

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. ágúst 2019

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta)

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreindra frumvarpsdraga, sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda 12. júlí síðastliðinn. FA fagnar því markmiði, sem sett er fram í upphafi greinargerðar frumvarpsdraganna, að „stuðla að auknum ábata neytenda og að aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur.“ Félagið dregur hins vegar stórlega í efa að ákvæði frumvarpsins hafi í för með sér að því markmiði 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 tvíhliða samningi við Evrópusambandið). Kveðið er á um þessa breytingu í 1. grein frumvarpsdraganna. Í stað þess að úthluta fyrst til hæstbjóðanda, verði tekið upp svokallað jafnvægisútboð, sem byggir á grundvallaratriðum svokallaðra hollenzkra útboða. Í því felst að allir bjóðendur sem fá úthlutað tollkvóta greiði lægsta samþykka verð, en það er verðið sem sá segist reiðubúinn að greiða, sem býður í síðasta kílóíð, 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 búvörur. Lítið fer fyrir fræðilegum rökstuðningi fyrir ágæti hollenzkra útboða eða sambærilegra aðferða í skýrslu starfshópsins. Engin dæmi virðast hafa fundizt um að slíkar aðferðir séu notaðar til að útdeila tollkvótum í öðrum ríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, WTO.¹

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.

FA gagnrýnir að í greinargerð frumvarpsins er engin hagfræðileg umfjöllun svo heitið geti um reynsluna af hollenzku útboði eða skyldum aðferðum á mismunandi mörkuðum og við mismunandi kringumstæður. Aðferðir í ætt við hollenzkt útboð eru notaðar til að selja ýmis gæði, t.d. hlutabréf, ríkisskuldabréf, fisk á fiskmörkuðum o.fl. Hagfræðingar hafa bent á að markmið seljendanna er aldrei að ná fram sem lægstu verði heldur þvert á móti. Í grein sem

¹ Atvinnuvegaráðuneytið (2019): *Tillögur starfshóps um úthlutun tollkvóta.*

Björgvin Sighvatsson hagfræðingur ritaði í Fréttablaðið 12. marz síðastliðinn í tilefni af skýrslu starfshóps ráðherra fjallar hann um þetta fyrirkomulag og skrifar m.a.:

Í einföldu máli felur hollenskt útboð í sér að þegar boðið er tiltekið magn af vöru til sölu þá ákvarðar lægsta samþykktá útboðsverðið sama söluverðið til allra samþykktá tilboðsgjafa. Þannig er hægt að hugsa sér að ákveðnir aðilar sem uppfylla fyrirfram skilgreind útboðsskilyrði fái rétt á að bjóða í tiltekið magn af tollkvóta, t.d. 100 kg. Segjum að aðili A sendi inn 7 mismunandi tilboð í samtals 70 kg á verðbilinu 50-65 kr. á hvert kg. Aðili B sendir inn 6 tilboð í 60 kg á verðbilinu 55-68 og aðili C er með 4 tilboð í 50 kg á verðbilinu 50-58. Segjum að síðasta samþykktá verði þar sem síðasta kílóinu af 100 kg markinu er náð sé 60 kr. Hollenskt útboð felur sér að öllum tilboðum sem eru 60 kr. eða hærra er úthlutað á 60 kr. kílóíð. Öðrum tilboðum er hafnað og þar með talið öllum tilboðum frá aðila C. Hér má segja að seljandi sé að verða af tekjum á meðan kaupendur eru að hagnast á því að þurfa ekki að greiða hærra verð en 60 kr. Þó að þeir hafi verið tilbúnir til þess í útboðinu. Þetta fyrirkomulag virkar eins og að seljandi sé ekki að hámarka tekjurnar af sölu tollkvóta í útboðinu heldur séu kaupendurnir að hagnast, sem þeir geta síðan skilað til sinna viðskiptavina.

