

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

Reykjavík, 26. nóvember 2019

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvorulögum og tollalögum (úthlutun tollkvóta), 382. mál.**

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar frá 19. nóvember sl. um ofangreint frumvarp, á þingskjali 488. Í frétt, sem birtist á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sama dag segir að tilgangur frumvarpsins sé að neytendur njóti „aukins vöruúrvals, lægra vöruverðs og aukinnar samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur“. Þetta er að mati FA gott markmið, en félagið dregur hins vegar stórlega í efa að ákvæði frumvarpsins hafi í för með sér að því verði náð.

**I. Tryggir „jafnvægisútboð“ hag neytenda?**

Ein af veigamestu breytingunum, sem í frumvarpinu felast, er að hverfa frá núverandi fyrirkomulagi úthlutunar tollkvóta samkvæmt alþjóðasamningum (WTO-samningnum og tvíliða samningi við Evrópusambandið). Kveðið er á um þessa breytingu í 1. grein frumvarpsins. Í stað þess að úthluta fyrst til hæstbjóðanda, verði tekið upp svokallað jafnvægisútboð, sem byggi á grundvallaratriðum svokallaðra hollenzkra útboða. Í því felst að allir bjóðendur sem fá úthlutað tollkvóta greiði lægsta samþykkt verð, en það er verðið sem sá segist reiðubúinn að greiða, sem býður í síðasta kílóið, ef svo má segja, af þeim tollkvóta sem er í boði. Hins vegar eru það þeir sem bjóða hærra verð sem geta tryggt sér kvóta. Þeir sem bjóða undir jafnvægisverðinu fá engan tollkvóta. Þessi tillaga er ættuð frá meirihluta starfshóps landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra, sem fékk það hlutverk að endurskoða regluverkið í kringum úthlutun tollkvóta fyrir búvorur. Lítið fer fyrir fræðilegum rökstuðningi fyrir ágæti hollenzkra útboða eða sambærilegra aðferða í skýrslu starfshópsins. Engin dæmi virðast hafa fundizt um að sílikar aðferðir séu notaðar til að útdeila tollkvótum í öðrum ríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, WTO.<sup>1</sup>

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 hækunar, að minnsta kosti þegar stækkun tollkvóta samkvæmt ESB-samningnum verður að fullu komin fram. Fátt bendir til annars en að áfram verði veruleg umframeftirspurn eftir þeim tollkvóta sem í boði er.

<sup>1</sup> Atvinnuvegaráðuneytið (2019): *Tillögur starfshóps um úthlutun tollkvóta*.  
Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910  
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is  
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

Eftir að samningur Íslands og Evrópusambandsins um stækkun gagnkvæmra tollkvóta fyrir búvörur tók gildi, hefur útboðsgjald lækkað í flestum flokkum vegna aukins framboðs á tollkvóta, eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins. Að mati FA eru jákvæð áhrif stækkunar ESB-tollkvóta til framtíðar ofmetin í greinargerðinni. Stækkun tollkvótanna verður að fullu komin fram árið 2021 og, eins og áður segir, er líklegt að til að byrja með fari útboðsgjaldið lækkandi. Það felur þá í sér tímabundinn ávinning fyrir innflutningsfyrirtæki og fyrir neytendur, sem munu þá – einnig tímabundið – njóta lægra verðs.

Sagan sýnir hins vegar að útboðsgjaldið hefur á lengri tíma þá tilhneicingu að hækka stöðugt og ná jafnvægi í tölu sem er rétt undir kostnaði innflyttjenda af að flytja viðkomandi vörum 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 stjórnámálum halda gjarnan fram þegar vel liggur á þeim að eigi að stuðla að lægra vörugerði og meiri samkeppni.

## II. Á yfirleitt að bjóða upp tollkvóta?

Meirihluti áðurnefnds starfshóps, sem skipaður var formanninum, Óla Birni Kárasyni alþingismanni, og fulltrúum Bændasamtaka Íslands, Samtaka atvinnulífsins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, virðist ekki hafa verið til í að skoða að úthluta tollkvótum án endurgjalds, sem er þó mun algengari aðferð á alþjóðavettvangi og fremur í samræmi við Marrakesh-samkomulagið sem Alþjóðaviðskiptastofnunin WTO starfar samkvæmt.<sup>2</sup>

Minnihluti starfshópsins, skipaður Brynhildi Pétursdóttur fulltrúa Neytendasamtakanna, lagði hins vegar til að horfið yrði frá uppboði á tollkvóta og þess í stað tekin upp blönduð leið, þar sem 50% kvótans yrði úthlutað með hlutkesti og 50% kvótans á grunni sögulegra viðskipta (markaðshlutdeild). Rökstuðningur fulltrúa Neytendasamtakanna fyrir þessari tillögu er sambærilegur því sem fram kemur hér að ofan: „Útboðsleiðin hækkar verð til neytenda og er því ekki vænleg út frá hagsmunum þeirra enda er markmiðið með þessum kvótum að auka frelsi í viðskiptum með landbúnaðarvörur milli landa.“

Félag atvinnurekenda telur að stjórvöld eigi fremur að leita leiða til að úthluta tollkvótum án endurgjalds – þótt engin þeirra sé gallalaus – en að halda áfram að bjóða kvótana upp, sem mun óhjákvæmilega bitna á vörugerði og samkeppni.

## III. Er frumvarpið í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands?

Furðu vekur að í þeim kafla greinargerðar frumvarpsins sem ber yfirskriftina „Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“ skuli ekki einu orði vikið að tvíhlíða samningi Íslands og Evrópusambandsins um gagnkvæmar tollaívilanir frá 2015 – sem þó er til umræðu annars staðar í greinargerðinni. Að mati Félags atvinnurekenda leikur enginn vafi á að bæði

<sup>2</sup> Sjá Þórólfur Matthíasson og Örn Ágústsson (2016): *Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum samkvæmt alþjóðlegum samningum, gallar og mögulegar úrbætur – skýrsla saman að beiðni Félags atvinnurekenda*.

núverandi fyrirkomulag uppboðs á tollkvóta og það fyrirkomulag, sem lagt er til í frumvarpinu, er brot á samningnum.

Í samningi Íslands og ESB segir í 10. grein: „*Samningsaðilarnir eru sammála því að tryggja að ávinningnum, sem þeir veita hvor öðrum, verði ekki stefnt í hættu með öðrum takmarkandi innflutningsráðstöfunum.*“

Rétt er að rifja upp að samningurinn gengur út á að hinir gagnkvæmu tollkvótar séu tollfrjálsir, þ.e. á nálltolli. Hæstiréttur Íslands komst í dómum sínum hinn 21. janúar 2016 að þeirri niðurstöðu að útboðsgjald vegna tollkvóta væri skattur í skilningi stjórnarskrárinnar. Álagning skatts á innflutta vöru er án nokkurs vafa takmarkandi innflutningsráðstöfun. Evrópusambandið leggur ekki sambærilega skatta eða tolla á tollkvótana sem samið var um, heldur úthlutar þeim án endurgjalds.

Eins og rakið var hér að framan hefur skatturinn, sem í útboðsgjaldi felst, á lengri tíma tilhneigingu til að leita jafnvægis í tölu sem er rétt undir kostnaði af flytja viðkomandi vöru inn á fullum tolli. Engum vafa er undirorpið að útboðsfyrirkomulagið stefnir í hættu þeim ávinningi sem að var stefnt með tollasamningnum við ESB.

#### IV. Eru ákvæði frumvarpsins um opna tollkvóta fullnægjandi?

Annað meginatriði frumvarpsins (2. grein) er afnám hinna svokölluðu opnu tollkvóta, sem núverandi ákvæði búvorulaga kveða á um að ráðherra skuli setja á tímabundið ef skortur er á tiltekinni búvöru á hæfilegu verði, að fengnum tillögum ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Lagt er til að fallið verði frá því fyrirkomulagi og nefndin lögð niður en þess í stað opnaðir tollkvótar fyrir tilteknar vörur á föstum tímabilum yfir árið, byggt á reynslu undanfarinna ára af opnun tollkvóta.

Þetta er að mati Félags atvinnurekenda ekki fráleit tillaga í grunninn. Það hefur oft reynt erfitt að sannreyna fullyrðingar innlendra birgja um birgðir þegar ráðgjafanefndin hefur reynt að meta hvort skortur sé á tilteknar vörum. Jafnframt hefur ráðherra oft og tíðum beitt þessu valdi sínu af hreinum geðþóttu; jafnvel þótt sýnt hafi verið fram á að skortur sé á viðkomandi vörum frá innlendum framleiðendum hefur hann hafnað innflutningi. Þar má nefna buffala-, geita- og ærmjólkurosta, lífrænan kjúkling, afskorin blóm og fleiri vörur.<sup>3</sup> Jafnframt hefur það tekið ráðherra upp undir ár að gefa út opinn tollkvóta fyrir vöru, sem sannanlega var skortur á hjá innlendum birgjum. Þannig sótti Mjólkurbúið Kú um opinn tollkvóta fyrir ógerilsneydda lífræna mjólk í febrúar 2013. Erindið var afgreitt í janúar 2014, án málefnaalegra skýringa á drættinum.<sup>4</sup>

Í frumvarpsdrögum þeim sem lágu frumvarpinu til grundvallar var birtur tæmandi listi yfir þau tollnúmer, sem ætti að opna tollkvóta fyrir allt árið eða hluta úr árinu. FA gerði margvislegar athugasemdir við listann og hefur verið brugðið við þeim sumum, svo sem varðandi tímalengd tollkvóta fyrir grænmetistegundir. Jafnframt hefur ráðuneytið fallið á að ástæða sé til að opna árlega tollkvóta fyrir svínasíður, þar sem innlend framleiðsla á þeim hefur verið

<sup>3</sup> Félag atvinnurekenda (2015): *Matartollar – verndarstefna eða samkeppni og valfrelsi neytenda?* bls. 28.

mjög langt frá því að anna eftirspurn. Eftir standa hins vegar eftirfarandi vanda- og álitamál, sem Alþingi hlýtur að þurfa að taka afstöðu til:

1. Vandséð er af hverju gefa þarf út opinn tollkvóta allt árið fyrir ýmsar vörur. Miklu nær hlýtur að vera að lækka einfaldlega tollana á þeim í tollskrá.
2. Ráðgjafanefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara hefur túlkað lagaákvæðin um skortkvóta afar þróngt og iðulega komist að þeirri niðurstöðu að enginn skortur væri á vörum, sem voru engu að síður hvergi fáanlegar í búðum. Nýjasta dæmið er af túlipönum, en Félag atvinnurekenda fór í byrjun október fram á að gefinn yrði út tímabundinn tollkvóti vegna skorts á markaðnum. Nefndin komst fimm vikum síðar að þeirri niðurstöðu að ekki væri skortur á túlipönum. Þegar þetta er ritað, tveimur vikum eftir að nefndin komst að þeirri niðurstöðu og sjö vikum eftir að beiðnin var send, er enn enga túlipana að hafa í flestum blómaverzlunum, nema nokkur innflutt búnt sem kosta tæplega 3.000 krónur, sem myndi hvergi teljast „hæfilegt verð“.

Sökum þess að lögin hafa verið túlkuð þróngt, er sagan, sem höfð er til hliðsjónar þegar opnir tollkvótar eru ákveðnir, ekki neytendum í hag. Beiðnum um opinn tollkvóta á túlipönum hefur þannig ítrekað verið hafnað, þrátt fyrir að skortur á vörum af fullnægjandi gæðum og á hæfilegu verði hafi verið æpandi. Fyrir vikið komast túlipanar ekki á listann. Hér mætti einnig tiltaka dæmið af hrámjólkinni, sem engin ákvæði er að finna um í frumvarpinu.

Skynsamlegt væri fyrir atvinnuveganefnd að óska eftir því við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að fá upplýsingar, tíu ár aftur í tímann, um allar umsóknir um skortkvóta og niðurstöður nefndarinnar. Á grundvelli þeirra upplýsinga mætti bæta við listann ýmsum vörum, sem reglulega hefur skort á íslenzkum markaði, þótt nefndin hafi ekki séð ástæðu til að taka mark á beiðnum og umsóknum um tollkvóta. Samþykkt 2. greinar frumvarpsins í óbreyttri mynd gengur klárlega gegn því markmiði að neytendur njóti aukins vöruúrvals, lægra vöruverðs og aukinnar samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur.

3. Félag atvinnurekenda getur ekki fallizt á rökstuðning ráðuneytisins fyrir því að eingöngu þurfi að gefa út opinn tollkvóta fyrir svínasíður vegna þess að innlend framleiðsla og umsamdir tollkvótar rúmi ekki eftirspurn eftir kjötvorum.

Hvað nautakjöt varðar, hefur framboð á því frá innlendum framleiðendum verið sveiflukennt og markað meðal annars af ástandi á mjólkurmarkaði og verði fyrir umframmjólk, en þegar það er hátt hafa bændur fremur sett kvígur á til mjólkurframleiðslu en alið þær til kjötframleiðslu. Fátt bendir til annars, að mati félagsmanna FA sem starfa á þessum markaði, en að áfram verði vaxandi eftirspurn eftir nautakjöti og umsaminн tollkvóti samkvæmt samningi Íslands og ESB verði fljótur að tæmast.

Sama á við um alifuglakjöt og er raunar ljóst af innflutningstöllum, sem birtar eru í greinargerð frumvarpsins, að ESB-tollkvótinn, eins og hann verður orðinn árið 2021, rúmar alls ekki innflutninginn eins og hann var árið 2017 og stefnir í að verða á þessu ári. Þar gæti skeikað um 200 tonnum.

Hér þarf einnig að horfa til þess að lagt er til að ákvæði frumvarpsins taki gildi um næstu áramót, en þá verður stækkan ESB-tollkvóta ekki komin til framkvæmda að fullu. Það er því næsta víst að samþykkt frumvarpsins óbreytt myndi leiða til skorts og verðhækkana á kjöti strax á næsta ári. FA leggur til að ákvæðum um a.m.k. 200 tonna opinn tollkvóta fyrir bæði nautakjöt og alifuglakjöt verði bætt við frumvarpið.

#### V. Hvernig á að bregðast við skorti?

Út úr frumvarpsdrögum landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra hefur verið felld grein sem gerði ráð fyrir að ráðherra gæti opnað tollkvóta vegna skorts á vöru vegna t.d. náttúruhamfara eða uppskerubrests. Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að lögmaður hafi gefið ráðuneytinu það alit að þessi ákvæði myndu ekki standast stjórnarskrá, þar sem verið væri að lækka skatta við aðstæður sem gætu talizt matskenndar.

Þetta lögfræðiálit stangast reyndar á við það sem fram kemur í greinargerð frumvarpsins, um að undangengar breytingar á búvorulögunum og nýlega fallnir héraðsdómar styðji þá niðurstöðu að núverandi ákvæði laganna um þetta efni (opna tollkvóta og mat ráðgjafanefndarinnar) stríði ekki gegn 40. og 77. grein stjórnarskrárinnar.

Hugmyndir um að leysa skort með bráðabirgðalögum eru langsóttar. Um er að ræða neyðarráðstöfun sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá við þær aðstæður að brýn nauðsyn sé til staðar á þeim tíma sem Alþingi er ekki að störfum. Lögin þarf svo að leggja fyrir Alþingi þegar það kemur saman á ný. Þessi heimild er almennt ekki notuð í seinni tíð og notkun hennar sem eins konar verkfæri við ákvörðunartöku framkvæmdavaldsins er í bezta falli vafasöm. Heimild til setningar bráðabirgðalaga er ætlað að veita aðferð til að bregðast við ófyrirséðum aðstæðum á tíma sem Alþingi er ekki að störfum. Í þessu frumvarpi er hins vegar um að ræða aðstæður sem eru fyrirséðar enda ljóst að skortur á matvælum mun ítrekað eiga sér stað á hverju ári. Löggjafinn getur ekki látið undir höfuð leggjast að setja lög um slik tilvik með þeirri rökleysu að við þær aðstæður megi bara setja bráðabirgðalög. Það er ekki tilgangur bráðabirgðalaga að bera í bætifláka fyrir löggjöf sem hefur af ásetningi verið unnin með óvönduðum hætti. Svo má velta upp þeirri spurningu hvort vilji sé til að efna til pólitískra delina á Alþingi í hvert skipti sem nauðsynlegt verður að bregðast við skorti á búvorum.

Vandinn, sem Alþingi þarf að taka afstöðu til, er hvernig eigi að bregðast við skorti sem ekki er árstíðabundinn á vörum, sem falla undir búvorulögin, hvort sem það er vegna náttúruhamfara, uppskerubrests eða hreinlega af mannavöldum. Sem dæmi um það síðastnefnda má nefna atburðarás síðastliðins vors og sumars, þegar aukinn útflutningur á lambakjöti dró verulega úr framboði innanlands, sem leiddi óumdeilanlega til hærra verðs til neytenda, þótt margumrædd ráðgjafarnefnd hafi að undangengnum fordæmalausum æfingum afurðastöðva í landbúnaði endurskoðað þá niðurstöðu sína að skortur væri á lambahryggjum og ekki lagt til útgáfu skortkvóta. Ef enginn möguleiki er á að bregðast við

skorti, sem þannig er til kominn, gefur það innlendum framleiðendum frítt spil um að stýra framboðinu og ná því verði sem þeim sýnist út úr verzluninni og neytendum, sérstaklega ef lítill eða enginn tollfrjáls innflutningskvóti er fyrir hendi á viðkomandi vöru til að viðhalda einhverri samkeppni frá innflutningi. Það á við um lambakjötið og einnig t.d. í tilviki sem kom nýlega upp, um að Mjólkursamsalan flytti út smjör á erlenden markað á lágu verði til að geta takmarkað framboð og haldið uppi verði innanlands. Einnig mætti rifja upp eldri dæmi af því þegar innlendri búvöru hefur hreinlega verið fargað til að draga úr framboði og hækka verð.

Spurningin sem Alþingi þarf að svara er sú, hvort það kjósi að reglulega komi upp tilvik þar sem framboð af búvöru er langtum minna en eftirspurn, sem veldur verðhækkunum og gengur þvert gegn sjónarmiðum um fæðuöryggi. Eins og þetta frumvarp er gert úr garði, er nokkuð öruggt að slík tilvik munu koma upp.

Einfaldasta leiðin til að koma í veg fyrir það, er að lækka tolla og styðja innlenden landbúnað með öðrum aðferðum, til dæmis beingreiðslum eins og lýst er í tillögum Samráðsvettvangs um aukna hagsæld frá árinu 2013.<sup>5</sup> Sé ekki vilji til að fara þá leið en engu að síður vilji til að hindra að tilvik komi upp þar sem skortur hækkar verð, þarf að vera eitthvert fyrirkomulag í búvörlögum til að tryggja að hægt sé að fyltja inn vörur á lægri tollum í afmörkuðum tilvikum.

Hugsa mætti sér að sett verði í lög tæmandi upptalning á vörum, þar sem tollkvóti er opinn hluta árs eða allt árið eða þá tollar á þeim lækkaðir eða afnumdir, en núverandi fyrirkomulagi, þar sem ráðgjafanefndin leggur til útgáfu skortkvóta, engu að síður viðhaldið. Það væri þá nokkurs konar öryggisventill sem grípa mætti til í afmörkuðum tilvikum, í stað þess að nefndin þyrfti að taka ákvarðanir um sömu vörurnar á ári hverju, eins og tíðkazt hefur undanfarin ár.

## VI. Önnur atriði

Stutt er síðan gerðar voru breytingar á búvörlögum þess efnis að tollkvóta fyrir upprunamerkta osta frá Evrópusambandinu skyldi úthlutað án útboðs, þ.e. með hlutkestisaðferð. 3. mgr. 65. gr. B búvörlaga hljóðar svo: „Þó skal ráðherra úthluta tollkvóta sem fellur undir vörulið 0406 samkvæmt tollskrá í viðauka I við tollalög eftir hlutkesti en hver aðili hljóti þó að hámarki 15% af heildarmagni ef viðkomandi vara er skráð í samræmi við reglur um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu.“ Í lögunum eða ákvæðinu er ekki fjallað um tengda aðila.

Félag atvinnurekenda hefur orðið vart við að í útboðum á ESB-tollkvóta fyrir upprunamerkta osta hafa fleiri en eitt fyrirtæki í sömu eigu, þ.e. tengdir aðilar, sótt um kvóta og sama fyrirtækjasamsteypa þannig fengið í sinn hlut 30% af heildarmagninu. Þetta atriði, sem FA hefur bent atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu á, telur félagið ganga gegn markmiðum laganna og leggur til að inn í 65. gr. B verði bætt ákvæði um að tengdir aðilar geti ekki sótt um úthlutun tollkvóta í upprunamerktum ostum.

<sup>5</sup> Sjá Verkefnistjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld (2013): *Innlend þjónusta*. Sótt 20. ágúst 2015 af [www.forsaetisraduneyti.is](http://www.forsaetisraduneyti.is) og Félag atvinnurekenda (2015): *Matartollar – verndarstefna eða samkeppni og valfrelsi neytenda?* bls. 19.

## VII. Niðurlag

Ljóst má vera af framansögðu að Félag atvinnurekenda telur að gera þurfi veigamiklar breytingar á frumvarpinu til að það þjóni í raun því markmiði ráðherra að neytendur njóti aukins vöruúrvals, lægra vöruverðs og aukinnar samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur.

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

Virðingarfyllst,

Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA