki eru ræktaðar eða veiddar á Íslandi, til dæmis kengúrum og dádýrum. Lífrænt ræktaður kjúklingur er tollaður í topp þótt engin sambærileg vara sé framleidd á Íslandi. Ostar sem ekki eru framleiddir á Íslandi, til að mynda geita-, ær- og buffalaostar, eru undir sömu sök seldir. Atvinnuvegaráðuneytið hefur neitað að gefa út opinn tollkvóta fyrir þessar vörur, þrátt fyrir að augljóslega sé skortur á þeim innanlands. Háir tollar eru lagðir á ís úr vatni, litarefnum og bragðefnum, með öðrum orðum frostpinna og sorbet, þótt þar sé engin kúamjólk, jurtamjólk eða mjólkurlíki meðal innihaldsefna. Áðurnefndar tillögur fjármálaráðherra um að fella niður tolla af mjólkurlausum ís ná ekki til þessara vara.²⁰

„Af því sem að framan segir er ljóst að ekki er hægt að taka alla tolla sem lagðir eru á innflutta matvöru og halda því fram að þeir séu hluti af nauðsynlegri tollvernd fyrir íslenskan landbúnað.“

Þá eru lagðir háir tollar á ýmiss konar iðnaðarframleiðslu á borð við pasta, pitsur og bökur ef innihald kjöts eða osts í þeim fer yfir 20%. Vandséð er að innflutningur slíkrar vöru ógni íslenskri búvöruframleiðslu. Eina afleiðingin er hærra verð til neytenda – og að innflytjendur freistast til að flytja inn lakari vöru með lægra kjöt- eða ostainnihaldi til að lenda ekki í ofurtollunum.

Af því sem að framan segir er ljóst að ekki er hægt að taka alla tolla sem lagðir eru á innflutta matvöru og halda því fram að þeir séu hluti af nauðsynlegri tollvernd fyrir íslenskan landbúnað. Myndin er flóknari, og hægt að draga hana upp á þann hátt sem gert er í Mynd 1: Landbúnaðurinn skiptist annars vegar í greinar sem anna eftirspurn innanlands og hins vegar greinar sem ná ekki að mæta eftirspurn neytenda og innflutningur er því nauðsyn til að tryggja nóg framboð af mat. Hins vegar má segja að landbúnaðurinn skiptist í hefðbundinn landbúnað sem stundaður hefur verið á Íslandi öldum saman og er undirstaða byggðar í sveitum, þ.e. kúa- og sauðfjárbúskapur. Hins vegar er óhefðbundinn landbúnaður eða iðnaðarframleiðsla, en þar undir fellur svína- og kjúklingaræktin. Um síðastnefndu búgreinarnar á það við að þær teljast hvorki til hefðbundins landbúnaðar né ná þær að anna innlandseftirspurn. Engin rök standa því til að verja framleiðendur í þessum greinum með háum tollum.

Það eru heldur engin haldbær rök fyrir að leggja háa verndartolla á afurðir sem ekki eru framleiddar á Íslandi nema þá í litlu magni, til að mynda osta úr annarri mjólk en kúamjólk eða sem eiga sér enga samsvörun í íslenskri ostaframleiðslu (harðir ostar), kjöt af skepnum sem eru ekki til á Íslandi eða franskir kartöflur og kartöflusnakk. Sama á við um iðnaðarframleiðslu á borð við pasta, bökur eða pitsur með kjöt- eða ostainnihaldi.

²⁰ Félag atvinnurekenda: Einn matartoll mátti afnema: Lagt til að mjólkurlaus ís verði tollfrjálss.

„Tollar á svína- og alifuglakjöti verði afnumdir að fullu. Gera má ráð fyrir miklum verðlækkunum, neytendum til hagsbóta.“



Hefðbundin framleiðsla



Óhefðbundinn landbúnaður
lönaðarframleiðsla

Annar innanlandseftirspurn

- Sauðfjárafurðir
- Afurðir úr kúamjólk



Annar ekki innanlandseftirspurn

- Nautakjöt



- Alifuglakjöt
- Svínakjöt
- Franskar kartöflur
- Kartöflusnakk
- Fyllt pasta
- Bökur, pítsur
- Ostar úr öðru en kúamjólk
- Ís úr sojamjólk

Hvað vernda
tollar á þessar afurðir?

Ekki er hægt að setja alla tolla á matvörur undir sama hatt.

Félag atvinnurekenda tekur því undir þá nálgun sem var að finna í tillögum verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld og gerir eftirfarandi tillögur að sínum:

- › Almennir tollar á landbúnaðarvörum verði lækkaðir um 50%. Hefðbundinn landbúnaður mun áfram njóta nokkurrar verndar en forsendur eru skapaðar til að innflutningur veiti innlendri framleiðslu raunverulega samkeppni og hvetji til verðlækkana, hagræðingar og vöruþróunar.
- › Tollar á svína- og alifuglakjöti verði afnumdir að fullu. Gera má ráð fyrir miklum verðlækkunum, neytendum til hagsbóta. Viðkomandi greinar þurfa annaðhvort að bregðast við með því að hagræða og auka framleiðni eða keppa á grundvelli gæða.
- › Tollar á öðrum vörum, sem ekki keppa við innlenda framleiðslu, verði afnumdir að fullu. Undir þetta geta fallið vörur eins og geita-, ær- og buffalaostar, parmesanostur og aðrir harðir ostar, anda-, dádýra- og kengúrukjöt, franskar kartöflur, kartöflusnakk, bökur, pítsur og pasta.

Matartollar á Íslandi

Forsaga og framkvæmd

Frá innflutningsbanni til tollverndar: Marrakess-samningurinn

„Skuldbatt Ísland sig því til að opna fyrir innflutning á landbúnaðarvörum en hafði þó heimild til að leggja á vörurnar tolla við innflutning, m.a. í þeim tilgangi að tryggja markaðsstöðu innlendra framleiðslu.“

Samningur um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (hér eftir nefnd WTO) var undirritaður í Marrakess í Marokkó þann 15. apríl 1994 og tók gildi þann 1. janúar 1995. WTO hefur m.a. það hlutverk að hafa eftirlit með því að aðildarríkin, þar á meðal Ísland, haldi samninga sem heyra undir stofnunina og hefur í því skyni m.a. heimildir til þvingunar- og refsiaðgerða.

Ísland er aðili að umræddum samningi, sem í upphafi gekk undir nafninu GATT-samkomulagið, en GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) var fyrirrennari WTO-samningsins. Með þingsályktun þann 29. desember 1994 veitti Alþingi framkvæmdarvaldinu heimild til að fullgilda samninginn. Fullgildingin kallaði á að lögum yrði breytt, þá sérstaklega í tengslum við þær skuldbindingar sem Ísland undirgekkst á grundvelli þess hluta samningsins sem snýr að landbúnaði enda tekur samningurinn til afnáms innflutningshafta á öllum landbúnaðarvörum, hvort heldur unnum eða óunnum. Með gildistöku WTO-samningsins voru innflutningshöft á landbúnaðarvörur afnumin og tekin var upp tollvernd í stað hafta og sérgjalda. Var þannig veitt óheft heimild til innflutnings á landbúnaðarvörum, þar á meðal vörum sem áður var að meginreglu óheimilt að flytja til landsins. Skuldbatt Ísland sig því til að opna fyrir innflutning á landbúnaðarvörum en hafði þó heimild til að leggja á vörurnar tolla við innflutning, m.a. í þeim tilgangi að tryggja markaðsstöðu innlendra framleiðslu.

Innflutningur á erlendum landbúnaðarvörum er því þeim takmörkunum háður að lagðir eru á þær tollar, oft og tíðum mjög háir, sem fela í sér vernd fyrir innlendan landbúnað. Umrædd tollvernd er, samkvæmt

„Tollígildin voru notuð sem grunnur þeirra almennu tolla sem lagðir voru á innfluttar landbúnaðarvörur.“

samningnum, fundin út með útreikningi á fjárhagslegu ígildi hafts eða gjalds, þ.e. svokallað tollígildi, sem ríkin notuðust við þegar þau útbjuggu skuldbindingarskrár sínar. Tollígildin voru mismunur heild-söluverðs innanlands og þess verðs sem gildi á heimsmarkaði árin 1986-1988. Tollígildin voru notuð sem grunnur þeirra almennu tolla sem lagðir voru á innfluttar landbúnaðarvörur. WTO-samningurinn fól í sér að meðaltali 36% lækkun tolla en að lágmarki 15%.²¹

Auk almennrar lækkunar á tollum var gert ráð fyrir því í áðurnefndum landbúnaðarsamningi að aðildarríkin úthluti tollkvótum í þeim tilgangi að tryggja, þrátt fyrir tollverndina, lágmarksaðgang á því sem áður voru bannvörur og að markaðsaðgangur á svokallaðri leyfavöru verði ekki verri en hann var á árunum 1986-1988, þ.e. á viðmiðunarárunum. Íslenska ríkið skuldbatt sig með þessu móti til þess að opna innlendan markað fyrir innfluttum landbúnaðarvörum á lægri tollum og átti sá aðgangur, við gildistöku WTO-samningsins, að vera 3% af magni innanlandsneyslu á viðmiðunartímabilinu. Á sex árum frá gildistöku WTO-samningsins átti markaðsaðgangurinn síðan að aukast í 5% af neyslunni árin 1986-1988 og hefur það ekki breyst síðan, þrátt fyrir mikla aukningu á innanlandsneyslu flestra þeirra landbúnaðarvara sem tollkvótarnir taka til.

WTO tollkvótar miðað við neyslu á árunum 1986-1988 og 2011-2013²²

Vöruflokkar	Vöruliðir	Meðalneysla 1986-1988	Núverandi tollkvóti		Meðalneysla 2011-2013*	Tollkvóti í dag	
		Tonn	3% af neyslu	5% af neyslu	Tonn	3% af neyslu	5% af neyslu
Nautgripakjöt	0201, 0202 0206, 0210	1.897	57	95	4.304	129	215
Svínakjöt	0203, 0206 0209, 0210	1.282	38	64	6.102	183	305
Kindakjöt	0204, 0206 0210 1502, 1602	6.893 1.723	207 52	345 86	6.424	193	321
Alífuglakjöt	0207, 0210	1.184	36	59	8.245	247	412
Hrossakjöt	02 alls 15-23 alls	298 299	9 9	15 15	589	18	29
Egg	0407, 0408	2.051	62	103	2.693	81	88
Smjör	0405	1.060	32	53	1.756	53	88
Ostur	0406 1905	2.350 138	71 4	118 7	5.723	172	286

Tafla nr. 1 sýnir neysluaukninguna skýrlega án þess þó að umræddur markaðsaðgangur hafi aukist. Innfluttar búvörur veita þannig innlendri framleiðslu ekki þá samkeppni sem til var ætlast í upphafi.

²¹ Miðað var við að dregið yrði úr tollvernd að meðaltali um 36% á árunum 1995 til 2000. Átti þó engin vörutegund að lækka minna en sem nemur 15%.

²² Úr skýrslu starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá desember 2014, bls. 44.

Klúðursleg innleiðing

Innleiðing WTO-samningsins, eða GATT-samkomulagsins, eins og hann var þá kallaður, var hreint ekki hnökralaus á Íslandi. Kerfið þvældist fyrir og í upphafi leiddi samningurinn í sumum tilvikum til verðhækkana á innfluttum vörum, þvert á markmiðin.

Í leiðara Morgunblaðsins 19. ágúst 1995 var farið yfir reynsluna af samningnum, sem hafði tekið gildi í byrjun árs. Þar sagði: „GATT-samkomulagið er hins vegar að fá á sig þá ímynd hér á landi að það leiði til hækkaðs vöruverðs, nýrra hafta og pólitískrar skömmtnunar. Frá því að lög um framkvæmd GATT-samningsins tóku gildi hefur hvert dæmið á fætur öðru komið upp um að vörur hækki í verði frá því sem áður var; innflytjendum hefur reynst erfitt að fá leyfi fyrir innflutningi á búvörum - til dæmis kjúklingakjöti og kalkúnum - og tollkvótum er úthlutað samkvæmt skömmtnun ráðuneyta.“



Blaðið nefndi sem dæmi að grænmeti hefði hækkað í verði, jafnvel þótt engin innlend framleiðsla væri á viðkomandi tegundum. Þá hefði allur ostakvóti ársins

farið annars vegar til innflutnings á ostum sem ekki væru framleiddir á Íslandi og hins vegar hráefnis til ostagerðar, í samræmi við reglugerð á vegum landbúnaðarráðuneytisins sem kvæði á um að slíkir ostar skyldu njóta forgangs við úthlutun. „Það er því ljóst að innlendir framleiðendur fá ekki samkeppni hvað varðar verð osta. Úrvalið kann að aukast, en erlendir ostar í verslunum verða dýrir. Það kemur í ljós að Osta- og smjörsalan, sem einmitt hefði þurft á samkeppni frá erlendum ostaframleiðendum að halda, fær úthlutað þriðjungi innflutningskvótans! Ostaduft, sem notað er til að framleiða nasl og var áður flutt inn á lágum tollum, er nú aukinheldur flutt inn á hluta tollkvótans, og ýtir þannig fullunum ostum í neytendaumbúðum til hliðar,“ skrifaði Morgunblaðið.

Þá hækkuðu landbúnaðarhráefni til ostaframleiðslu óvænt í verði, til dæmis ostaduftið. Í ljós kom að landbúnaðarráðuneytið hafði áður veitt fyrirtækjum undanþágur til að flytja þau inn á lágum eða engum tollum, en nú lögðust verndartollar á þau.

„Framkvæmd GATT-samkomulagsins hér á landi er orðin þvilkil klúður, að það er hvorki stjórnkerfinu almennt né ríkisstjórninni sérstaklega til söma. Með gildistöku GATT-samkomulagsins bauðst kjörið tækifæri til að auka frelsi í viðskiptum Íslands við umheiminn, bæta hag neytenda og veita innlendum framleiðendum aðhald. Ríkisstjórnin verður að taka sig á, ætli hún ekki að glutra því niður,“ skrifaði Morgunblaðið.

Samningar við ESB um tollfrjálsa innflutningskvóta

Þann 1. janúar 1994 tók gildi hérlandis samningur um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) sem fjallar um svokallað fjórfrelsi, þar á meðal frjálst flæði vara. Samningurinn tekur þó í grunninn ekki til viðskipta með landbúnaðarvörur að undanskildum þeim búvörum sem falla undir bókun 3 við samninginn. Hún tekur til framleiðsluvara sem um getur í b-lið 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins.²³ Bókun 3 tekur einungis til unninna landbúnaðarvara og eru þær vörur sem taldar eru upp töflu I í bókun 3 tollfrjálsar.²⁴ Í viðauka II við töflu I eru tilgreind einstök tollskrárnúmer, sem einnig falla undir töflu I, sem bera toll og þá fjárhæð þess tolls. Dæmi um slíkar vörur eru jógúrt, smjörlíki, súkkulaði, pasta fyllt með kjöti og osti, súpur sem innihalda kjöt og ýmsar fleiri unnar vörur. Tollurinn er þá yfirleitt hærri eftir því sem hlutfall kjöts eða mjólkurafurða er herra í vörunni. Í 3. lið viðaukans er enn fremur að finna ákvæði þess efnis að rjómaís og annar ís til manneldis falli utan við bókun 3 og eru því engin tollfríðindi á þeim vörum á grundvelli EFTA-samstarfsins. Var um að ræða bráðabirgðafyrirkomulag sem taka átti til endurskoðunar fyrir árslok 2007 en sú endurskoðun hefur enn ekki farið fram.

Á grundvelli 19. gr. EES-samningsins²⁵ gerði Ísland samning við Evrópusambandið (ESB) um viðskipti með landbúnaðarvörur sem tók gildi þann 1. mars 2007. Samningurinn felur í sér gagnkvæmar tollaívilnanir í viðskiptum með nokkrar tegundir landbúnaðarafurða. Íslenska ríkið skuldbatt sig til þess að fella niður tolla á ýmsum landbúnaðarvörum,²⁶ lækka tolla um 40% á kjötvörum og úthluta tollfrjálsum kvóta á eftirfarandi vörum í töflu 2. á næstu síðu.

Á grundvelli EFTA-samstarfsins hefur ennfremur verið gerður landbúnaðarsamningur þar sem aðildarríki EFTA semja sín á milli um hin ýmsu tollfríðindi. Ísland veitir í þessum samningi sambærileg tollfríðindi og í áðurnefndum samningi við ESB, auk þess að veita 10 tonna tollkvóta í þurrkuðu, söltuðu og reyktu nautakjöti. Enn fremur er 15

23 Ákvæðið hljóðar svo: „3. Ef annað er ekki tekið fram taka ákvæði samningsins einungis til:... b) framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.“

24 Sjá töflu 1.

25 19. gr. EES – samningsins hljóðar svo: „1. Samningsaðilar skulu taka til athugunar alla erfiðleika sem upp kunna að koma í viðskiptum þeirra með landbúnaðarafurðir og leitast við að finna viðeigandi lausn á þeim. 2. Samningsaðilar skuldbinda sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir. 3. Í þeim tilgangi skulu samningsaðilar framkvæma endurskoðun á skilyrðum fyrir viðskipti með landbúnaðarafurðir fyrir árslok 1993 og á tveggja ára fresti þaðan í frá. 4. Samningsaðilar munu, í ljósi þeirra niðurstaðna sem fást af þessari endurskoðun, innan ramma landbúnaðarstefnu hvers um sig og með tilliti til niðurstaðna Úrúgvæ-viðræðnanna, ákveða, innan ramma samnings þessa, á grundvelli fríðinda, með tvíhliða eða marghliða hætti og með gagnkvæmu samkomulagi sem er hagstætt hverjum aðila, frekara afnáðm hvers kyns viðskiptahindrana í landbúnaði, að meðtöldum þeim viðskiptahindrunum sem leiðir af ríkiseinkasölum í viðskiptum á sviði landbúnaðar.“

26 T.d. frosnu grænmeti, hreindýrakjöti í heilum og hálfum skrokkum, tómötum, agúrkum og hestum.



tonna tollkvóti á ostum og ystingum. Auk framangreindra samninga er Ísland aðili að hinum ýmsu fríverslunarsamningum, ýmist í gegnum EFTA-samstarfið eða tvíhliða viðræður, þar á meðal tvíhliða samningi við Noreg þar sem Ísland skuldbindur sig til þess að úthluta 13 tonna tollkvóta fyrir smurost og 15 tonna kvóta fyrir kartöfluflogur gegn því að Ísland fái tollkvóta fyrir 200 hross á fæti í Noregi.

Ísland veitir ESB tollkvóta án aðflutningsgjalda

	Magn
Nautakjöt	100 tonn
Svínakjöt	200 tonn
Alifuglakjöt	200 tonn
Pylsur	50 tonn
Unnar kjötvörur	50 tonn
Skinka	50 tonn
Kartöflur	100 tonn
Rjúpa	20 tonn
Ostur	100 tonn

Tafla 2: Skuldbinding Íslands um úthlutun ESB-tollkvóta

Þau tíðindi urðu 17. september síðastliðinn að tilkynnt var að samkomulag hefði náðst milli Íslands og ESB um frekari gagnkvæma lækkingu og niðurfellingu á tollum og stækkun á tollfrjálsum innflutningskvótum. Í samningunum felst að Ísland fellir niður tolla á yfir 340 tollskrárnúmerum og lækkar tolla á öðrum. Allir tollar á unnum landbúnaðavörum, öðrum en jógúrt, verða aflagðir verði samkomulagið fullgilt. Þannig falla niður magntollar á kornmeti, fylltu pasta, pitsum, súkkulaði, kexi, súpum og fleiri unnum búvörum. Magntollar á villibráð falla einnig niður, t.d. á hreindýra- og dádýrakjöti og rjúpum. Einhverjir tollar falla niður á útiræktuðu grænmeti, magntollar á bökunarkartöflum hverfur til dæmis. Tollur á rjómaís lækkar; 30% verðtollur lækkar í 18% og magntollur lækkar úr 110 kr. á kíló í 66 krónur. Alræmdur verðtollur á frönskum kartöflum lækkar samkvæmt samkomulaginu úr 76% í 46%.

Tollkvótar munu einnig taka verulegum breytingum við gildistöku samkomulagsins, sem gert er ráð fyrir að geti orðið öðru hvoru megin við áramótin 2016 og 2017. Ísland fær stórukvæm tollfrjálsum innflutningskvóta í ESB fyrir skyr, smjör og lambakjöt og nýja kvóta fyrir svína- og alifuglakjöt. Ísland margfaldar tollfrjálsum innflutningskvóta fyrir vörur frá ESB á fjögurra ára tímabili fram til 2020 eins og sjá má í töflu 3.

Samningurinn við ESB átti að lækka verðlag

Þegar samningur Íslands og ESB um gagnkvæmar tollalækkningar á búvörum lá fyrir árið 2007 lét þáverandi utanríkisráðherra, Valgerður Sverrisdóttir, hafa eftirfarandi eftir sér:

„Samkomulagið við ESB brýtur blað og lækkar matvöruverð á Íslandi ... Samningurinn kemur neytendum ákaflega vel og er stórt og mikilvægt skref í að innleiða þær lækkningar á matvælaverði sem ríkisstjórnin ákvað í október. Hann eykur frelsi í viðskiptum, stuðlar að auknu úrvali og ýtir undir vöruþróun.“



Stækkun á ESB-tollkvótum 2017-2020

Tegund	Núv. kvóti	1. ár	2. ár	3. ár	4. ár	Kvóti 2020
Nautakjöt	100 tonn	149	149	149	149	696 tonn
Svínakjöt	200 tonn	250	250			700 tonn
Alifuglakjöt	200 tonn	328	328			856 tonn
Lífrænt alifuglakj.	0 tonn	100	100			200 tonn
Pylsur	50 tonn	100	100			250 tonn

Tafla 3 Tollkvótar samkvæmt samkomulagi 17. september milli Íslands og Evrópusambandsins.

Gangi þessi breyting eftir verður hún stórt skref í átt til viðskiptafrelsis með matvöru, enda er Evrópusambandið stærsta markaðssvæði Íslands. Það breytir ekki því að áfram verða háir tollmúrar í gildi gagnvart öðrum ríkjum heims, þar með töldum ýmsum stórum matvöruútflutjendum, til dæmis Nýja Sjálandi, Bandaríkjunum, Brasilíu og öðrum Suður-Ameríkuríkjum.



„Síðastliðið sumar felldi Alþingi út úr búvörulögunum þann möguleika að úthluta tollkvóta með hlutkesti, eins og fjallað verður nánar um hér að neðan.“

Úthlutun tollkvóta: Skömmun á innflutningi

Ákvörðun um að úthluta tollkvóta hvílir ýmist á landbúnaðarráðherra eða fjármálaráðherra og er kveðið á um það í búvörulögunum nr. 99/1993 og tollalögunum hvaða heimildir þeir hafa í þeim efnum. Í 12. gr. tollalaga eru ákvæði um þá tollkvóta sem landbúnaðarráðherra úthlutar og ber honum að úthluta þeim innflutningsheimildum sem tilgreindar eru í viðaukum IIIA, IIIB, IVA og IVB við tollalögin, nánar tilgreint svokölluðum WTO-tollkvótum. Enn fremur úthlutar landbúnaðarráðherra tollkvótum samkvæmt öðrum skuldbindingum Íslands um innflutning á landbúnaðarvörum í fríverslunar- og milliríkjasamningum að því tilskildu að tollur sé lagður á vöruna sem magntollur. Dæmi um slíka úthlutun er þegar tollkvótum við innflutning á landbúnaðarvörum frá Noregi og Sviss á grundvelli EFTA-samkomulagsins er úthlutað. Standi hins vegar til að úthluta tollkvótum samkvæmt öðrum milliríkja- og alþjóðasamningum, og innfluttar vörur falla ekki undir framangreinda viðauka við tollalögin, hefur fjármálaráðherra umrædda úthlutun með höndum, sbr. 13. gr. tollalaga.

Úthlutun tollkvóta, þ.e. heimild til innflutnings á vörum á lægri tollum, fer almennt fram með tvennum hætti. Annars vegar er tollkvótum úthlutað sérstaklega til umsækjenda og hins vegar er veitt almenn heimild til innflutnings á tilteknum vörum í tiltekinn tíma.

Til skamms tíma gerðu lög ráð fyrir þrenns konar aðferð við úthlutun tollkvóta þegar ljóst er að eftirspurn eftir innflutningsheimildum er meiri en framboðið, og skiptir þá máli á hvaða lagagrundvelli kvóta er úthlutað. Standi til að úthluta tollkvóta á grundvelli 12. gr. tollalaga, þ.e. WTO-tollkvóta skv. viðaukum IIIA og B við tollalögin, mátti landbúnaðarráðherra ýmist úthluta kvóta með þeim hætti að leitað væri tilboða í heimildir til innflutnings á lægri tollum eða hlutkesti væri látið ráða úthlutun, sbr. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga. Báðar leiðir hafa verið reyndar hérlandis en alla jafna hefur útboðsleiðinni verið beitt. Síðastliðið sumar felldi Alþingi út úr búvörulögunum þann möguleika að úthluta tollkvóta með hlutkesti, eins og fjallað verður nánar um hér að neðan.

Standi til að úthluta tollkvótum á grundvelli 13. gr. tollalaga, á vörum sem falla ekki undir viðauka IIIA, IIIB, IVA eða IVB við tollalögin, þá hefur fjármálaráðherra heimild til að úthluta honum ýmist á grundvelli hlutkestis eða miðað við innflutningssögu umsækjenda, þ.e. miða úthlutun tollkvóta við hlutfall innflutnings viðkomandi umsækjenda miðað við heildarinnflutning allra umsækjenda af viðkomandi vöruheild á næstliðnu ári. Hafi til að mynda borist fleiri umsóknir en úthlutaður tollkvóti á kartöflunasli upprunnu í Noregi og er innflutt þaðan, þ.e. 15 tonn, hefur úthlutun átt sér stað á grundvelli innflutningssögu viðkomandi fyrirtækja.

Þegar farin er sú leið að bjóða út innflutningsheimildir á lægri tollum, þ.e. tollkvóta, er framkvæmdin með þeim hætti að fyrirtæki sem hafa hug á að flytja inn á umræddum tollkvótum sækja um innflutningsheimild.



Þegar í ljós kemur að eftirspurn eftir umræddum kvótum er meiri en sem nemur framboði er umræddum fyrirtækjum boðið að leggja fram tilboð í það magn sem þeir vilja fá. Einungis þau fyrirtæki sem bjóða hæst í kvótann fá honum úthlutað.

Útboðsgjaldið étur upp tollfrelsið

Vegna mikillar eftirspurnar eftir erlendum landbúnaðarafurðum hafa íslenskir innflytjendur sótt um mun meira magn til innflutnings en samið var um í Marakess-samningnum sem og við ESB. Eftirspurnin hefur farið hraðvaxandi á síðustu árum eins og sjá má í töflu 4. Útboðsleiðin hefur því mikið verið nýtt og hafa tekjur ríkissjóðs vegna svokallaðs útboðsgjalds orðið umtalsverðar af matvöru sem átti að flytja inn tollalaust eða á lægri tollum til hagsbóta fyrir neytendur. Útboðsgjaldið hefur hins vegar að sjálfsögðu farið út í verðlagið eins og annar kostnaður innflytjenda við innflutninginn.

„Vegna mikillar eftirspurnar eftir erlendum landbúnaðarafurðum hafa íslenskir innflytjendur sótt um mun meira magn til innflutnings en samið var um í Marakess-samningnum sem og við ESB.“

Umsóknir innflutningsfyrirtækja um ESB-tollkvóta

Tegund	Kvóti í boði í tonnum	Umsóknir 2014	Umsóknir 2015	Aukning milli ára %	Umfr. eftsp. mergfeldi 2015
Naut	100	334	462	38%	4,6
Svín	200	615	798	30%	4,0
Alifuglar	200	820	1043	27%	5,2
Þurrkað og reykkt kjöt	50	45	57	26%	1,1
Ostur (vöruliður 406)	80	170	254	50%	3,2
Ostur (svæðisbundnir)	20	37	52	41%	2,6
Pylsur	50	66	123	86%	2,5
Elduð kjötvara	50	200	222	11%	4,4

Tafla 4

Útboðsgjaldið, sem er í raun það gjald sem innflytjendur þurfa að greiða til að geta nýtt sér þær innflutningsheimildir sem í boði eru, hefur í kjölfar aukinnar eftirspurnar eftir tollkvóta hækkað umtalsvert á milli ára, sjá töflu 5 hér að neðan.

Meðalútboðsverð á ESB-tollkvótum

í kr/kg. fyrir árin 2012, 2014 og 2015

Tegund	Meðalverð 2012	Meðalverð 2014	Meðalverð 2015	Hækkun milli 2012-2015 í %
Naut	230	460	521	127%
Svín	155	200	211	36%
Alifuglar	578	616	618	7%
Þurrkað og reykkt kjöt	73	120	158	116%
Ostur (vöruliður 406)	390	410	443	14%
Ostur (svæðisbundnir)	376	434	445	18%
Pylsur	96	142	176	83%
Elduð kjötvara	358	505	614	72%

Tafla 5

Lítill ávinningur af „tollfrelsinu“

Útboðsgjald á vinsælum vörum er orðið gríðarlega hátt. Taka má dæmi af kjúklingabringum. Fyrir árið 2014 þurftu innflutningsfyrirtækin að greiða 616 krónur fyrir hvert kíló af „toll-frjálsum“ innflutningskvóta. Við þann kostnað bætist um það bil 25 króna fjármagnskostnaður, en fyrirtækin þurfa að leggja út fyrir útboðsgjaldinu áður en nokkur innflutningur hefur átt sér stað eða nokkrar tekjur komið inn af sölu vörunnar. Samtals er þetta 641 króna á kíló. Miðað við 597 króna innflutningsverð á kjúklingabringum frá ESB (Hagstofa Íslands, september 2014) er almenni tollurinn á innflutningi frá ESB hins vegar 647 krónur (540 króna magntollur á kíló og 18% verðtollur). Munurinn er sex krónur á kíló og augljóst að ávinningur neytenda af „tollfrelsinu“ er lítill sem enginn.

„Að mati Samkeppniseftirlitsins fela takmarkanir eða stýring á innflutningi í sér takmörkun á frelsi í atvinnurekstri, sem aftur er til þess fallin að leiða til hækkunar vöruverðs til neytenda og fer því gegn markmiði samkeppnislaga.“



Af framangreindum töflum má sjá að eftirspurn eftir umræddum tollkvótum hefur aukist gríðarlega en það hefur óhjákvæmilega leitt til hærra útboðsverðs. Innflytjendur sem hafa hug á að tryggja sér innflutningsheimildir á grundvelli samningsins við Evrópusambandið, þurfa því að greiða umtalsverðar fjárhæðir fyrir þær. Í sumum tilvikum hefur útboðsgjaldið, að viðbættum fjármagnskostnaði, slagað upp í almennan innflutningstoll á viðkomandi vöru. Það vekur óneitanlega þá spurningu hvort upprunalegum markmiðum samningsins um lægra verð til neytenda og samkeppnisaðhald fyrir innlenda framleiðendur sé náð.

Ólögmætt og samkeppnishamlandi

Samkeppniseftirlitið fjallaði um þá leið að úthluta tollkvótum með útboði í skýrslu sinni frá árinu 2008 um öfluga uppbyggingu – opnun markaða og eflingu atvinnustarfsemi.

Um þetta fyrirkomulag sagði stofnunin:²⁷

- › Að mati Samkeppniseftirlitsins fela takmarkanir eða stýring á innflutningi í sér takmörkun á frelsi í atvinnurekstri, sem aftur er til þess fallin að leiða til hækkunar vöruverðs til neytenda og fer því gegn markmiði samkeppnislaga.

Lagði Samkeppniseftirlitið til að afnumdar væru allar hömlur á innflutningi svo að virk samkeppni fengist í viðskiptum með landbúnaðarvörur en hið minnsta að úthluta umræddum tollkvótum endurgjaldslaust og eftir atvikum varpa hlutkesti sé ásókn í innflutningsheimildirnar meiri en framboðið. Í nýlega útgefinni skýrslu Samkeppniseftirlitsins um dagvörumarkaðinn, nr. 1/2015, er þessi afstaða ítrekuð og leggur stofnunin til að úthlutun verði endurgjaldslaus enda hefur núverandi fyrirkomulag „neikvæð áhrif á samkeppni sem veldur bæði atvinnulífi og neytendum tjóni.“²⁸

Fyrr á árinu felldi Héraðsdómur Reykjavíkur þrjá dóma í málum fyrir-tækja sem vildu láta reyna á lögmæti útboðsgjaldsins, nr. E-20/2014, E-21/2014 og E-24/2014. Þar var því slegið föstu að innheimta ríkisins á umræddu útboðsgjaldi fæli í sér skattheimtu. Enn fremur taldi dómurinn að umrædd gjaldheimta færi í bága við ákvæði stjórnarskrárinnar enda hefði ráðherra ákvörðunarvald um það hvort skattur væri lagður á eða ekki, þ.e. hvort gripið væri til þess úrræðis að láta hlutkesti ráða úthlutun eða útboð. Það vald á samkvæmt stjórnarskrá aðeins að vera í höndum löggjafans, þ.e. Alþingis.

²⁷ Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi, bls. 83.

²⁸ Umsögn Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2012 14. mars 2012 Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta), 508. mál.



„Ráðuneytið varð ekki við því og rökstuddi í fyrstu ekki höfnun sína. Sá rökstuðningur sem síðar barst var afar rýr í roðinu.“

Í framhaldi af uppkvaðningu dómanna fóru einstök innflutningsfyrirtæki, og Félag atvinnurekenda fyrir hönd félagsmanna sinna í matvælainnflutningi, fram á að atvinnuvegaráðuneytið endurgreiddi fyrirtækjum útboðsgjald sem þau höfðu greitt fyrirfram vegna innflutningsheimilda sem ekki höfðu verið nýttar. Ráðuneytið varð ekki við því og rökstuddi í fyrstu ekki höfnun sína. Sá rökstuðningur sem síðar barst var afar rýr í roðinu. Ráðuneytið hafði væntanlega aldrei hug á að fara að dómnum, enda var nýtt útboð á WTO-tollkvóta auglýst í maí og gefið út að útboðsleiðin yrði farin. Ráðuneytið dró síðan úthlutun tollkvótanna þar til Alþingi hafði, rétt fyrir þinglok, samþykkt breytingu á búvörulögunum að tillögu meirihluta atvinnuveganefndar. Hún fólst í því að út úr lögunum var kippt þeim kosti að úthluta tollkvóta með hlutkesti. Þannig hefur útboðsleiðin verið fest í sessi. Með þessu gekk þingið þvert gegn tilmælum Samkeppniseftirlitsins. Ekkert samráð var haft við hagsmunaaðila eða kallað eftir umsögnum þeirra um þessa breytingu og fékk hún afar takmarkaða umræðu í atvinnuveganefnd og í þingsal.

Aðrar færar leiðir

Til að uppfylla skuldbindingar sínar skv. Marakess-sáttmálanum hafa aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar beitt hinum ýmsu aðferðum.²⁹ Í sumum tilvikum hefur verið horfið frá þeirri aðferð að úthluta sérstökum tollkvótum og þess í stað heimilaður ótakmarkaður innflutningur á lægri tollum. Árið 2002 var þessi leið farin hérlandis á grænmetismarkaði þar sem afnumdir voru eða lækkaðir verulega tollar á innfluttu grænmeti. Ráðist var í ákveðnar mótvægisáðgerðir til að styrkja stöðu innlendra framleiðenda, þ.e. með beinum styrkjum. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012 um verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði kom fram að þessar breytingar hefðu bæði bætt hagneytenda og innlendra grænmetisframleiðenda enda hefði innlend framleiðsla og neysla aukist og smásöluverð lækkað. Voru því hagræn áhrif þessarar kerfisbreytingar mjög jákvæð.

Um breytingu á búvörulögum sagði eftirlitið:

- Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið m.a. mjög mikilvægt að búvörulög verði tekin til endurskoðunar með það að markmiði að jafna samkeppnisstöðu og auka virka samkeppni á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta. Þurfa slíkar breytingar að fela í sér að dregið verði verulega úr innflutningshöftum á landbúnaðarafurðum og aðrar aðgangshindranir minnkaðar án þess að samkeppni verði raskað milli núverandi keppinauta. Breytingar

²⁹ Sjá PDF hér og hér

Skortur, samt enginn tollkvóti

Dæmi eru þess að ráðgjafarnefnd um inn- og útflytning landbúnaðarvara neiti að gefa út innflutningskvóta fyrir búvörur þótt þær séu sannanlega ekki framleiddar á Íslandi svo neinu nemi. Í febrúar 2014 fóru Hagar hf. þess á leit við atvinnuvegaráðuneytið að það gæfi út opinn tollkvóta án gjalda fyrir innflutning á buffala-, ærmjólkur- og geitaostum til landsins. Erindið var rökstutt með því að framleiðsla á innlendum buffala-, geita- og ærmjólkurostum væri hverfandi eða engin og annaði þar af leiðandi ekki núverandi eftirspurn. Um væri að ræða viðvarandi skort á viðkomandi vörum, sem eðlilegt væri að ráðuneytið brygðist við með því að ákveða opinn tollkvóta án gjalda.

Ráðgjafarnefndin tók málið fyrir á fjórum fundum. Meirihluti hennar ákvað á endanum að hafna erindinu, á þeim forsendum að nýlega hefði verið úthlutað 100 tonna tollkvóta fyrir osta samkvæmt samningnum við ESB, þar af 20 tonnum af „séróstum“ með landfræðilegum merkingum. Ennfremur hefði verið úthlutað 119 tonna WTO-tollkvóta fyrir osta. Í bókun meirihlutans sagði síðan:

Innflytjendur sem fá úthlutað tollkvóta ákveða sjálfir hvers konar ostar fluttir eru inn. Hafa þeir þannig frjálssar hendur um hvernig þeir ráðstafa tollkvóta sínum og gætu til dæmis flutt inn ofangreindar ostategundir ef vilji stæði til. Með hliðsjón af framangreindu þykir því ekki vera ástæða til þess að úthluta viðbótartollum fyrir buffala-, geita- og ærmjólkurosta.

Á sama tíma komst ráðgjafarnefndin að sömu niðurstöðu varðandi aðra beiðni Haga um innflutning á lífrænum kjúklingi, sem umtalsverð eftirspurn er eftir en er ekki framleiddur á Íslandi. Rökin voru þau að tollkvóti fyrir alifuglakjöt samkvæmt samningnum við ESB og WTO yrði að duga fyrir slíkan innflutning.

Í kjölfar slíkrar endurskoðunar þurfa m.a. að leiða til þess að innkoma nýrra keppinauta verði auðvelduð hvort heldur sem um er að ræða nýja innlenda framleiðendur (s.s. bændur, afurðastöðvar og/eða kjötvinnslufyrirtæki) annars vegar eða innflytjendur hins vegar. Slíkar aðgerðir þurfa ekki að útiloka eðlilegan stuðning við innlenda framleiðslu, sbr. fyrrgreindar úrbætur á grænmetismarkaði.

Með vísan í framangreind ummæli Samkeppniseftirlitsins má ætla að sambærilegan ávinning megi leiða af niðurfellingu eða lækkun tolla af öðrum landbúnaðarvörum til að auka samkeppni á markaðnum, sem væri bæði neytendum og þjóðfélaginu til góða. Reynslan sýnir einfaldlega, að mati Samkeppniseftirlitsins, að „efling samkeppni í landbúnaði styrkir viðkomandi grein og kemur neytendum einnig til góða.“³⁰ Þess ber þó að geta að enn er tollvernd á útiræktuðu grænmeti en markaðsaðgangur opnaður tímabundið þegar skortur er á innlendri framleiðslu.

Viðbrögð stjórnvalda við skorti á búvörum

Til viðbótar framangreindu fyrirkomulagi, að úthluta reglubundið tollkvótum á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga, er gert ráð fyrir því í búvörulögum að stjórnvöld bregðist við því þegar skortur er á innlendum markaði á landbúnaðarvörum sem falla undir viðauka IVA og B við tollalög. Ber þá ráðherra skylda til að úthluta, að fengnum tillögum ráðgjafarnefndar um inn- og útflytning landbúnaðarvara, tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur þegar framboð vörunnar er eða verður mögulega ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum, sbr. 65. gr. A búvörulaga. Í ákvæðinu er að finna þá mælikvarða sem ráðherra ber að styðjast við, við mat á því hvenær framboð telst ekki nægjanlegt, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Þegar ráðherra úthlutar þessum tollkvótum er það gert með reglugerð þar sem fram kemur m.a. úthlutunarkvótinn, innflutningstímabilið og tolltaxtarnir, sbr. 4. mgr. 65. gr. A búvörulaga.

Samkvæmt orðalagi ákvæðisins er lögð skylda á ráðherra að úthluta tollkvótum þegar ekki er nægjanlegt framboð af vörunni á landinu. Hefur hann því ekki val um það hvort umræddum tollkvótum sé úthlutað en það fellur hins vegar í hans hlut að meta hvort aðstæður séu með þeim hætti að þörf er á að úthluta tollkvótanum. Þess ber að geta að úthlutun á opnum tollkvótum miðast við tollskrárnúmer en ekki er þörf á því að allar vörur innan viðkomandi tollskrárnúmers krefjist úthlutunar tollkvóta. Ráðherra hefur heimild til að tilgreina nákvæmlega til hvaða vara innan viðkomandi tollskrárnúmers úthlutunin tekur.³¹

³⁰ Sjá skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2015, bls. 20.

³¹ Sjá reglugerð nr. 988/2014 um úthlutun á opnum tollkvótum á ógerilsneyddri lífrænni mjólk.

Tæpt ár að afgangi umsókn

Stjórnsýsla ráðgjafarnefndarinnar er í sumum tilvikum frámunalega hæg. Mjólkurbúið Kú ehf. óskaði hinn 22. febrúar 2013 eftir heimild til innflutnings á ógeyriseyddri lífrænni mjólk til framleiðslu á hvítmygluosti. Ekki hafði verið hægt að anna eftirspurn eftir lífrænni mjólk innanlands. Svar ráðuneytisins barst með bréfi 2. janúar 2014, tæpu ári síðar. Þaðist var velvirðingur á töfunum en engar skýringar gefnar á þeim. Þessi löturhæga stjórnsýsla olli fyrirtækinu stórfelldum vandkvæðum, enda vantaði hráefni til ostaframleiðslunnar allan tímann.

„Tollkvótafyrirkomulagið sem er við lýði á Íslandi hefur margvísleg önnur neikvæð áhrif en að stuðla með beinum hætti að herra verði til neytenda.“



TOLLSTJÓRI

Í framkvæmd er það almennt svo að fyrirtæki beina því til ráðgjafarnefndarinnar að leggja til við ráðherra að úthluta tollkvóta á tiltekinni vöru þar sem skortur sé á vörunni hérlandis. Nefndinni ber í kjölfarið að afla fullnægjandi upplýsinga um m.a. framleiðslumagn vörunnar, sbr. 2. mgr. 87. gr. búvörulaga, og senda svo lögbundnum umsagnaraðilum tillögurnar um úthlutun til umsagnar, sbr. 4. mgr. sama ákvæðis.

Þessi stjórnsýsluframkvæmd hefur verið gagnrýnd enda hefur reynslan sýnt að meðferð umsókna um úthlutun tollkvóta getur tekið upp undir ár, með tilheyrandi tjóni fyrir neytendur og fyrirtæki. Enn fremur getur nefndin verið sein til að bregðast við árstíðarbundnum skorti þar sem fyrirséð er að vissa vöru muni vanta á tilteknu tímabili.

Sérstakt mál kom upp fyrir jólin 2013, þegar Mjólkursamsalan annaði ekki eftirspurn eftir feitum mjólkurvörum og fyrirséð var að flytja þyrfti inn smjör til vinnslu á ostum til þess að tryggja nægt framboð af smjöri og rjóma í neytendapakkingum. Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði sendu þá atvinnuvegaráðuneytinu erindi og fóru fram á opinn tollkvóta á lægri gjöldum fyrir innflutning á smjöri. Tveimur dögum síðar var beiðnin afturkölluð án þess að svar hefði borist. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisútvarpið aflaði sér hjá atvinnuvegaráðuneytinu hefðu öll fyrirtæki getað nýtt sér að flytja inn smjör á lægri tollum, hefði kvótinn verið gefinn út. Mjólkursamsalan ákvað að greiða fremur fullan toll af innflutta smjörinu.³²

Áhrif tollkvótakerfisins á rekstrarumhverfi fyrirtækja

Tollkvótafyrirkomulagið sem er við lýði á Íslandi hefur margvísleg önnur neikvæð áhrif en að stuðla með beinum hætti að herra verði til neytenda. Þannig sýnir það samkeppni á markaði og gerir rekstrarumhverfi fyrirtækja í innflutningi á matvöru ófyrirsjáanlegra og erfiðara.

Samkeppniseftirlitið hefur bent á dæmi um að útboð á tollkvóta leiði til samráðs fyrirtækja við gerð tilboða, „enda felst í slíku kerfi hvati fyrirtækja til að samræma tilboð og lækka þar með innkaupakostnað.“³³

Stofnunin telur sömuleiðis að útboðsfyrirkomulagið feli í sér mikla aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilji hasla sér völl í innflutningi á erlendu kjöti og ostum. „Þannig má nefna að niðurstöðu útboða

³² Sjá frétt RÚV: MS kom í veg fyrir innflutning annarra.

³³ Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1999, Samráð við gerð tilboða í innflutning á blómum og díl ráðsins nr. 4/1999, Samkeppnishömlur við innflutning á blómum.

Purfa tollkvóta til að uppfylla gæðastaðla

Heildverslunin Eggert Kristjánsson flytur inn ýmis aðföng fyrir Subway-veitingastaðina á Íslandi. Veitingastaðirnir eru háðir innflutningi á tilteknum aðföngum til að geta uppfyllt alþjóðlega gæðastaðla Subway. Fyrirtækið flytur til dæmis inn ost sem þarf að hafa tiltekna eiginleika þegar hann er bræddur. Mjólkursamsalan hefur gert tilraunir til að framleiða sambærilegan ost, en ekki tekist. Ennfremur þurfa Subway-veitingastaðirnir kalkúnaskinku af tilteknum gæðum, sem ekki fæst hjá eina innlenda kalkúnaframleiðandanum. Innflutningur þessara vara á almennum tollum er alltof dýr og neyðist Eggert Kristjánsson því til að kaupa tollkvóta til að tryggja sér viðkomandi hráefni. Vegna þess að öflun hráefnisins er þáttur í að viðhalda þjónustu- og gæðastöðlum Subway-staðanna neyðist fyrirtækið til að bjóða hátt í kvótann – og á þó í raun aldrei víst að aðrir bjóði ekki herra og fái kvótann. Síðaxandi eftirspurn eftir erlendum búvörum leiðir af sér síhækkandi kvótaverð eins og áður er vikið að. Að innflutningsfyrirtæki þurfi að vera upp á tollkvótana komin þýðir því annars vegar herra verð til neytenda og hins vegar rekstraróvissu, sem innlendir birgjar veitingahúsa búa ekki við í sama mæli.

„Vegna mikillar fjölgunar ferðamanna og skorts á innlendu kjöti, til dæmis nautakjöti í háum gæðaflokki, reiða mörg veitingahús sig í vaxandi mæli á innflutt kjöt til að fullnægja eftirspurn viðskiptavina sinna.“

hafa oft verið þannig að stórir aðilar, jafnvel í ráðandi stöðu á þeim mörkuðum sem þeir starfa á, hljóta mesta úthlutun,” segir Samkeppnis-eftirlitið.³⁴

Vegna mikillar fjölgunar ferðamanna og skorts á innlendu kjöti, til dæmis nautakjöti í háum gæðaflokki, reiða mörg veitingahús sig í vaxandi mæli á innflutt kjöt til að fullnægja eftirspurn viðskiptavina sinna. Innflutningsfyrirtæki sem þjónusta veitingahúsin búa við talsverða rekstraróvissu, sem torveldar þeim að tryggja afhendingaröryggi. Fyrirtækin verða að bjóða hátt í WTO- og ESB-tollkvóta til að geta verið viss um að tryggja sér þá og það er háð verulegri óvissu hvort stjórnvöld bregðast við ábendingum um skort á innlendri vöru með því að gefa út opinn tollkvóta. Innflutningsfyrirtækin standa höllum fæti í samkeppni við innlenda framleiðendur af þessum sökum.

Upp hafa komið dæmi um að vegna óviðráðanlegra ytri aðstæðna geti innflutningsfyrirtæki ekki fullnýtt tollkvóta sem þau hafa borgað fyrir. Vegna átta vikna verkfalls starfsmanna Matvælastofnunar síðastliðið vor urðu ýmis fyrirtæki sem flytja inn mat fyrir tjóni vegna þess að viðkvæm vara á borð við osta og aðrar mjólkurvörur stóð á hafnarbakkanum, rann út og varð ósöluhæf. Við það bættist að ekki var hægt að fullnýta tollkvótann, enda kaupa fyrirtæki ekki inn vörur með stutt geymslupól sem líklegt er að verði ekki tollafgreiddar. Innnes hf. fór fram á að tollkvóti sem gefinn er út samkvæmt WTO-samningnum yrði framlengdur sem nam þeim tíma er verkfall stóð, eða 8 vikur. WTO-tollkvótarnir eru gefnir út fyrir tímabilið 1. júlí til 30. júní árið eftir. Undanfarin ár hefur verið venja að ráðuneytið hefur framlengt heimild til innflutnings á lægri tollum, sem tollkvótarnir heimila, út júlí. Þannig hafa fyrirtæki fengið svigrúm til að koma sendingum sem pantaðar voru undir lok tímabilsins til landsins. Í ár óskaði Innnes eftir framlengingu á tollkvóta fyrir osta í átta vikur umfram það sem venjan er, til að mæta áhrifum átta vikna verkfalls. Atvinnuvegaráðuneytið synjaði erindinu án rökstuðnings.³⁵

³⁴ Skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, Öflug uppbygging, bls. 83-84.

³⁵ Sjá frétt á vef Félags atvinnurekenda: Innflutningskvóti ónýttist vegna verkfalls – ráðuneytið vill ekki hliðra til.



Neytendur tapa á tollvernd

Hlutfall tollverndar af innflutningsverði

Vara	2011	2012	2013
Alifuglakjöt	42.2%	48.0%	49.9%
Svínakjöt	23.4%	24.7%	31.6%
Nautakjöt	20.8%	16.1%	26.2%

Tafla 6

Í nýútkominni skýrslu starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er að finna útreikning á tollvernd nokkurra vara og ber þá helst að nefna alifuglakjöt, svínakjöt og nautakjöt. Innifalið í þeim útreikningi er álagður tollur og áður nefnt útboðsgjald, eða kvótaverð. Er tollverndin, sem hlutfall af meðalverði viðkomandi vöruflöks, fyrir árin 2011-2013 eftirfarandi töflu nr. 6³⁶ hér til hliðar.

Neytendur tapa á þessu háa hlutfalli tollverndar, enda geta innlendir framleiðendur selt vöru sína á hærra verði í skjóli hárar innflutnings-tolla. Ætla má að „íslenskir bændur fái greitt að meðaltali 35% herra

36 Forsendur útreikningsins má sjá í Skýrslu starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, bls. 53-54.

afurðaverð frá neytendum heldur en ef engar hindranir væru á innflutningi³⁷ að mati starfshópsins.

Háir tollar eru lagðir á innfluttar afurðir í vöruflokkum þar sem innlend framleiðsla annar alls ekki eftirspurn. Hér á neðan er litið á nokkur dæmi um slíkt.



„Ber íslenska ríkinu skylda til að úthluta tollkvóta fyrir 59 tonn af alifuglakjöti árlega á grundvelli Marakess-sáttmálans sem og 200 tonnum á grundvelli samkomulagsins við ESB.“

Alifuglakjöt

Kjúklingakjöt nýtur innflutningsverndar í formi tolla. Er álagður almennur tollur á vöruna mjög hár og má nefna að almennur tollur á tollskrárnúmerið 0207.1401 (Kjöt og ætíð hlutar af alifuglum í nr. 0105, nýtt, kælt eða fryst: Sneiðar og hlutar, fryst: Beinlaust) er magntollur, 900 kr./kg. og 30% verðtollur. Sé flutt inn frá ríkjum Evrópusambandsins er tollurinn hins vegar öllu lægri, á grundvelli samnings Íslands við ESB um landbúnaðarvörur, eða magntollur 540 kr./kg. og 18% verðtollur.³⁸

Íslenska ríkið hefur hins vegar skuldbundið sig til að heimila innflutning á tilteknu magni af alifuglakjöti á lægri tollum, þ.e. bæði á grundvelli samnings við ESB og WTO eins og greint var frá hér að framan. Ber íslenska ríkinu skylda til að úthluta tollkvóta fyrir 59 tonn af alifuglakjöti árlega á grundvelli Marakess-sáttmálans sem og 200 tonnum á grundvelli samkomulagsins við ESB. Á árinu 2014 voru flutt inn rúmlega 925 tonn af alifuglakjöti og þar af voru 444 tonn flutt inn á aðurnefndu tollskrárnúmeri sem ber umræddan ofurtoll. Langmestur hluti innflutts alifuglakjöts er kjúklingur eða um 877 tonn.

Á árinu 2014 voru framleidd um 8046 tonn af alifuglakjöti á Íslandi, þar af 7259 tonn af fyrsta flokks kjúklingi, 417 tonn af 2. flokks kjúklingi, 279 tonn af kalkúni og um 90 tonn af holdahænum.³⁹ Hlutfall innflutnings á kalkúna- og kjúklingakjöti, mælt í skrokkum, af neyslu héraðs var á árinu 2014 18,8%.

Í þessu sambandi er ástæða til að nefna að nánast öll kjúklingaframleiðsla er á hendi fjögurra stórra aðila sem eru flestir í nágrenni við höfuðborgarsvæðið. Kalkúnaframleiðsla er einungis á hendi eins aðila. Eru þessir aðilar því alla jafna með um 80% af markaðnum héraðs.

³⁷ Atvinnuvegaráðuneytið: Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar, bls. 30.

³⁸ Sjá fleiri dæmi í skýrslu starfshóps um landbúnað.

³⁹ Sjá af vef Bændasamtakanna



Tölulegar upplýsingar um innflutning, framleiðslu og neyslu má sjá hér að neðan:

Tölulegar upplýsingar um alifuglakjöt í tonnum og prósentum

Ár	Framleiðsla	Innflutningur í skrokkum	Neysla	Hlutfall innfl. af neyslu	Tollvernd
2010	6904.661	697	7887	8.84%	
2011	7240.499	1094	8142	13.44%	42.2%
2012	7834.944	1135	8935	12.70%	48.0%
2013	7897.358	1549	9437	16.41%	49.9%
2014	8045.926	1777	9454	18.80%	

Tafla 7

„Eftirspurn eftir alifuglakjöti hefur aukist verulega og hefur þeirri eftirspurn að miklu leyti verið annað með erlendri vöru.“

Ljóst er af framangreindum upplýsingum að neysla á alifuglakjöti hefur aukist umtalsvert frá árinu 2010 og enn fremur innflutningur sem hlutdeild af innanlandsmarkaði. Hins vegar er ljóst að framleiðsla á alifuglakjöti hefur ekki tekið eins miklum breytingum þrátt fyrir að aukningin sé stöðug. Að lokum ber þess að geta að tollverndin eykst líka umtalsvert frá árinu 2011 til ársins 2013. Eftirspurn eftir alifuglakjöti hefur aukist verulega og hefur þeirri eftirspurn að miklu leyti verið annað með erlendri vöru. Aukin eftirspurn hefur einnig leitt til þess að það verður alltaf dýrara og dýrara að flytja vöruna inn enda hækkar tollvernd vörunnar umtalsvert, sem helgast mestmegnis af hækkuðu útboðsgjaldi.



Svínakjöt

Svínakjöt, líkt og alifuglakjöt, nýtur innflutningsverndar í formi tolla. Má nefna að vörur fluttar inn á tollskrárnúmeri 0203.2909 Svínakjöt nýtt, kælt eða fryst: Fryst: Annað; Beinlaust; Annað, sem innihalda svínasíður bera almennan magntoll 456 kr./kg. og 30% verðtoll. Sé varan flutt inn frá ESB-ríki ber hún hins vegar magntoll 274 kr./kg. og 18% verðtoll. Umtalsvert magn er flutt inn á þessu tollskrárnúmeri, til að mynda helmingur alls innflutts svínakjöts á árinu 2014. Hins vegar hefur verið árlegur skortur á umræddri vöru þar sem innlend framleiðsla annar ekki sívaxandi eftirspurn, meðal annars vegna fjölgunar ferðamanna. Hefur því almennum tollkvótum verið úthlutað tímabundið á grundvelli 65. gr. A búvörulaga, þar sem veitt er opin heimild til að flytja inn vöru í þessu tollskrárnúmeri á lægri tollum. Er þetta annað af tveimur tollskrárnúmerum í kafla 0203, Svínakjöt, þar sem atvinnuvegaráðuneytið hefur brugðist við skorti á svínakjöti á innlendum markaði og úthlutað opnum tollkvótum. Hitt tollskrárnúmerið er 0203.2902 Svínakjöt nýtt, kælt eða fryst: Fryst: Annað:

Með beini: Annað.

Þrátt fyrir að ráðherra hafi einungis úthlutað opnum tollkvótum á framangreind tollskrárnúmer hvílir skylda á honum að bregðast við skorti á öllum þeim vörum sem falla undir vörulið 0203 Svínakjöt, nýtt kælt eða fryst með úthlutun opins tollkvóta á grundvelli 65. gr. A búvörulaga. Sá tollur sem lagður er á vöruna við slíkar aðstæður er lægri en almenni tollurinn í tollskránni, þ.e. viðauka I við tollalögin, en getur þó numið allt að 30-40% af innflutningsverði vörunnar.

Auk framangreindrar skyldu ráðherra að opna fyrir innflutning á svínakjöti þegar framboð er ekki nægjanlegt hérlendis hefur íslenska ríkið skuldbundið sig, líkt og með alifuglakjötið, til að heimila innflutning á tilteknu magni af svínakjöti á lægri tollum. Þer íslenska ríkinu skylda til að úthluta tollkvóta fyrir 64 tonn af svínakjöti árlega á grundvelli Marakess-sáttmálans auk 200 tonna á grundvelli samkomulagsins við ESB.

Á árinu 2014 voru flutt inn rúmlega 983 tonn af svínakjöti, umbreytt í skrokka. Innflutningurinn hefur aukist um rúmlega 450% frá árinu 2010. Tollverndin á svínakjötinu hefur þó jafnframt aukist á milli ára, samfara aukinni eftirspurn, stóð á árinu 2013 í 31,6% og hafði þá aukist um rétt rúmlega 8% frá árinu 2011, sbr. töflu 8.

Ljóst má vera af framangreindum upplýsingum að innflutningur á

„Á árinu 2014 voru flutt inn rúmlega 983 tonn af svínakjöti, umbreytt í skrokka.“

Tölulegar upplýsingar um svínakjöt í tonnum og prósentum

Ár	Framleiðsla	Innflutningur (umbr. í skrokka)	Neysla	Hlutf. innfl. af neyslu	Tollvernd
2010	6157.564	2018	6243	3.5%	
2011	6044.404	600	6545	9.2%	23.4%
2012	5853.739	493	6105	8.1%	24.7%
2013	6338.502	776	6543	11.9%	31.6%
2014	6472.404	983	6682	14.7	

Tafla 8

svínakjöti hefur aukist umtalsvert undanfarin ár og jafnframt hefur hlutdeild innflutnings af neyslu aukist stöðugt. Um leið fer tollverndin í vaxandi. Aukin eftirspurn er eftir erlendu svínakjöti en hún leiðir til þess að tollverndin hækkar enda helst hún í hendur við hækkað kvótaverð.

Slíkt leiðir til hækkaðs verðs til neytenda og raskar samkeppnisumhverfi í viðskiptum með vöruna. Má í því samhengi nefna að Samkeppniseftirlitið hefur, líkt og með alifuglakjötið, talið þörf á því að innflutningshömlur á svínakjöti verði lagðar af og telur slíkt „fela í sér umtalsverðar kjarabætur fyrir neytendur“, sbr. áðurnefnda skýrslu



nr. 1/2015. Tiltekur Samkeppniseftirlitið ennfremur, sem rök fyrir því að afnema ætti tollvernd af bæði kjúklinga- og svínakjöti, að framleiðendur umræddra vara séu tiltölulega fáir og starfsemin teljist ekki til hefðbundins landbúnaðar heldur verksmiðjuframleiðslu, sbr. einnig skýrsla eftirlitsins nr. 2/2008 Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi. Eiga þannig sjónarmið sem lögð hafa verið fram til stuðnings því að vernda íslenskan landbúnað ekki við þegar fjallað kjúklinga- og svínakjöt.



„Hins vegar hefur fjölgun ferðamanna aukið mjög eftirspurn eftir nautakjöti, ekki síst á veitingahúsum.“

Nautakjöt

Umtalsverður skortur hefur verið á nautakjöti á Íslandi undanfarin misseri og helgast aðallega af tvennu. Annars vegar er aukin eftirspurn eftir mjólkurvörum og því hefur nautakjötsframleiðsla dregist saman; bændur hafa sett kvígur á til mjólkurframleiðslu fremur en að ala upp gripi til kjötf framleiðslu. Hins vegar hefur fjölgun ferðamanna aukið mjög eftirspurn eftir nautakjöti, ekki síst á veitingahúsum. Þrátt fyrir þetta hefur tollverndin á nautakjöti hækkað um tæp 6% frá árinu 2011 til ársins 2013.

Nautakjöt ber skv. tollskrá umtalsverða tolla og á það tollskrárnúmer sem langmest var flutt inn af á árinu 2014, þ.e. nr. 0202.3009 Kjöt af dýrum af nautgripakyni, fryst: Beinlaust: Annað, leggst almennur tollur, þ.e. 30% verðtollur og 599 kr./kg. magntollur. Sé varan flutt inn frá ESB ber hún hins vegar 18% verðtoll og 359 kr./kg. magntoll. Á árinu 2014 var aftur á móti viðvarandi skortur á umræddri vöru og var því í tvígang gefinn út opinn tollkvóti sem tók samanlagt til stærsts hluta ársins. Á opna tollkvótann var lagður 270 króna magntollur á kíló, en það getur samsvarað 35 til 55% af innflutningsverði vörunnar. Eins og sjá má hér að framan hefur framleiðsla á nautakjöti dregist

Tölulegar upplýsingar um nautakjöt í tonnum og prósentum

Ár	Framleiðsla	Innflutningur (umbr. í skrokka)	Neysla	Hlutf. innfl. af neyslu	Tollvernd
2010	3894.9	184	4100	4.5%	
2011	3858.256	724	4580	15.8%	20.8%
2012	4112.835	329	4439	7.4%	16.1%
2013	4081.617	443	4542	9.8%	26.2%
2014	3495.364	1746	5245	33.3%	

Tafla 9

mikið saman undanfarin ár en neysla þess hefur aukist. Minnkandi framleiðsla og neysluaukningu hefur verið mætt með innflutningi á nautakjöti sem hefur aukist um tæp 950% frá árinu 2010 til ársins

2014. Íslensk stjórnvöld hafa brugðist við skorti á innlendri vöru með áðurnefndum opnu tollkvótum sem í sumum tilvikum er úthlutað fjórum sinnum á ári fyrir hvert tollskrárnúmer.

Eins og gefur að skilja er hagstæðara fyrir innflutningsfyrirtæki að flytja inn vörur á opnum tollkvóta sem gefinn er út vegna skorts innanlands heldur en á WTO- eða ESB-tollkvótum. Auk opinna tollkvóta á nautakjöti er árlega úthlutað tollkvótum á grundvelli Marakes-samningsins (WTO), 95 tonnum, og 100 tonnum á grundvelli ESB-samningsins. Ekki hefur ávallt komið til þess að þeir kvótar séu nýttir enda getur mögulega verið hagstæðara fyrir innflutningsfyrirtæki að flytja inn erlent nautakjöt á opnum tollkvótum. Í slíkum tilvikum þá greiðir innflytjandi einungis uppgefinn magntoll í útgefinni reglugerð ráðherra við innflutning en sleppur við að greiða áðurnefnt kvótaverð fyrirfram, gegn framlagningu bankaábyrgðar, auk greiðslu magntolls við innflutning.

„Íslenskar kartöflur njóta tollverndar þegar íslenska framleiðslan annar eftirspurn, yfirleitt yfir sumarmánuðina.“

Franskar kartöflur

Íslenskar kartöflur njóta tollverndar þegar íslenska framleiðslan annar eftirspurn, yfirleitt yfir sumarmánuðina. Á þeim tíma er innflutningi erlendra kartaflna (tollskrárnúmer 0710.1000) stjórnað með verð- og magntollum, þ.e. 30% verðtoll á innflutningsverð og 59 kr./kg. Á öðrum tíma ársins, þegar ekki er völ á innlendri framleiðslu, eru engir tollar á þessum vörum.

Gjaldtakan í þessu tilfelli helgast sem sagt af því sjónarmiði að vernda hina innlendu framleiðslu á landbúnaðarvörum á meðan hún er sannarlega fyrir hendi. Sams konar aðferðum er beitt varðandi tolla á öðrum útiræktuðum grænmetistegundum, sem njóta ártíðarbundinnar verndar. Þess ber þó að geta að sætar kartöflur, sem ekki eru framleiddar hérlandis, bera allt árið um kring 30% verðtoll. Samkvæmt tölum frá Landssambandi kartöflubænda eru árlega framleidd um 10.080 tonn af venjulegum kartöflum hérlandis, ef miðað er við meðaltal áranna 2009-2013. Megnið af þeirri framleiðslu er óunnið og berst varan, kartaflan, til neytenda nokkurn veginn eins og hún kemur upp úr jörðinni. Úr hluta af þessari framleiðslu eru hins vegar unnar ýmsar vörur, þ. á m. franskar kartöflur.



Það er eingöngu einn aðili sem



„Samkvæmt upplýsingum frá Þykkvabæjar framleiðir félagið árlega um 65% af þessum frönsku kartöflum úr íslenskum kartöflum, ef miðað er við meðaltal áráanna 2009-2013.“



framleiðir franskar kartöflur hér á landi, þ.e. fyrirtækið Þykkvabæjar. Samkvæmt upplýsingum frá Capacent og AC Nielsen selur Þykkvabæjar árlega um 200 tonn af frönskum kartöflum á markaði, ef miðað er við meðaltal áráanna 2009-2013. Það eru innan við 2% af heildarframleiðslu kartaflna hérlandis m.v. síðustu fimm ár (200 tonn af 10.080 tonnum).

Samkvæmt upplýsingum frá Þykkvabæjar framleiðir félagið árlega um 65% af þessum frönsku kartöflum úr íslenskum kartöflum, ef miðað er við meðaltal áráanna 2009-2013. Það þýðir að Þykkvabæjar framleiðir að meðaltali um 35% af frönskum kartöflum úr innfluttum kartöflum. Árið 2010 fór þetta hlutfall innfluttra kartaflna upp í rúm 60%. Þetta þýðir nánar tiltekið að af árlegri sölu Þykkvabæjar á frönskum kartöflum (200 tonn) eru eingöngu að meðaltali 135 tonn sem unnin eru úr íslenskum kartöflum.

Almennt er við það miðað að um tvö kíló af ferskum kartöflum fari í hvert kíló af frönskum kartöflum. Miðað við hlutfallið af íslenskum kartöflum í frönskum kartöflum frá Þykkvabæjar má því gera ráð fyrir að fyrirtækið noti árlega að meðaltali um 269 tonn af ferskum íslenskum kartöflum til þess að búa til franskar kartöflur. Það þýðir að eingöngu 2,8% af heildarframleiðslu á kartöflum hérlandis fara í það að búa til franskar kartöflur.

Skortur er á kartöflum yfir árið á Íslandi, þ.e. innlend framleiðsla er minni heldur en heildareftirspurn á markaði. Þykkvabæjar er fjarri því að anna eftirspurn neytenda eftir frönskum kartöflum með framleiðslu sinni heldur þarf í því skyni að flytja inn kartöflur erlendis frá allt árið um kring, ýmist á 30% tollum eða tollfrjálst, og notar m.a. til að búa til franskar kartöflur. Þessar frönsku kartöflur eru síðan seldar til neytenda hér á landi undir merkjum Þykkvabæjar, sem íslenskar franskar kartöflur, og njóta verndar sem slíkar. Á innfluttar franskar kartöflur fellur nefnilega 76% tollur.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofunni eru árlega flutt til landsins um 2.633 tonn af frystum frönskum kartöflum, ef miðað er við meðaltal áráanna 2009-2013. Þegar innlendri framleiðslu Þykkvabæjar á frönskum kartöflum hefur verið bætt við innflutningstölur er kominn vísir að heildar innanlandsneyslu á frönskum kartöflum, eða sem nemur 2.835 tonnum á ári, ef miðað er við meðaltal áráanna 2009-2013. Þetta þýðir að framleiðsla Þykkvabæjar á frönskum kartöflum nemur eingöngu um 7% af innanlandsneyslu vörunnar (200 tonn af 2.835 tonnum). Þá nemur sú framleiðsla Þykkvabæjar, sem unnin er úr íslenskum kartöflum, innan við 5% af árlegri innanlandsneyslu á frönskum kartöflum (135 tonn af 2.835 tonnum). Það þýðir að 76% ofurtollur er lagður á rúmlega 95% af neyslu Íslendinga á frönskum kartöflum undir því yfirskini að verið sé að vernda þau 5% sem eftir standa.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (2014). Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Reykjavík: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið: Reglugerð nr. 988/2014 um úthlutun á opnum tollkvótum á ógerilsneyddri lífrænni mjólk. Sótt 21. apríl 2015 af [reglugerd.is](#)

Bændasamtökin. Vefsíða: [bondi.is](#)

Félag atvinnurekenda. Vefsíða: [atvinnurekendur.is](#)

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2015). Skilagrein starfshóps um endurskoðun tollskrár. Reykjavík: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2015). Frumvarp til laga um ýmsar forsendur frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2016. Sótt 22. september 2015 af [althingi.is](#)

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2004): Samanburður á matvælavæðingum á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins. Skýrsla nr. C04:03. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Hagstofa Íslands. Vefsíða: [hagstofa.is](#)

Hallgrímur Snorrason (2006). Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakabætti hás matvælavæðingar á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæðing nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Morgunblaðið. Vefsíða: [mbl.is](#)

Ríkisútvarpið. Vefsíða: [ruv.is](#)

Samkeppniseftirlitið (1999). Samráð við gerð tiboða í innflutning á blómum. Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1999. Sótt 16. apríl 2015 af [samkeppni.is](#)

Samkeppniseftirlitið (1999). Samkeppnishömlur við innflutning á blómum. Álit samkeppnisráðs nr. 4/1999. Sótt 16. apríl 2015 af [samkeppni.is](#)

Samkeppniseftirlitið (2005). Staðan á matvörumarkaði: Könnun norrænna samkeppniseftirlita – áherslur Samkeppniseftirlitsins. Fréttatilkynning 14. desember 2005. Sótt 23. ágúst 2015 af [samkeppni.is](#)

Samkeppniseftirlitið (2008). Öflug uppbygging: Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi. Skýrsla nr. 2/2008. Reykjavík: Samkeppniseftirlitið.

Samkeppniseftirlitið (2012). Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta), 508. mál. Umsögn nr. 4/2012. Sótt 16. apríl 2015 af [samkeppni.is](#)

Samkeppniseftirlitið (2015). Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði: Staða samkeppninnar 2015. Skýrsla nr. 1/2015. Reykjavík: Samkeppniseftirlitið.

Sigmundur Davíð Gunnlaugsson (2015). Ræða forsætisráðherra á Búnaðarþingi 2015. Sótt 17. ágúst 2015 af [bbl.is](#)

Skully, David W. (2001). Economics of Tariff-Rate Quota Administration. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Technical Bulletin No. 1893. Washington: US Department of Agriculture.

Utanríkisráðuneytið (2015). Nýir samningar við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur. Sótt 21. september 2015 af [utanrikisraduneyti.is](#)

Verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld (2013). Innlend þjónusta. Sótt 20. ágúst 2015 af [forsaetisraduneyti.is](#)

Viðskiptaráð Íslands (2015). Hverjar eru okkar ær og kýr? Nauðsynlegar breytingar í íslenskum landbúnaði. Reykjavík: Viðskiptaráð Íslands.

World Trade Organisation (2012). Trade Policy Review Iceland, Record Of The Meeting, 13. og 15. nóvember 2012. Sótt 20. ágúst 2015 af [docs.wto.org](#)

World Trade Organisation (2013). Understanding on tariff rate quota administration provisions of agricultural products, as defined in Article 2 of the Agreement on Agriculture — Ministerial Decision of 7 December 2013. Sótt 15. mars 2015 af [wto.org](#)

Mat á áhrifum breytinga á innflutningstollum á landbúnaðarvörur

Rannsóknasetur verslunarinnar hefur með eftirfarandi útreikningum áætlað líkleg áhrif afnáms innflutningstolla á kjúklingakjöt, svínakjöt og helmingslækkun innflutningstolla á nautakjöt auk afnáms innflutningstolla á tilbúnað afurðir úr kartöflum. Lagt er mat á breytingar á neyslumynstri og tekjur ríkisins af ofangreindri sviðsmýnd.

I. Neysla kjötafurða og tilbúinna afurða úr kartöflum

Samkvæmt útgjaldarannsókn Hagstofunnar eru útgjöld til matar og drykkjarvöru að meðaltali 14,6% heildarútgjalda heimilanna í landinu en um fimmtungur þess eru kjötvörur og um 1,1% vörur unnar úr kartöflum.

	Hlutfall af útgjöldum til matar og drykkjar
Svínakjöt	1,6%
Fuglakjöt	4,3%
Nautakjöt	2,7%
Annað kjöt	11,1%
Vörur unnar úr kartöflum	1,1%

Tafla 1: Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar

II. Tollvernd landbúnaðarvara

Í grófum dráttum má flokka tollvernd landbúnaðarvara í tvennt, annars vegar almenna magntolla og hins vegar tollkvóta sem boðnir eru út gegn gjaldi. Tollvernd er jafnframt ólík eftir viðskiptalöndum vegna aðildar að hinum ýmsu viðskipta- og milliríkjasamningum, ber þar helst að nefna samninginn við alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) og samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Í töflu 2 má sjá tollvernd sem hlutfall af tollverði:

	Tollvernd, hlutfall af innflutningsverði
Svínakjöt	31,6% ¹
Fuglakjöt	49,9% ¹
Nautakjöt	26,2% ¹
Unnar kartöfluvörur	55,7% ²

Tafla 2: Tollvernd landbúnaðarvara. Heimild: ¹Skýrsla starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra (desember 2014). ²Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Til þess að leiða út tollvernd sem hluta af innflutningsverði unninna matvæla úr kartöflum var svipuð aðferðafræði notuð og sýnd er í töflunni að ofan, samkvæmt því er tollvernd kartaflna um 55,7% sem hlutfall tollverðs fyrir þær kartöfluvörur sem eru í 20. kafla tollskrár.

III. Neyslubreytingar við afnám eða lækkun tolla

Til að áætla áhrif á neyslubreytingar við afnám eða lækkun tolla var verðteygni eftirspurnar metin fyrir áðurnefnda vöruflokka. Verðteygni eftirspurnar lýsir þeirri hlutfallslegu breytingu sem verður á eftirspurðu magni við tiltekna verðbreytingu, það er hversu næm eftirspurn eftir vöru er fyrir breytingum á verði vörunnar. Fyrir nauðsynjavörur eins og matvæli er tölugildi verðteygni jafnan minna en 1, en hærra fyrir nauðsynjavörur.¹ Fáar rannsóknir hafa verið gerðar hérlandis á verðteygni eftirspurnar eftir landbúnaðarvörum og ræður gagnafæð þar mestu um. Verðteygni er nokkuð ólík á milli landa og menningarheima og því erfitt að heimfæra erlendar rannsóknir beint upp á innlendan markað. Við mat á verðteygni einstakra vöruflokka var stuðst við líkan Deaton og Mullenbauer, An almost ideal demand system (AIDS). Verðvísitölur og vigtir í líkanið voru fengnar úr útgjaldarannsókn Hagstofu Íslands fyrir tímabilið 1997-2014. Í töflu 3 sjást útreikningar RSV á verðteygni eftir Svína-, fugla- og nautakjöti auk samanburðar við erlenda *meta*-rannsókn á verðteygni sömu vara í Bandaríkjunum (Andreyeva, Long, Brownell (2010)) .

Eiginverðteygni	Rannsókn RSV	Andreyeva et. Al. (2010)
Svínakjöt	-0,43	-0,72
Fuglakjöt	-0,62	-0,68
Nautakjöt	-0,45	-0,72

Tafla 3: Verðteygni landbúnaðarvara. Heimild: Eigin útreikningar, Andreyeva, Long, Brownell (2010)

Eins og sést í töflu 3 sýna tölur RSV heldur minni teygni en í rannsókn Andreyeva et. al. ef undan er skilið fuglakjöt. Möguleg skýring á meiri verðteygni fuglakjöts en annarra kjötafurða gæti falist í skýrari verðvitund íslenskra neytenda gagnvart kjúklingakjöti en öðru kjöti. Þessu mætti lýsa með dæmi þar sem neytandi þekkir vel algengt verð á kjúklingabringum og ákveður að kaupa þegar verð er eingöngu litlu lægra en venjulega. Ekki náðist viðunandi mat á

¹ Tölurnar í töflu 3 má túlka þannig að breytist verð um tiltekna prósentu má margfalda viðkomandi prósentu við verðteygni vörunnar og fá út samsvarandi hlutfallslega magnbreytingu. Svo dæmi sé tekið af svínakjöti í töflunni og gefið að það hækki um 10% í verði má ætla að eftirspurn magn þess dragist saman um 4,3% miðað við rannsókn RSV.

verðteygni unninna kartöfluvara en hið sama er uppi á teningnum í erlendum rannsóknum og kemur teygnistuðull jafnvel fram með jákvæðu formerki. Bendir þetta til þess að verðteygni unninna kartöfluvara sé lítil og verður miðað við algjörlega óteygna eftirspurn hér.

Erfitt er að leiða út meðalálagningu smásölu á kjötvörum og þarf því að áætla þá forsendu hvernig tollabreytingin færist út í verðlagið. Hér verður gefin sú forsenda að krónutölbreyting lækkunar á innkaupsverði leiði út í verðlagið.²

IV. Niðurstöður

Tollheimta af svína- fugla- og nautakjöti auk unninna kartöfluafurða árið 2013 voru 753.669 þúsund krónur. Þær tillögur sem metnar eru hér fela í sér afnám tolla af unnum kartöfluvörum, svína- og alifuglakjöti að fullu en afnám tolla á nautakjöt að helmingi.

Töluvert meira magn unninna kartöfluafurða er flutt inn á til landsins en kjöt í ofangreindum flokkum eða 3.107 tonn samanborið við 1.460 tonn af kjöti árið 2013. Tollheimta af unnum kartöfluvörum árið 2013 m.v. áðurreiknaða tollvernd var 371.610 þúsund krónur samanborið við 382.058 þúsund krónur af svína-, fugla- og nautakjöti.

	Áhrif á tekjur ríkissjóðs, m.v. tollheimtu ársins 2013 (þús. kr.)
Svínakjöt	70.853
Fuglakjöt	218.536
Nautakjöt	46.334
Unnar kartöfluafurðir	371.610
Alls	707.334

Tafla 4: Tekjur ríkisins af tollheimtu þeirra vara sem breytingarnar ná til árið 2013. Gert er ráð fyrir að áhrif á tekjur ríkissjóðs nemi tollheimtunni.

Hér er hagsmunaaðilum að breytingunni skipt upp í þrjá hópa, ríkissjóð, neytendur og innlenda framleiðendur. Hvað ríkissjóð varðar verður litið svo á að upphæð tollalækkunarinnar komi til lækkunar á tekjum ríkissjóðs. Lækkun tolla hefur hefur töluvert meiri jákvæð áhrif fyrir neytendur en neikvæð áhrif á ríkissjóð eða um 1,9 ma. kr. Hér munar

² Ef samkeppnisform heildsala og smásala breytist ekki þá er eðlilegt að ætla að breytingin leiði á endanum að öllu leyti út í verðlagið.

mestu um að verðlækkun innfluttra landbúnaðarvara veldur því að innlendir framleiðendur þurfa að taka á sig töluverðar verðlækkanir til að vera samkeppnishæfir, ellegar færist neyslan að stærri hluta yfir í erlendar afurðir.

Í töflu 4 má sjá áætluð áhrif sviðsmyndarinnar að gefnum forsendum. Vert er að benda á að sú flokkun sem liggur til grundvallar töflunni nær eingöngu til nýs og frosins kjöts en ekki t.d. þess kjöts sem hefur verið reykt. Leiðir þetta af flokkun í vigtum vísitölu neysluverðs sem nýttar voru við rannsóknina. Miðað er við að flokkur unninna kjötvara, reykt og saltaðs kjöts sé að þremur fjórðu hlutum svínakjöt en að öðru leyti vörur sem breytast ekki í sviðsmyndinni (hangikjöt sem dæmi). Önnur skekkja sem hefur töluverð áhrif er að eingöngu er um að ræða þær vörur sem keyptar eru í smásöluverslunum en ekki á veitingastöðum. Ef matsölustöðum og mótuneytum væri bætt við heildarflokk matvæla yrði flokkurinn um þriðjungi stærri. Þetta hefur sérstaklega áhrif á mat áhrifa afnáms tolla af unnum kartöfluvörum og má þar ætla að áhrifin séu töluvert vanmetin.

	Verðbreyting	Magnbreyting	Lækkun matarkörfu meðalfjölskyldu á ári ³	Heildarútgjöld til matarinnkaupa (þús. kr.)
Svínakjöt	15,8%	6,8%	8.549 kr.	1.160.035
Fuglakjöt	25%	15,5%	11.076 kr.	1.502.949
Nautakjöt	8,7%	3,9%	1.080 kr.	146.563
Unnar kartöfluvörur	27,8%	0%	2.718 kr.	368.860
Alls			23.423 kr.	3.178.407

Tafla 5: Áætluð áhrif miðað við sviðsmynd. Byggt er á að meðal-hlutfall tolla í útsöluverði kjúklingakjöts sé 25%, 17% í útsöluverði nautakjöts og 16% í útsöluverði svínakjöts. Víxláhrif falla til í réttum hlutföllum á kjörtafurðirnar í töflunni.

Ofangreindar niðurstöður eru nokkurri óvissu háðar. Séu áhrifin vanmetin, sem af tvennu má telja líklegra, má búast við meiri jákvæðum áhrifum á neytendur af sviðsmyndinni en taka innlendir framleiðendur þá jafnan á sig meiri verðlækkun af tollalækkuninni. Til þess að setja áhrif sviðsmyndarinnar í samhengi má jafna breytingum vegna hennar við u.þ.b. 2,5% lækkun VSK á matarkörfu meðalfjölskyldunnar.

³ M.v. meðalfjölskyldu útgjaldarannsóknar Hagstofunnar eru 2,4 í heimili.

Matartollar

Verndarstefna eða samkeppni
og valfrelsi neytenda?

Félag atvinnurekenda
Reykjavík 2015



**Starfsmenn Félags atvinnurekenda sem komu
að gerð skýrslunnar:**

Bjarndís Lárusdóttir
Björg Ásta Þórðardóttir
Guðný Petrína Þórðardóttir
Inga Skarphéðinsdóttir
Ólafur Stephensen
Páll Rúnar M. Kristjánsson



Félag atvinnurekenda

Húsi verslunarinnar
103 Reykjavík
Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is
atvinnurekendur.is