Útboðshegðun tilboðsgjafa hins vegar breytist þegar um síendurtekin útboð er að ræða með hollenskri aðferð. Næst þegar útboð verður haldið með tollkvóta viðkomandi vöru þá mun aðili C hugsanlega endurmeta stöðuna þannig að hann býður umtalsvert hærra verð til að fá úthlutaðan kvóta. Hann veit að allir fá sama verð í útboðinu og því þarf hann ekki að hafa áhyggjur af því að læsast inni með alltof hátt verð fyrir kvóta í samanburði við aðra bjóðendur, sem gæti gerst ef um hefðbundið útboð væri að ræða, „multiple price auction method“. Segjum að aðili C sendi nú inn nokkur tilboð í 50 kg á verðinu 75-70 kr. Nú fær nýr aðili, segjum aðili D, einnig að bjóða. Hann hefur ekki sterka skoðun á því hvar „réttá“ verðið liggur en vill tryggja sér tollkvóta í útboðinu. Hann sendir inn tilboð fyrir 50 kg á verðbilinu 80-75 kr. á hvert kg. Aðilar A og B ákveða að senda inn eins tilboð og í síðasta útboði. Nú verður niðurstaðan sú að aðilar C og D fá öll 100 kg á 70 kr. Aðilar A og B fá ekkert. Seljandinn er að fá 10 kr. hærra verð á hvert kg af tollkvótanum en í síðasta útboði og kaupendurnir þurfa að velja þessari hækkun yfir á viðskiptavinum sína. Þegar kemur að þriðja útboðinu þurfa aðilar A og B endurmeta stöðu sína. Ætla þeir að hækka tilboð sín eða taka sénsinn á því að fá engan úthlutaðan tollkvóta?²

Þessi lýsing er mjög í takt við þær líklegu sviðsmyndir, sem félagsmenn FA hafa lýst þegar félagið hefur beðið þá að „raunveruleikaprófa“ þessa megin tillögu frumvarpsins. Það er ekki ósennilegt að verð fyrir tollkvóta í fyrstu útboðunum með hinni nýju aðferð 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. Fátt bendir til annars en að áfram verði veruleg umframeftirspurn eftir þeim tollkvóta sem í boði er.

Í frumvarpinu er því slegið fram að útboðsgjald gæti með nýju aðferðinni orðið 45-60% lægra en með núverandi aðferð, miðað við niðurstöður greiningar á úthlutun tollkvóta ársins 2019. Þó er sleginn sá varnagli að „í þeirri greiningu hefur ekki verið tekið tillit til þess að líklegt er að tilboðsgjafar hagi tilboðum sínum að einhverju leyti með öðrum hætti við breytta

² Björgvin Sighvatsson (2019): *Úthlutun á tollkvóta í landbúnaði – Hollenska leiðin*.

aðferðafræði úthlutunar.“ Þar stendur einmitt hnífurinn í kúnni og ber því að taka þessum tölum með miklum fyrirvara, sbr. ofangreint.

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 áður segir, er ekki útilokað að í fyrstu útboðunum með nýrri aðferð muni útboðsgjald lækka enn frekar, sem 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 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 stjórnámálamenn halda gjarnan fram á hátíðisstundum að eigi að stuðla að lægra vöruverði og meiri samkeppni.

II. Á yfirlétt 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.³

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 stjórnvöld 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 vöruverði og samkeppni.

III. Breytt fyrirkomulag opinna tollkvóta

Önnur megingtillaga frumvarpsins er að það fyrirkomulag verði afnumið, að ráðherra geti að tillögu ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara gefið út tímabundna opna

³ Sjá Þórólfur Matthíasson og Örn Ágústsson (2016): *Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum samkvæmt alþjóðlegum samningum, gallar og mögulegar úrbætur – skýrsla samín að beiðni Félags atvinnurekenda.*

tollkvóta á lægri tollum fyrir tiltekna vörur ef skortur er á þeim innanlands. Þess í stað verði opnu tollkvótarnir í gildi á fastákveðnum tímabilum og ráðgjafarnefndin lögð niður. Ráðherra muni hins vegar áfram hafa heimild til að gefa út opinn tollkvóta við mjög sérstakar aðstæður, svo sem þegar skortur er á vörum vegna uppskerubrests eða náttúruhamfara.

Þetta er að mati Félags atvinnurekenda ekki galin tillaga í grunninn. Það hefur oft reynzt erfitt að sannreyna fullyrðingar innlendra birgja um birgðir þegar ráðgjafarnefndin hefur reynt að meta hvort skortur sé á tilteknum vörum. Jafnframt hefur ráðherra oft og tíðum beitt þessu valdi sínu af hreinum geðþótta; 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 og fleiri vörur.⁴ 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 málefnalega skýringa á drættinum.⁵

Í 2. grein frumvarpsdraganna er tæmandi upptalning á þeim tollnúmerum, þar sem tímabil opins tollkvóta skulu lögfest. Allt eru þetta vörur sem er að finna í viðauka V við tollalög eins og taflan að neðan sýnir:

Tollnúmer	Vara	Tímabil opins tollkvóta	Verðtollur	Magntollur
0208.9003	Rjúpur, frystar	Allt árið	0	0
0208.9007-9	Hreindýrakjöt, fryst	Allt árið	0	878/kg
0407.1100	Hænuegg til útungunar	Allt árið	0	0
0407.1900	Önnur egg til útungunar	Allt árið	0	0
0603.1202	Innflutningur á öðrum tíma (nellikur)	Allt árið	0	48/stk
0603.1905	Innflutningur á öðrum tíma (lokaskegg, flamingóblóm, fuglamjólk og paradísarfuglablóm)	Allt árið	0	48/stk
0701.9001	Bökunarkartöflur, 65 mm eða stærri	Allt árið	0	0
0703.9001	Blaðlaukur	Allt árið	0	0
0704.9004	Spergilkál	Allt árið	0	0
0706.9002	Rauðrófur	Allt árið	0	0
0709.4000	Selja, önnur en seljurót	Allt árið	0	0
0709.5100	Sveppir af ættinni Agaricus	Allt árið	0	80/kg
0701.9009	Kartöflur, nýjar eða kældar	1. maí - 15. ágúst	0	0
0704.1000	Blómkál og hnappað spergilkál	1. jan. - 15. ágúst og 15. sept. til 31. des.	0	0
0704.9001	Hvítkál	1. marz til 15. september	0	0
0706.1000	Gulrætur og næpur	1. marz til 15. september	0	0

⁴ Félag atvinnurekenda (2015): *Matartollar – verndarstefna eða samkeppni og valfrelsi neytenda?* bls. 28.

⁵ Sama rit, bls. 29.

0706.9001	Gulrófur	1. marz til 15. september	0	0
0704.9002	Rauðkál	1. jan. - 15. sept. og 1. des. til 31. des.	0	0
0704.9003	Kínakál	1. jan. - 15. sept.	0	0

Við þessa breytingu er ýmislegt að athuga.

Í fyrsta lagi skýtur skökku við að gefa út opinn tollkvóta allt árið. Miklu nær er að lækka eða afnema tollana á viðkomandi vörum í tollskrá.

Í öðru lagi eru tímabilin fyrir ýmsar grænmetistegundir heldur þröngt skilgreind. Að mati félagsmanna FA þyrfti að opna tollkvóta fyrir hvítkál, gulrætur og næpur og gulfrófur mánuði fyrr, eða 1. febrúar.

Í þriðja lagi – og það er veigamesta athugasemdin – eru ekki á listanum ýmsar vörur, sem opinn tollkvóti hefur verið gefinn út fyrir undanfarin ár. Þar ber hæst ýmsa skrokkhluta í alifugla-, svína- og nautakjöti, sem reglulega hefur verið skortur á undanfarin ár. Í frumvarpinu er augljóslega gert ráð fyrir að engir opnir tollkvótar verði gefnir út fyrir þær vörur. Félag atvinnurekenda telur einkar ámælisvert að sú tillaga sé gerð án þess að það sé nefnt einu orði í greinargerð frumvarpsdraganna, enda verðskuldar svo veigamikil breyting rökstuðning og umræðu.

Þótt það sé ekki sagt beinum orðum, virðist ráðuneytið hér vera að hrinda í framkvæmd tillögu starfshóps ríkisins og hagsmunaaðila í innlendum landbúnaði og iðnaði, sem skipaður var í apríl 2016 af þáverandi landbúnaðarráðherra til að „bregðast við“ tollasamningi Íslands og Evrópusambandsins. FA gagnrýndi harðlega bæði skipan og tillögur starfshópsins, enda fengu hvorki innflytjendur búvara né neytendur neina fulltrúa í honum.

Ein tillaga hópsins var að þeir tollfrjálsu innflutningskvótar, sem samið var um við Evrópusambandið, yrðu nýttir til að bregðast við skorti á kjöti á innanlandsmarkaði. FA ítrekar þá afstöðu, sem félagið setti fram á sínum tíma, að tilgangur tollfrjálsra innflutningskvóta er ekki að bregðast við skorti á innanlandsmarkaði, heldur að auka vöruúrval, efla samkeppni við innlandan landbúnað og lækka verð til neytenda.

Undanfarin ár hefur umtalsverður hluti innflutnings á nauta-, svína- og alifuglakjöti verið á opnum tollkvóta. Það heyrir til algjörra undantekninga að kjötvara sé flutt inn á fullum tollum. Jafnvel þótt tollkvótar fyrir búvörur frá ríkjum Evrópusambandsins fari stækkandi til ársins 2022, munu þeir ekki rúma þann innflutning á þessum kjötvörum sem fram hefur farið undanfarin ár, eins og eftirfarandi tafla sýnir. Gera má ráð fyrir að neyzla á viðkomandi vörum haldi áfram að aukast á næstu árum eins og undanfarin ár.

Kjöttegund	ESB-tollkvóti 2022, tonn	Innflutningur að meðaltali 2016-2018, tonn
Alifuglakjöt	1.056	1.163
Svínakjöt	700	1.083
Nautakjöt	696	770

Það er því deginum ljósara að með ákvæðum frumvarpsdraganna er verið að þringja að innflutningi á viðkomandi kjötvörum. Afleiðingin getur ekki orðið nein önnur en minni erlend samkeppni við innlendan landbúnað með tilheyrandi verðhækkunum, sem gengur beint gegn yfirlýstu markmiði frumvarpsins. FA lýsir furðu sinni á því að þessari tillögu sé lætt inn í frumvarpið án þess að nokkur grein sé gerð fyrir henni.

FA telur að eðlileg vinnubrögð, og í samræmi við yfirlýst markmið frumvarpsdraganna, væru að gefnir yrðu út opnir tollkvótar á lægri tollum allt árið eða mestan hluta árs fyrir þá skrokkhluta sem skortur hefur verið á undanfarin ár. Sama mætti gera varðandi vöru eins og lífræna mjólk, sem áður var nefnd.

Sú spurning vaknar hins vegar hvernig eigi að bregðast við ófyrirséðum skorti. Í 3. grein frumvarpsdraganna er gert ráð fyrir að ráðherra geti opnað tollkvóta „þegar framboð á viðkomandi vöru er ekki nægjanlegt vegna náttúruhamfara, t.d. stórfellds öskufalls eða jökulflóða, verulegs uppskerubrests vegna óvenjulegs veðurfars eða álíka tilvika.“ Þegar þessi skilyrði eru mátuð við tilvik frá undanförunum árum, þar sem skortur á innlendum búvörum hefur komið upp, gæti skilyrðið „uppskerubrestur vegna óvenjulegs veðurfars“ t.d. átt við skort á kartöflum í seljanlegum gæðum, sem upp kom síðastliðið vor. Ekkert skilyrðanna nær hins vegar utan um það þegar skortur verður á einhverri búvöru vegna þess að innlendir framleiðendur selja t.d. alltof mikið af henni til útlanda eða farga henni og stuðla þannig að skertu framboði og verðhækkunum. Vandséð er hvernig á að vera hægt að tryggja hagsmuni neytenda við slíkar aðstæður, verði frumvarpsdrögin að lögum.

IV. Frelsi eða skömmtnun?

Þótt hér hafi verið settar fram tillögur um annað fyrirkomulag á úthlutun tollkvóta en lagt er upp með í frumvarpsdrögunum, vill Félag atvinnurekenda ítreka andstöðu sína við öll skömmtnunar- og haftakerfi í innflutningi á landbúnaðarvörum. Félagið telur affarasælast fyrir íslenskt samfélag að afleggja slík höft og byggja þess í stað á sem frjálsustum viðskiptum með landbúnaðarvörur, án tolla og annarra innflutningshafta. Það breytir ekki því að félagið er þeirrar skoðunar að hefðbundnar búgreinar á Íslandi eigi áfram að njóta stuðnings í formi styrkja og beingreiðslna.

Félagið vill því ítreka stuðning sinn við tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld um breytingar á stuðningi við íslenskan landbúnað og gerir eftirfarandi tillögur að sínum:⁶

- Almennir tollar á landbúnaðarvörum verði lækkaðir um 50%. Hefðbundinn landbúnaður mun áfram njóta nokkurrar verndar en forsendur eru skapaðar til að innflutningur veiti innlendra framleiðslu raunverulega samkeppni og hvetji til verðlækkana, hagræðingar og vöruþróunar.

⁶ Sjá Verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld (2013): *Innlend þjónusta*. Sótt 20. ágúst 2015 af www.forsaetisraduneyti.is og Félag atvinnurekenda (2015): *Matartollar – verndarstefna eða samkeppni og valfrelsi neytenda?* bls. 19.

- 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, bökur, pitsur og pasta.

V. Að lokum

Eins og ljóst má vera af framansögðu leggur Félag atvinnurekenda ekki til að frumvarpsdrögin verði lögð fram lítið breytt sem stjórnarfrumvarp á Alþingi. Félagið telur þörf á allt annarri nálgun á milliríkjavíðskipti með búvörur. Það er eins og áður reiðubúið til samráðs og samstarfs við ráðuneytið um slíka nálgun.

Virðingarfyllt,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA