

Nefndasvið Alþingis
B.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. desember 2020.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum (úthlutun tollkvóta), 376. mál.

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar 4. desember sl. um ofangreint mál, á þingskjali 468.

I. Efni frumvarpsins og rökstuðningur

Megintillaga landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra í frumvarpi þessu er að hverfa frá svokölluðu jafnvægisútboði við úthlutun tollkvóta fyrir búvörur, sem samið hefur verið um í alþjóðasamningum, og taka tímabundið upp fyrri útboðsaðferð, þar sem tollkvótar eru seldir hæstbjóðanda.

Rök ráðherra fyrir breytingunni eru að nauðsynlegt sé að endurvekja fyrri útboðsaðferð tímabundið „í ljósi þeirra erfiðu aðstæðna sem ríkja nú á markaði vegna heimsfaraldurs kórónaveirunnar“. Meginmarkmið frumvarpsins er sagt vera að „lágmarka áhrif kórónuveirufaraldursins á innlenda framleiðslu landbúnaðarafurða.“ Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að mikil fækkun ferðamanna vegna heimsfaraldursins hafi dregið úr eftirspurn eftir matvælum, en innflutningur samkvæmt tollkvótum hafi á sama tíma haldizt óbreyttur. „Það er innlend matvælaframleiðsla sem tekur það högg og við því þarf að bregðast,“ segir í greinargerðinni.

II. Forsaga málsins

Núverandi aðferð við útboð á tollkvótum, svokallað jafnvægisútboð, var tekið upp með breytingu á búvörulögum sem tók gildi í ársbyrjun með lögum nr. 152/2019. Þegar frumvarpið sem varð að þeim lögum var kynnt opinberlega, lét ráðherrann, sem leggur þetta mál fyrir þingið, hafa eftir sér í fréttatilkynningu: „Neytendur eiga að njóta aukins vöruúrvals, lægra vöruverðs og aukinnar samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur. Einföldun og skýrara regluverk er varðar úthlutun tollkvóta mun stuðla að þessu.“

Í fréttatilkynningunni sagði ennfremur að markmiðið með breyttri útboðsaðferð væri að „auka ábata neytenda vegna tollkvóta í formi lægra vöruverðs, auka samkeppni en jafnframt gæta að hagsmunum innlendra framleiðenda.“ Svipaður texti var í greinargerð frumvarpsins. Það þarf því væntanlega ekki að hafa mörg orð um að með því að leggja til að breyta útboðsaðferðinni tímabundið til baka er ráðherrann að draga úr samkeppni og stuðla að herra vöruverði til neytenda.

Félag atvinnurekenda undirstrikaði í umsögn við frumvarp þetta þá afstöðu sína að ekki eigi að bjóða upp tollkvóta; það gangi beinlínis gegn markmiðum þeirra alþjóðasamninga sem

gerðir eru um gagnkvæman markaðsaðgang í formi tollkvóta. Hins vegar taldi félagið tillöguna um jafnvægisútboð skárri en fyrra kerfi og að hún myndi tímabundið stuðla að bættum hag innflutningsfyrirtækja og neytenda með lækkun útboðsgjalds fyrir tollkvóta. Nánar tiltekið sagði í umsögn FA:

Félag atvinnurekenda hefur verið gagnrýnið á núverandi uppboðskerfi og er til efs að hægt sé að finna verra kerfi til að útdeila tollkvótum. Það má því segja að allar breytingar hljóti að vera til bóta. Hins vegar dregur FA mjög í efa að til lengri tíma litið græði neytendur á áframhaldandi uppboðum á tollkvóta, sama hvaða aðferð er notuð.

Að mati FA er ekki ósennilegt að verð fyrir tollkvóta í fyrstu útboðunum með nýrri aðferð, verði frumvarpið að lögum, verði lægra en það hefur verið. Það mun hins vegar fljótt taka breytingum til hækkunar, að minnsta kosti þegar stækkun tollkvóta samkvæmt ESB-samningnum verður að fullu komin fram. [...]

Sagan sýnir hins vegar að útboðsgjaldið hefur á lengri tíma þá tilhneigingu að hækka stöðugt og ná jafnvægi í tölu sem er rétt undir kostnaði innflytjenda af að flytja viðkomandi vöru inn á fullum tolli. Engin ástæða er til að ætla að langtímaþróunin verði önnur, þótt breytt útboðsaðferð verði notuð. Þannig mun áframhaldandi uppboð á tollkvóta áfram éta upp smám saman ávinning fyrirtækja og neytenda af því tollfrelsi sem samið hefur verið um í alþjóðasamningum og stjórnámalámennt halda gjarnan fram á hátíðisstundum að eigi að stuðla að lægra vöruverði og meiri samkeppni.

FA er áfram þeirrar skoðunar að til lengri tíma litið sé hag verzlunarinnar og neytenda bezt borgið með endurgjaldslausri úthlutun tollkvóta. Hins vegar fer ekki á milli mála að ný útboðsaðferð á sinn þátt í lækkun útboðsgjalds um skeið.

III. Áhrif frumvarpsins

Einungis eitt útboð hefur farið fram á tollkvóta samkvæmt samningnum við Evrópusambandið með hinni nýju aðferð; í júní síðastliðnum vegna tímabilsins júlí til desember 2020. Í meðfylgjandi töflu má sjá breytingar á útboðsgjaldinu miðað við síðasta útboðið sem fram fór með eldri aðferðinni:

Innflutt vara	Útboðsgjald eldri aðferð, kr. á kg	Útboðsgjald jafnvægisútboð, kr. á kg	Breyting kr. á kg
Nautakjöt	331	200	-131
Svínakjöt	188	182	-6
Alifuglakjöt	262	280	18
Alifuglakjöt lífrænt	134	111	-23
Ostar	719	680	-39
Þurrkaðar og reyktar skinkur	200	5	-195
Pylsur	167	10	-157
Elduð kjötvara	239	175	-64

Hér sést vel að útboðsgjaldið lækkar í öllum flokkum nema á kjöti af alifuglum ræktuðum með hefðbundnum hætti. Mest lækkar gjaldið vegna innflutnings á nautakjöti (40%), þurrkuðum og reyktum skinkum (98%) og pylsum (94%).

Enginn vafi leikur á að innflutningsfyrirtæki, sem í flestum tilvikum greiða minna fyrir tollkvóta, og neytendur, sem greiða lægra vöruverð, hafa notið góðs af breytingunni. Því hefur verið haldið fram að verzlunin hafi ekki skilað neytendum þeim hagsbótum, sem tollasamningurinn og breytt útboðsaðferð hafa skilað. Nú er ekki alveg einfalt að greina hvað af lækkun útboðsgjaldsins er vegna stækkunar tollkvóta og hvað vegna breyttrar útboðsaðferðar, en ekki fer á milli mála að neytendur njóta góðs af. Til vitnis um það er ný skýrsla Alþýðusambandsins, sem gerð var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR), samkvæmt samningi um að verðlagseftirlit ASÍ kannaði verð á innlendum og innfluttum búvörum. „Markmiðið með samningnum var að safna gögnum og fylgja þannig eftir þeim breytingum sem gerðar voru á lögum um tollkvóta í desember 2019. Væntingar standa til að breytingarnar muni skila sér í lægri kostnaði fyrir innflytjendur og lægra verði til neytenda,“ segir í skýrslunni.

Niðurstaða ASÍ er í stuttu máli að innfluttar kjöt- og mjólkurvörur (sem stærri tollkvótar og breytt útboðsaðferð nær til) hafi hækkað mun minna í verði en 20% veiking gengis krónunnar gagnvart evrunni á tímabilinu frá desember 2019 til september 2020 gaf tilefni til; í sumum tilvikum minna en innlendar vörur og jafnvel hafi verð lækkað. Breytingar á verði tiltekinna búvara má sjá í töflunni hér að neðan.

Verð á innfluttum búvörum hækkaði í sumum tilvikum meira en verð innlendra búvara, að því er segir í niðurstöðum skýrslunnar. „Í sumum flokkum landbúnaðarvara hækkaði verð á innfluttum landbúnaðarvörum þó ekki mikið umfram verð á innlendum landbúnaðarvörum og tiltölulega lítið sé horft til veikingar krónunnar á tímabilinu sem verðtakan fór fram. Þá mátti sjá verðlækkun í einum flokki innfluttra landbúnaðarvara í könnuninni,“ segir í niðurstöðunum. „Veiking krónu hefur tilhneigingu til að fara nokkuð hratt út í verðlag á innfluttum vörum en aðrir áhrifaþættir geta unnið upp á móti,“ segir ennfremur í skýrslunni.

Að mati FA sést þetta glöggt í þeim verðbreytingum samkvæmt könnun ASÍ, sem sjá má í meðfylgjandi töflu. Verðhækkanir á kjötvörum og ostum eru minni en gengisveikingin gefur tilefni til og í tilviki alifuglakjöts lækkar verð innfluttrar vöru. Tollkvótar á þessum vörum hafa farið stækkandi vegna tollasamningsins við ESB og útboðsgjaldið lækkað í flestum tilvikum.

Verðbreyting desember 2019 til september 2020		
Vörflokkur í könnun	Innfluttar vörur	Innlendar vörur
Nautakjöt	2,2%	1,6%
Svínakjöt	7,9%	3,7%
Alifuglakjöt	-1,3%	3,3%
Unnar kjötvörur	4,8%	5,1%
Ostar	9,0%	6,5%
Tómatar	15%	-1%
Gulrætur	26%	5%
Sveppir	10%	1%
Paprikur	19%	-3%
Ísl. rófur	-	-11%

Innflutt grænmeti hækkar hins vegar talsvert meira en kjöt- og mjólkurvörur. Það skýrist í fyrsta lagi af gengisveikingu, í öðru lagi af því að innkaupsverð á grænmeti hefur hækkað vegna vandkvæða við tínslu, pökkun og flutninga vegna kórónuveirufaraldursins og að í þriðja lagi hafa ekki orðið hagstæðar tollabreytingar á grænmeti heldur þvert á móti. Með samþykkt laga nr. 152/2019 voru afnumdir svokallaðir skortkvótar; heimildir til að flytja inn búvörur á lægri eða engum tolli ef innlenda framleiðsla vantar á markað. Atvinnuveganefnd gerði tillögu að þrengingu á þeim tímabilum tollfrjáls innflutnings, sem tilgreind voru í frumvarpi ráðherra, og var sú breyting samþykkt af Alþingi. Líkt og FA varaði við í umsögn um áður nefnt frumvarp hefur það orðið til þess að komið hafa tímabil sem innflutt vara er flutt inn á fullum tolli þótt lítið eða ekkert sé til af innlendri vöru og hefur það haft áhrif til hækkunar á grænmetisverði, í þessu tilviki aðallega á verði gulróta.

Niðurstaðan er alltént skýr; yfirgnæfandi líkur eru á að frumvarpið muni hafa þau áhrif að fram á árið 2022 muni útboðsgjaldið, sem innflutningsfyrirtæki þurfa að greiða fyrir tollkvóta, verða hærra en ella. Það mun stuðla að hækkun verðlags til neytenda umfram það sem ella hefði orðið. Innfluttar vörur hækka í verði og í skjóli þeirrar hækkunar verður auðveldara fyrir innlenda framleiðendur að halda uppi verði á sínum vörum. Má það heita með hreinum ólíkindum að stjórnvöld stuðli þannig meðvitað að hækkun matvöruverðs á þrengingatímum, á sama tíma og metfjöldi, eða yfir 25.000 manns, þiggur atvinnuleysisbætur og þykir matarreikningurinn eflaust nógu hár.

Ráðherra hafnaði því í viðtali við Ríkisútvarpið 3. desember síðastliðinn að frumvarpið leiddi sjálfkrafa til hækkunar á matarverði til neytenda. „Það er ekkert sjálfgefið að þetta þýði hækkunir fyrir neytendur. Það er verzlunin sjálf sem stýrir því hvernig hún leggur á sínar vörur,“ sagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Þetta er augljóslega útúrsmúningur. Ef tilgangur frumvarpsins er ekki að hækka verð innfluttrar vöru til að vernda innlenda framleiðslu, er vandséð af hverju það er lagt fram. Það má svo halda því til haga að álagning verzlunarinnar þarf að standa undir margvíslegum ófyrirséðum kostnaði vegna sóttvarnaráðstafana og vandkvæða sem fylgt hafa heimsfaraldrinum og vandséð að þar sé nokkurt svigrúm til lækkunar til að hlífa neytendum við afleiðingum ákvarðana alþingismanna.

IV. Almennur stuðningur eða sértækur og samkeppnishamlandi?

FA hefur, eftir að kórónaveirukreppan hófst, lagt áherzlu á að aðgerðir stjórnvalda til stuðnings fyrirtækjum séu almennar og hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppni til lengri eða skemmri tíma. Segja má að flestar aðgerðir stjórnvalda hafi verið almennar, í formi beinna styrkja, frestunar á greiðslu opinberra gjalda og lánaþyrirgreiðslu með ríkisábyrgð. Þær hafa staðið til boða öllum fyrirtækjum sem uppfylla tiltekin skilyrði, t.d. um tekjufall sem rekja má til heimsfaraldursins.

Með þessu frumvarpi er keyrt langt út fyrir þá braut sem almennt hefur verið mörkuð í aðgerðum stjórnvalda og lagðar til sértækar aðgerðir, sem hamla samkeppni á einum tilteknum markaði, þ.e. matvörumarkaðnum. Samkvæmt dómum Hæstaréttar er útboðsgjaldið skattur og með álagningu skatts á keppinauta innlendra framleiðenda búvara er samkeppnisstaða þeirra klárlega skekkt. Í öðrum innlendum framleiðslugreinum, sem hafa orðið fyrir áhrifum vegna heimsfaraldursins, dettur forsvarsmönnum fyrirtækja ekki einu sinni

Í hug að biðja um að keppinautar þeirra séu skattlagðir til að skapa hinu innlenda félagi svigrúm til að hækka verð, til tjóns fyrir neytendur.

Samkvæmt þeim upplýsingum, sem FA hefur aflað sér, er sízt minni eftirspurn eftir innlendum búvörum í verzlunum, þ.e. á almennum neytendamarkaði, eftir að kórónuveirukreppan hóf innreið sína. Möguleg minni eftirspurn er þá væntanlega fyrst og fremst vegna mikils samdráttar á veitinga- og gistihúsamarkaði. FA vekur einnig athygli á því að eitt eru tölur um minnkandi eftirspurn, en annað eru tölur um raunverulegan samdrátt í veltu eða tekjufall. FA telur afar hæpið að ætla að láta hinn almenna matvörumarkað líða sérstaklega fyrir vandkvæði á veitingahúsamarkaði. Með þessu frumvarpi er mögulegur vandi afurðastöðva vegna samdráttar á veitingahúsamarkaði færður yfir á verzlunina og neytendum sendur reikningurinn.

Fjárlaganefnd hefur nú birt tillögur sínar um breytingar á fjárlagafrumvarpi næsta árs. Þar á meðal er tillaga ættuð frá ráðherra um tæpan milljarð króna í beina styrki til bænda vegna samdráttar í eftirspurn vegna verulegrar fækkunar ferðamanna. Samtals eru þetta 242,5 millj. kr. vegna kúabænda og 727,5 millj. kr. vegna sauðfjárbænda. Þetta er að mati FA eðlilegri aðferð til að styðja bændur vegna tekjutaps og ekki markaðstruflandi með sama hætti og það frumvarp, sem hér er til umfjöllunar.

Raunar verður ekki séð að hækkanir á útboðsgjaldi, sem munu leiða af frumvarpinu, gagnist bændum sjálfum með beinum hætti, heldur verja þær fremur afurðastöðvar fyrir samkeppni. Ekki verður hjá því komizt að benda á að afurðastöðvum standa hin almennu stuðningsúrræði stjórnvalda vegna tekjufalls til boða, rétt eins og öllum öðrum rekstraraðilum, að því gefnu að þær uppfylli almenn skilyrði. Hvað stuðning til bænda varðar er honum bezt fyrir komið í beingreiðslum til þeirra, en ekki í skaðlegri skattlagningu á neytendur sem skilar bændum engum ábata.

V. Jón og séra Jón

FA vekur einnig athygli á því að fjölda fyrirtækja í öðrum greinum, sem þjónusta veitinga- og gistihúsamarkað og hafa orðið fyrir miklum búsisfjum, hafa ekki staðið önnur úrræði til boða en hin almennu stuðningsúrræði stjórnvalda. Matvælainnflytjendur, sem hafa sérhæft sig í vörum fyrir veitinga- og gistihúsamarkað og hafa orðið fyrir miklu tekjufalli, hafa mætt mikilli stífni hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu (ANR).

Þegar ferðamannastraumur stöðvaðist og eftirspurn á veitingahúsamarkaði hrundi síðastliðið vor, sendi FA ANR beiðni um að tollkvótar, sem áttu að gilda til 1. júlí, yrðu framlengdir þannig að innflytjendur brynnu ekki inni með heimildir, sem þeir hefðu greitt fyrir háar fjárhæðir. Því erindi var hafnað, en fallizt á að framlengja kvótana um mánuð á þeim grundvelli að slíkt væri orðið stjórnsýsluvenja, enda hefur slík heimild verið veitt mörg undanfarin ár í eðlilegu árferði. Þegar nýjum tollkvótum var úthlutað fyrir seinni helming ársins, tilkynnti ráðuneytið innflytjendum hins vegar að engin framlenging yrði í boði. Það er því ekki sama Jón og séra Jón, þegar kemur að greiðvikni ráðherra við fyrirtæki, sem hafa fengið skell vegna samdráttar á veitingahúsamarkaðnum.

Væntanlega vegna þess að ráðuneytið hefur áform um að breyta útboðsaðferð tollkvóta hafa engin útboð fyrir árið 2021 enn verið auglýst og innflutningsfyrirtækin engar upplýsingar fengið um mögulega tímasetningu þeirra, sem veldur margvíslegum vandkvæðum og getur seint talizt vönduð stjórnýsla. Eðlilegt hefði verið við þessar kringumstæður að gefa innflutningsfyrirtækjum lengri tíma til að nýta tollkvótann, þar sem við blasir að útboði verði ekki lokið fyrir áramót úr þessu.

Ein ástæðan fyrir því að innflutningur samkvæmt tollkvótum er óbreyttur, eins og vikið er að í greinargerð frumvarpsins, er einmitt stífni ráðuneytisins. Öllum umleitunum innflutningsfyrirtækja um að dreifa tollkvóta á lengri tíma eða skila honum og fá endurgreiðslu vegna minni eftirspurnar á veitingahúsamarkaði hefur verið mætt með sama hætti. Vegna þess að innflytjendur greiða hátt verð fyrir kvótana eiga þeir ekki annan kost en að flytja inn vörurnar og koma þeim í verð.

Það er óneitanlega kaldhæðnislegt að ráðuneytið hafi þannig sjálft átt þátt í að búa til meintan vanda, sem það vill nú leysa með þessu frumvarpi.

VI. Að lokum

Af framansögðu má vera ljóst að Félag atvinnurekenda leggst gegn samþykkt frumvarpsins. Það felur að mati félagsins í sér sértækan og samkeppnishamlandi stuðning við eina atvinnugrein og mismunar öðrum. Það mun fela í sér verðhækkanir á matvörumarkaði á þrengingatímum, þegar stjórnvöld ættu að róa að því öllum árum að lækka matarverð. Það er á skjön við almennar stuðningsaðgerðir stjórnvalda í þágu atvinnulífsins vegna kórónuveirukreppunnar.

FA áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllt,


Ólafur Stephensen
Framkvæmdastjóri FA