

Reykjavík, 10. desember 2020

Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (úthlutun tollkvóta)

Hinn 30. nóvember síðastliðinn lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993. Frumvarpið inniheldur tvær efnisgreinar auk gildistökuákvæðis og hefur það verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýju ákvæði til bráðabirgða verði bætt við gildandi búvörulög þar sem kveðið verði á um tímabundið frávik frá úthlutunarreglum 3. mgr. 65. gr. búvörulaga, þ.e. að svokölluðu jafnvægisútbóði tollkvóta verði vikið tímabundið til hliðar. Þess í stað verður tekið upp útbóð til hæstbjóðenda. Lagt er upp með að framangreind breyting verði til þess að úthlutunargjald tollkvóta taki tímabundinni hækkun með þeim afleiðingum að smásöluverð á tilteknum innfluttum vörum hækki. Hið raunverulega en óorðaða markmið 2. gr. frumvarpsins er því að stuðla að því að innlendir framleiðendur standi betur en ella, bæði þegar kemur að verðsamkeppni gagnvart innfluttum vörum og úrvali. Að baki frumvarpinu virðast þannig standa vonir til þess að innlendir framleiðendur fái selt sína framleiðslu á hærra verði en ella og e.t.v. undir kringumstæðum þar sem neytendum standa færri valkostir til boða.

Það er engin ástæða til að fara í graf götur með að það er m.a. hlutverk SVP að berjast fyrir auknu viðskiptafrelsi og bættri samkeppnisstöðu. Í því samhengi geta samtökin gert að sínum eftirfarandi orð sem ráðherra lét falla þegar hann mælti fyrir frumvarpi til laga nr. 152/2019:

Neytendur eiga að njóta aukinnar samkeppni í formi vöruúrvals og lægra vöruverðs. Það gerum við með því að einfalda allt regluverk um úthlutun tollkvóta þannig að það sé sanngjarnara og til hagsbóta fyrir alla hlutaðeigandi.

Með frumvarpinu er stefnt að því að kalla fram áhrif sem draga munu úr forsendum samkeppni þegar kemur að verði og vöruúrvali. Á slík markmið geta SVP ekki fallist og leggjast því gegn samþykkt frumvarpsins.

Að öðru leyti telja SVP tilefni til að benda á að forsendur 2. gr. frumvarpsins virðast ekki hafa fengið nægilegan undirbúning hvort sem horft til lagalegs eða efnahagslegs samhengis. Verður hér í framhaldinu varpað ljósi á nokkra annamarka sem SVP telja vera á frumvarpinu.

2. gr.: Úthlutun tollkvóta

Efni frumvarpsgreinarinnar

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að nýju ákvæði til bráðabirgða verði bætt við gildandi búvörulög þar sem kveðið verði á um tímabundið frávik frá úthlutunarreglum 3. mgr. 65. gr. búvörulaga, þ.e. að svokölluðu jafnvægisútbóði verði vikið tímabundið til hliðar. Til nánari skýringar er rétt að taka hér upp bæði gildandi ákvæði og efnisákvæði 2. gr. frumvarpsins.

Gildandi ákvæði 3. mgr. 65. gr. búvörulaga (jafnvægisútbóð):

Heimilt er að skipta tollkvótum upp í einingar. Tollkvótum skal úthlutað til ákveðins tíma, allt að einu ári í senn. Heimilt er að endurúthluta tollkvótum sem ekki eru nýttir innan þess frests sem tilgreindur er við úthlutun kvótans. Berist umsóknir um meiri innflutning en sem nemur tollkvóta vörunnar skal leitað tilboða í heimildir til innflutnings samkvæmt tollkvótum og skal andvirðið þá renna í ríkissjóð. Til þess að tilboð teljist gilt er heimilt að fara fram á ábyrgðaryfirlýsingu eða staðgreiðslu tilboðs. Við útbóð tollkvóta skulu valin hæstu verðtilboð í tiltekið magn þar til magni tollkvóta sem til ráðstöfunar er hefur verið náð. Verð tollkvótans fyrir öll valin verðtilboð ræðst að svo búnu af verði lægsta valda tilboðsins í hverjum vörulið. Gildir það verð þá jafnframt fyrir önnur hærri og valin tilboð sé þeim til að dreifa. Séu fleiri en einn þátttakandi með tilboð jöfn lægsta samþykka tilboði skal úthlutað hlutfallslega. Auglýsa skal útbóð tollkvóta.

(Undirstrikun SVP)

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins (úthlutun til hæstbjóðenda):

Þrátt fyrir 7.–9. másl. 3. mgr. 65. gr. skal verð tollkvóta frá og með gildistöku laganna til 1. febrúar 2022 ráðast af fjárhæð tilboða hverju sinni. Kvótanum verður því fyrst úthlutað til hæstbjóðanda, svo til þess er næsthæst bauð og bannað koll af kalli uns tiltækum kvóta hefur verið úthlutað. Það fyrirkomulag sem kveðið er á um í 7., 8. og 9. másl. 3. mgr. 65. gr. mun þannig næst koma til framkvæmda eftir 1. febrúar árið 2022.

(Undirstrikun SVP)

Í 1. og 3. másl. 2. gr. frumvarpsins er gildistími efnisreglu 2. másl. skilgreindur. Segja má að 3. másl. sé í raun og veru aðeins til áréttingar því eðli máls samkvæmt ræður gildistímaákvæði 1. másl. því hvenær horfið verður að nýju til fyrra fyrirkomulags. Í 2. gr. er því kveðið á um þá meginbreytingu að í stað þess að tollkvótum verði úthlutað á grundvelli svokallaðs jafnvægisútbóðs verður tímabundið tekin upp úthlutun til hæstbjóðenda. Með orðum frumvarpshöfunda er *[m]eð frumvarpinu [...] því lagt til að eldra fyrirkomulag útbóðs tollkvóta verði tekið upp að nýju þar til 1. febrúar 2022.*

Alþjóðlegar skuldbindingar

Í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er tekið fram að ekki sé tilefni til að ætla að efni þess stangist á við alþjóðlegar skuldbindingar enda hafi það fyrirkomulag sem kveðið er á um í 2. gr. frumvarpsins tíðkast um árabil og hafi verið talið rúmast innan alþjóðlegra skuldbindinga Íslands. Rétt er að skoða þetta nánar.

Í inngangskafli greinargerðar frumvarpsins er tekið fram að meginmarkmið þess sé að lágmarka áhrif kórónuveirufaraldursins á innlenda framleiðslu landbúnaðarafurða. Í 2. kafla segir svo:

Með hliðsjón af þeirri erfiðu stöðu sem ríkir á markaði vegna heimsfaraldurs kórónuveiru þykir nauðsynlegt að styrkja stoðir innlendrar matvælaframleiðslu með því að taka upp eldra fyrirkomulag á útboði tollkvóta. Í ljósi núverandi stöðu hefur eftirspurn eftir matvælum dregist talsvert saman en innflutningur haldist nær óbreyttur. Því er afar líklegt að samdráttur í eftirspurn landbúnaðarafurða vegna fækkunar erlendra gesta lendi á miklu levti á innlendri framleiðslu með tilheyrandi samdrætti í afurðatekjum.

(Undirstrikun SVP)

Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins er m.a. tekið fram að frumvarpið snerti fyrst og fremst starfsumhverfi innflytjenda matvæla, innlenda búvöruframleiðendur, dagvöruverslanir og neytendur. Þá er í áhrifamati 6. kafla m.a. tekið fram að frumvarpið geti haft áhrif á framangreinda aðila. Vísað er til þess að frumvarpinu sé ætlað að draga úr tjóni sem innlendir framleiðendur hafa orðið fyrir vegna kórónuveirufaraldursins. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið muni hafa í för með sér áhrif á útgjöld ríkissjóðs en áætlað er að það muni hækka tekiur ríkissjóðs tímabundið.

Í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins segir m.a.:

Með hliðsjón af áhrifum kórónuveirufaraldursins er þessari breytingu ætlað að lágmarka það tjón sem innlendir framleiðendur landbúnaðarvara hafa nú þegar orðið fyrir. Innflutningur á landbúnaðarvörum hefur haldist nær óbreyttur á meðan dregið hefur verulega úr eftirspurn. Því er lagt til að eldra fyrirkomulagi á útboði tollkvóta verði komið á að nýju, tímabundið, eða til 1. janúar 2022.

(Undirstrikun SVP)

Framangreind umfjöllun verður ekki skilin öðruvísi en að með samþykkt frumvarpsins verði reistar tímabundnar hömlur við innflutningi tiltekinna erlendra landbúnaðarvara í þeim tilgangi að gera innlendum framleiðendum betur fært að takast á við markaðssetningu sinna vara. Hömlurnar eru í formi breytinga á forsendum útboðsgjalds sem greiða ber fyrir úthlutun tollkvóta á grundvelli 65. gr. búvörulaga. Ætlunin er að stuðla að hækkingu útboðsgjaldsins (sem hefur jákvæð tekjuáhrif á ríkissjóð) þannig að innflutningur verði óhagstæðari og innflutt vara dýrari í innkaupum en ella. Við innkaup munu verslanir því velja á milli innlendra afurða og innfluttra undir kringumstæðum þar sem hinar síðarnefndu verða óhagstæðari í innkaupum en annars væri.

Dómstólar hafa ítrekað slegið því föstu að útboðsgjaldið er skattur. Af þeim sökum má blákalt halda því fram að ætlunin sé að hækka skatta á innfluttar vörur. Tilgangurinn er að gera innfluttar vörur dýrari í innkaupum og dýrari í smásölu. Útboðsgjaldið er í raun óbeinn skattur eins og tollar og vörugjöld og því endurspeglast það í útsöluverði vara, þ.e. útsöluverð slíkra vara hækkar sem nemur skattinum. Af framangreindu leiðir að tilgangur 2. gr. frumvarpsins er skýr. Útboðsgjald er óbeinn skattur sem endurspeglast í útsöluverði vara og vöruhækkuninni er ætlað að skapa innlendum framleiðendum tímabundið tækifæri til að selja innlendar vörur á hærra verði en ella og e.t.v. meira af þeim.

Í þessu samhengi vekur það sérstaka athygli að það komi fram í greinargerð frumvarpsins að ekki sé tilefni til að ætla að frumvarpið brjóti gegn alþjóðlegum skuldbindingum. Í 1. mgr. 5. gr. tollalaga segir:

Af vörum, sem fluttar eru inn á tollsvæði ríkisins, skal greiða toll eins og mælt er fyrir í tollskrá í viðauka I með lögum þessum. Tollur skal lagður sem verðtollur á tollverð vöru eða sendingar eins og það er ákveðið samkvæmt ákvæðum 14.–16. gr. og sem magntollur á vörumagn eftir því sem í tollskrá samkvæmt viðauka I greinir. **Aðra tolla og gjöld, sem mismuna innlendum og innfluttum framleiðsluvörum, má eigi leggja á vöruna við innflutning.**

(Undirstrikun SVP)

Undirstrikaði málsliðurinn hér að framan er nokkuð óvanalegur fyrir þær sakir að stjórnarskráin gerir ráð fyrir því kveðið sé á um skatta með lögum, þ.e. ef ekki verið kveðið á um skatt í lögum þá er ekki til staðar heimild til skatttöku. Í því ljósi er vandséð hvers vegna tilefni hafi verið til að taka það fram með þessum hætti að aðra tolla og gjöld en þá sem eru tilgreindir í viðauka I í tollalögum megi ekki leggja á vörur við innflutning. Ástæðuna má rekja til alþjóðlegra skuldbindinga því efnisákvæði 3. másl. 1. mgr. 5. gr. tollalaga á rót sína að rekja til aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Í athugasemdum við 4. gr. laga nr. 87/1995 (um aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni), sem m.a. breyttu framagreindu ákvæði tollaga, sagði m.a.:

Í lokamálslið 1. mgr. 4. gr. er áréttuð sú regla II. gr. GATT að mismunun á innlendra framleiðslu og innfluttri vöru í skattlagningu verði einöngnu í formi tolla. Því eru í frumvarpinu jafnframt felldar úr gildi ýmsar heimildir til álagningar sérstakra gjalda á innfluttar vörur eins og nánar er lýst í almennu athugasemdunum. Þessi regla kemur ekki í veg fyrir að við tollmeðferð verði innheimtir sömu skattar og gjöld og löqð eru beint eða óbeint á innlenda vöru. Reglan lefvir einniq innheimtu þjónustugjalda enda samsvari þau beirri fiárhæð sem almennt kostar að sinna umræddu eftirliti eða þjónustu. Þjónustugjald sem færi fram úr þessum kostnaði mundi samkvæmt þessu teljast brot á reglunni.

(Undirstrikun SVP)

Í athugasemdunum er vísað til II. gr. GATT-samningsins en a- og b-liðir 1. mgr. samningsgreinarinnar eru svohljóðandi á ensku:

- (a) Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties' treatment no less favorable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement.
- (b) The products described in Part I of the Schedule relating to any contracting party, which are the products of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary customs duties in excess of those set forth and provided therein. **Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.**

(Undirstrikun og breiðletrun SVP)

Hingað til hefur ráðherra gætt þess við lagasetningu sem snertir úthlutun tollkvóta að tengja fyrirkomulag útboðs kvóta einvörðungu við sjónarmið um skilvirkni og jafnræði en það eru einmitt sjónarmið sem eiga samstöðu með efni ákvæða XIII. gr. GATT-samningsins.¹ Nú bregður hins vegar svo við að markmið, tilgangur og rökstuðningur að baki 2. gr. frumvarpsins snúa beinlínis að því að mismuna innlendum framleiðendum og erlendum, þ.e. bæta stöðu innlendra framleiðenda á kostnað erlendra framleiðenda. Það er einfaldlega ekki það sama og að taka að nýju upp fyrirkomulag sem ekki hafa verið gerðar athugasemdir við eins og gefið er til kynna í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins. Þvert á móti er búið að snúa því tæknilega viðfangsefni sem úthlutun tollkvóta er upp í skattalegt verndarviðfangsefni.

Í þessu samhengi er fróðlegt að líta til þess hvernig WTO hefur túlkað orð seinni málsliðar II. gr. b. GATT-samningsins við úrlausn ágreiningsmála, þ.e. undirstrikuðu orðin hér á eftir: *Such products shall also be exempt from all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation in excess of those imposed on the date of this Agreement or those directly and mandatorily required to be imposed thereafter by legislation in force in the importing territory on that date.*

Although there is no definition of what constitutes an 'other duty or charge' in the GATT 1994 and in the 'Understanding on the Interpretation of Article II:1(b) of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994', the ordinary meanings of Article II:1(b) and Article II:2 make it clear that any fee or charge that is in connection with importation and that is not an ordinary customs duty, nor a tax or duty as listed under Article II:2 (internal tax, anti-dumping duty, countervailing duty, fees or charges commensurate with the cost of services rendered) would qualify for a measure as an 'other duties or charges' under Article II:1(b).²

The use of the expression 'all other duties or charges of any kind imposed on or in connection with the importation' in Article II:1(b), second sentence, suggests that the prohibition covers any duty or charge of any kind on or in connection with the importation that is not an ordinary customs duty. In other words, the category of other duties or charges under Article II:1(b), second sentence, is a residual one covering all duties or charges on or in connection with the importation that are not ordinary customs duties and which are not expressly provided for in Article II:2 of the GATT 1994.³

Hafa verður í huga að ákvæði GATT-samningsins gera í ýmsu tilliti ráð fyrir því að unnt sé að víkja frá meginreglum hans. Slíkir möguleikar eru hins vegar taldir upp með nokkuð tæmandi hætti í samningnum og snúa fyrst og fremst að viðbrögðum við undirboðum og niðurgreiðslum útflutningsvara erlendis frá. Ekki verður séð að efni 2. gr. frumvarpsins sé að neinu leyti tengt við slík viðbrögð enda vandséð að nokkuð tilefni sé til þess.

Í framangreindu ljósi hefði mátt ætla að mun ítarlegri grein yrði gerð fyrir því hvernig 2. gr. frumvarpsins getur samræmst alþjóðlegum skuldbindingum.

¹ Sjá t.d. umfjöllun í grein David W. Scully frá 2001, Economics of Tariff Quota Administration.

² Dominican Republic – Import and Sale of Cigarettes, sjá á vefsíðunni: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds302_e.htm

³ Dominican Republic – Safeguards, sjá á vefsíðunni: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds417_e.htm

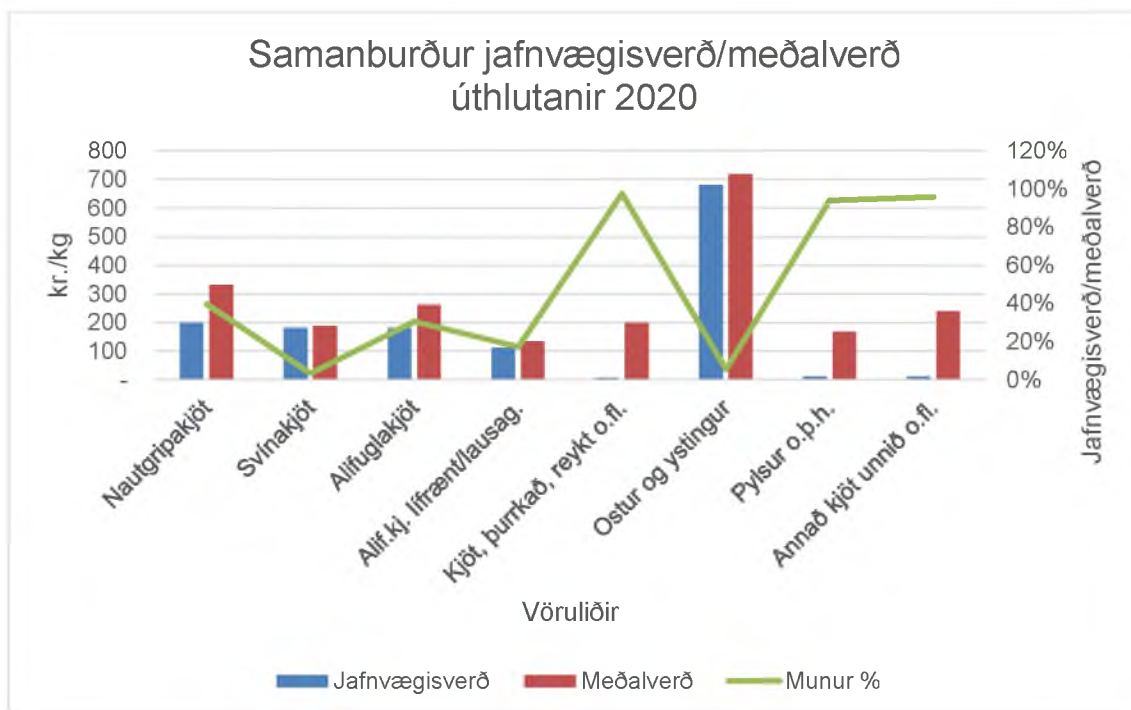
Áhrifamat

Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins er tekið fram að frumvarpinu sé ætlað að lágmarka áhrif kórónuveirufaraldursins á innlenda framleiðslu landbúnaðarafurða. Í áhrifamati í 6. kafla er m.a. tekið fram að frumvarpið geti haft áhrif á innflytjendur matvæla, tollstjóraembættið, innlenda framleiðendur, dagvöruverslanir og neytendur. Þá er áréttað að markmiðið sé að takmarka áhrif kórónuveirufaraldursins og draga úr því tjóni sem innlendir framleiðendur hafa nú þegar orðið fyrir. Að lokum kemur fram að lögfesting frumvarpsins eigi ekki að hafa ríkisútgjöld í för með sér heldur þvert á móti geti það aukið ríkistekjur tímabundið.

Athygli vekur hve takmarkað áhrifamat frumvarpsins er og þá sérstaklega í ljósi þess að ýmsar upplýsingar liggja þegar fyrir sem leggja hefði mátt til grundvallar við slíkt mat. Þannig er t.d. engin tilraun til að leggja tölulegt mat á hver áhrif frumvarpsins verða á innlenda framleiðendur, dagvöruverslanir, neytendur og ferðaþjónustu.

Ef fyrirbyggjandi upplýsingar um meðalverð og jafnvægisverð í síðustu tveimur útboðum tollkvóta vegna innflutnings landbúnaðarvara frá ríkjum ESB eru bornar saman fæst sú niðurstaða sem kemur fram á mynd 1.

Mynd 1: Samanburður jafnvægisverðs og meðalverðs við innflutning á grundvelli tollkvóta frá ESB árið 2020



(Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið)

Úthlutun tollkvóta vegna innflutnings landbúnaðarvara frá ESB-ríkjunum á grundvelli tollkvóta árið 2020 átti sér stað í tveimur hlutum, þ.e. hinn 13. desember 2019 var úthlutað tollkvótum vegna innflutnings á fyrstu sex mánuðum ársins 2020 (jan.–jún.) og hinn 25. júní 2020 var

úthlutað tollkvótum vegna innflutnings á seinni helmingi þess árs (júl.–des.). Við fyrri úthlutunina var stuðst við þá úthlutunaraðferð sem gert er ráð fyrir að verði tekin upp að nýju í 2. gr. frumvarpsins en við þá seinni var úthlutunin gerð á grundvelli jafnvægisútboðs, þ.e. þeirri aðferð sem stendur til að víkja tímabundið til hliðar. Séu niðurstöður útboðanna sem lágu þessum tveimur úthlutunum lögð til grundvallar fæst sú mynd að innflytjendur greiddu 40% lægra verð fyrir tollkvóta vegna innflutnings á nautgripakjöti þegar jafnvægisútboði var beitt sem úthlutunaraðferð, 3% minna fyrir svínakjötstollkvóta, 31% minna fyrir alifuglakjötstollkvóta, 17% minna fyrir lífrænt ræktað/lausagöngu alifuglakjöt, 98% minna fyrir saltað, reykt og þurrkað kjöt, 5% minna fyrir osta, 94% minna fyrir pylsur o.þ.h. og 96% minna fyrir annað unnið kjöt.

Mynd 1 segir hins vegar ekki alla söguna þú hún endurspeglir raunverulega stöðu mjög vel. Þess má vænta að þrjú atriði hafi t.a.m. haft áhrif á þegar kemur að úthlutuninni í maí 2020. Í fyrsta lagi komu tollkvótar vegna innflutnings landbúnaðarvara frá ESB-ríkjunum til framkvæmda á fjórum árum eins sjá má á eftirfarandi töflu sem fengin er úr skýrslu starfshóps um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara.

Aukning tollkvóta á ári skv. samningi								
Afurð	Vörulíður	Tollkvóti áður	Samtals viðbótarmagn	1. ár*	2. ár	3. ár	4. ár	Tollkvóti e. innleiðingu
Nautakjöt	0201/0202	100	596	149	149	149	149	696
Svínakjöt	0203	200	500	250	250	-	-	700
Alifuglakjöt	0207	200	656	328	328	-	-	856
Alifuglakjöt - lífrænt	úr 0207	-	200	100	100	-	-	200
Kjöt - saltað, reykt, þurrkað	úr 0210	50	50	50	-	-	-	100
Sérostur (PDO/PGI)**	úr 0406	20	210	55	55	55	45	230
Ostur	0406	80	300	75	75	75	75	380
Pylsur o.þ.h.	úr 1601	50	200	100	100	-	-	250
Unnar kjötvörur	1602	50	350	120	120	110	-	400

* Samningur tók gildi 1. maí 2018. Aukning fyrsta árs er hlutfallsleg miðað við mánuði (8/12) en eftirstöðvar bættast við á öðru ári (4/12).

** Skráð í samræmi við reglugerð ráðsins (EB) nr. 1151/2012 um vörudráttarreglugerðir merkinga og upprunna landbúnaðarvarna og mótvarla.

(Heimild: Starfshópur um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara)

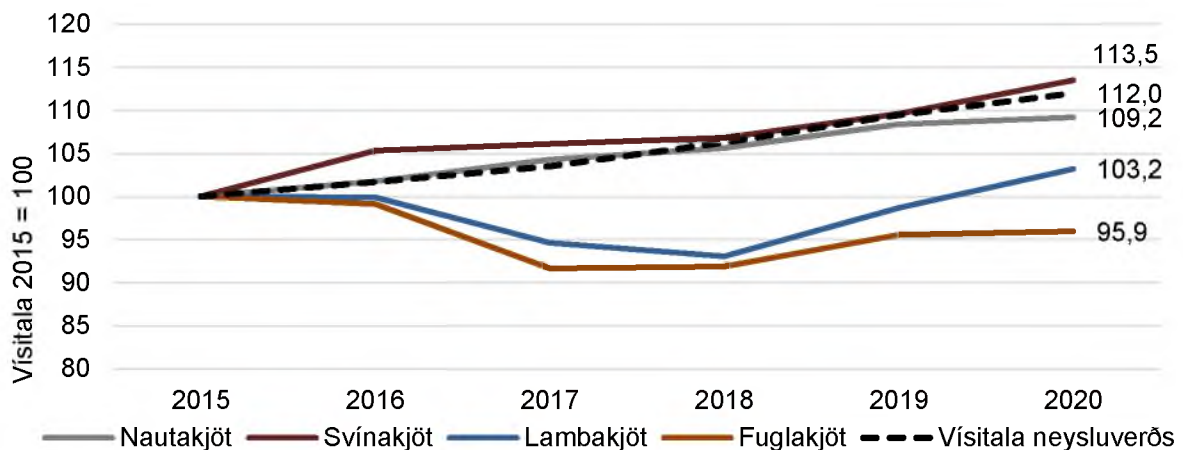
Árið 2020 var þriðja ár innleiðingar (aukningar) tollkvóta samkvæmt samningi Íslands og ESB. Því stækkuðu kvótar fyrir nautakjöt, sérosta, osta og unnar kjötvörur töluvert á árinu og sú magnaukning hefur eflaust haft áhrif á niðurstöður jafnvægisútboðsins í maí 2020. Þó má með sanni segja að áhrifanna gæti að takmörkuðu leyti þegar kemur að innfluttum ostum en eftirspurn neytenda eftir þeim hefur verið gífurleg. Í öðru lagi var áhrifa heimsfaraldurs COVID-19 farið að gæta að fullum þunga í maí 2020 og væntingar um innflutta neyslu erlendra ferðamanna á árinu voru að miklu leyti runnar út í sandinn. Í þriðja lagi var jafnvægisútboði sem útboðsaðferð beitt í fyrsta sinn í maí 2020 svo nokkru næmi. Því má gera ráð fyrir að bjóðendur hafi verið að þreifa fyrir sér við tilboðsgerð og erfitt er að segja til um hvernig bjóðendahegðun muni þroskast og þróast. Allt að einu var þetta niðurstaðan og út frá henni má draga þá ályktun að jafnvægisútboðið hafi skilað tilætluðum árangri því í greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 152/2019 (sem innleiddu jafnvægisútboðið) sagði m.a.:

Meginefni [frumvarpsins] er að breyta aðferðafræði úthlutunar á tollkvótum þannig að reglið verði verulega úr kostnaði þeirra sem fá úthlutað tollkvóta.

Áhrif á neytendur

Að undanförmu hafa fjölmiðlar birt fréttir þess efnis að neytendaverð á innfluttum landbúnaðarvörum hafi ekki lækkað samhliða úthlutun tollkvóta samkvæmt samningi Íslands og ESB frá 2015. Sú umfjöllun hefur hins vegar verið þeim annmörkum háð að þar eru notuð viðmiðunartímabil sem skekkja stöðuna, erlent verðlag er fest og því horft innlenda verðþróun í einangruðu samhengi án tillits til viðskiptakjara. Á eftirfarandi myndum má sjá hvernig innlent verð á kjöti og mjólkurafurðum hefur þróast síðustu fimm ár, þ.e. á þeim tíma síðan samningurinn kom til framkvæmda.

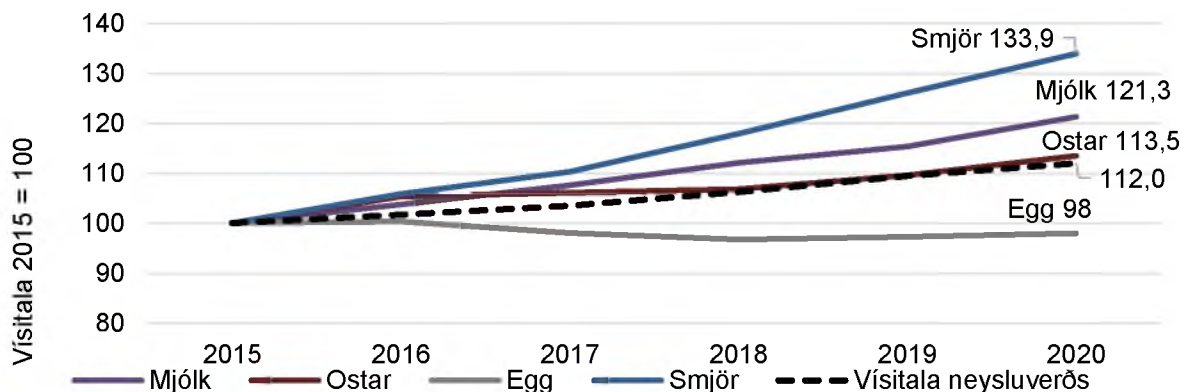
Mynd 2: Innlend verðþróun á kjöti.



(Heimild: Hagstofa Íslands. Vísitala neysluverðs, undirvísitölur.)

Af myndinni má ráða að verðþróun hafi verið nokkuð mismunandi. Á tímabilinu 2015–2020 (janúar–september) hækkaði almennt verðlag um 12%. Á sama tíma hækkar verð á svínakjöti örlítið meira eða um 13,5%, verð á nautakjöti nokkru minna eða um 9,2%. Verð á lambakjöti hækkaði mun minna en almennt verðlag og verð á fuglakjöti lækkaði um 4%. Lambakjöt fellur ekki undir tollasamninginn frá 2015 en vandamál tengd lambakjötsframleiðslu eru þekkt. Verðþróun á fuglakjöti stóð langt neðan stöðu almenns verðlags um síðustu áramót.

Mynd 3: Innlend verðþróun mjólkurafurða.

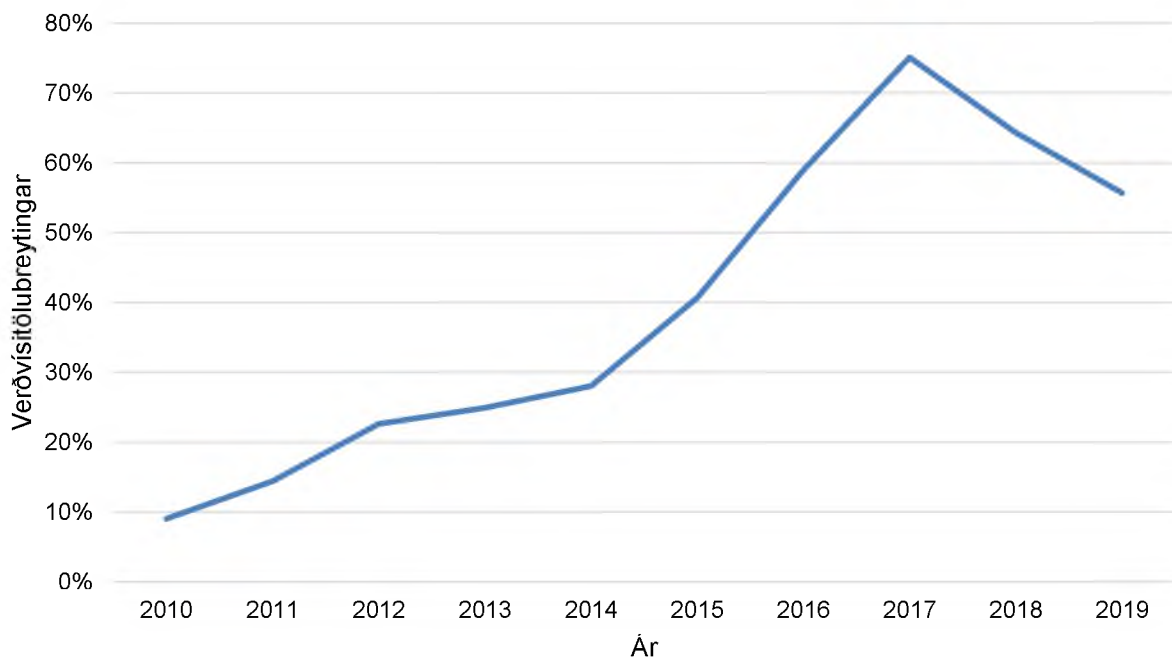


(Heimild: Hagstofa Íslands. Vísitala neysluverðs, undirvísitölur.)

Af myndinni sjá að verðþróun annarra mjólkurvara en osts hefur verið á skjön við almennar verðlagsbreytingar. Þannig hækkaði verð á smjóri langt umfram almennt verðlag og verð á mjólk töluvert meira á meðan verð á eggjum lækkaði á tímabilinu 2015–2020. Af þessu má ráða að smjör, sem ekki fellur undir gildisvið fríverslunarsamninga og ber 30% verðtoll og 623 kr./kg magntoll, hækkar mun meira en aðrar af framangreindum vörum. Hið gagnstæða á hins vegar við um verð á lambakjöti. Verð þeirra vara sem heyra undir tollasamninginn frá 2015, utan svínakjöts, stendur hins vegar að mestu í stað eða lækkar á tímabilinu á íslensku verðlagi.

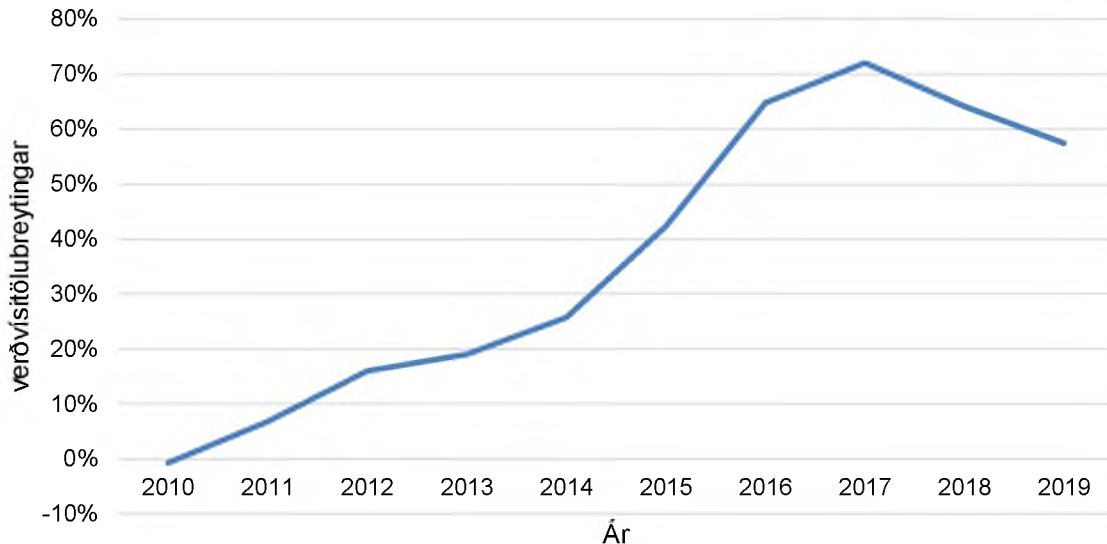
Framangreindar myndir segja hins vegar ekki alla söguna því gengisþróun íslensku krónunnar getur haft töluverð bein og óbein áhrif verð framangreindra vara. Vísitölur verðhlutfalla sýna hve mikið þarf af evrum að meðaltali til að kaupa sama magn af vörum og þjónustu í mismunandi ríkjum. Vísitala fyrir kjötvörur sýnir að árið 2019 var verð í evrum á kjötvörum hér á landi 56% hærra en í ESB-ríkjunum og verð á mjólk osti og eggjum 57% hærra. Það sýnir kannski best hve erfið samkeppnisstaða Íslands er á þessu sviði.

Mynd 4: Hlutfallslegt verðlag á kjöti, á Íslandi, borið saman við meðalverð í Evrópuríkjum



(Heimild: Hagstofa Íslands)

Mynd 5: Hlutfallslegt verðlag á mjólk, osti og eggjum, á Íslandi, borið saman við meðalverð í Evrópuríkjum



(Heimild: Hagstofa Íslands)

Af framangreindum tveimur myndum (4 og 5) leiðir að verðvísitölurnar fara hækkandi, íslensku verði í óhag, allt þar til á árunum 2016 og 2017. Á sama tíma er innlend neysla að aukast samhliða fjölgun ferðamanna og aukinni velsæld. Eftir þann tíma fara verðvísitölurnar lækkandi, þ.e. á sama tíma og samningurinn við ESB kemst til framkvæmda. Þó ýmsir þættir kunni að hafa haft þar áhrif, s.s. breytingar á neyslu ferðamanna, er engan vegin hægt að útiloka að tilvist og virkni tollasamningsins frá 2015 hafi haft þar töluvert að segja. Kaupmáttur innanlands jókst stöðugt á tímabilinu.

Sambærilegar upplýsingar mætti vinna um innflutning á vörum á grundvelli tollkvóta samkvæmt WTO-samningnum o.fl.

Áhrif á neytendur

Af framangreindu leiðir að ráðherra hefði verið í lófa lagið að áætla áhrif frumvarpsins með ítarlegri hætti en hann gerði. Í öllu falli virðist framangreind umfjöllun leiða líkur að því að lögleiðing 2. gr. muni hafa töluverð áhrif, annars vegar á innflytjendur landbúnaðarvara og hins vegar neytendur. Hefði því t.d. verið eðlilegt að fram kæmi mat á því hver áhrif lögfestingar 2. gr. frumvarpsins kunna að verða á vísitölu neysliverðs.

Áhrif á ferðaþjónustu

Eins og áður hefur komið inn á hefur innflutt neysla ferðamanna töluverð áhrif á þróun innflutnings og verðlags. Ef horft er til forsendna fjármálaáætlunar 2021–2024 sem er til meðferðar hjá fjárlaganefnd Alþingis er t.d. ljóst að þróun ferðaþjónustu er veruleg forsenda efnahagslegs viðsnúnings í kjölfar efnahagsáfalla vegna COVID-19.

Í skýrslu Alþjóðaefnahagsráðsins frá 2019 (World Economic Forum: The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019) er lagt mat á samkeppnisstöðu ferðaþjónustu víða um heim út

frá einstökum neyslupáttum. Á útgáfuári skýrslunnar stóð Ísland í 30. sæti. Til samanburðar var norsk ferðapjónusta í 20. sæti, dönsk ferðapjónusta í 21. sæti, sænsk í 22. sæti og finnsk í 28. sæti. Frá árinu 2017 hafði Ísland fallið niður um sex sæti. Verðlag er sá þáttur sem einna helst dregur Ísland verulega niður í samkeppnismatinu en landið stendur mjög vel á flestum öðrum sviðum. Þegar að verðlagi kemur stendur Ísland í 138. sæti af 140 mögulegum. Árið 2019 var framlag ferðapjónustunnar til vergrar landsframleiðslu 8% samkvæmt upplýsingum á vef Ferðamálastofu en það ár námu gjaldeyristekjur af ferðapjónustu 468 milljörðum kr. Almennt hefur verið álitnið að uppgangur ferðapjónustu á Íslandi hafi verið einn öflugasti byggðaatburður sem átt hefur sér stað á Íslandi enda dreifast tekjur af ferðapjónustu mjög víða um land.

Í ljósi framangreinds og þeirra áhrifa sem gerð hefur verið grein fyrir hér á undan hefði verið eðlilegt að í frumvarpinu væri lagt mat á áhrif lögfestingar 2. gr. frumvarpsins á verðlag til ferðamanna og samkeppnisstöðu ferðapjónustunnar.

Áhrif á afurðastöðvar

Ef horft er til þess hverjir það eru sem hafa keppt um hreppt tollkvóta til innflutnings landbúnaðarvara síðustu ár kemur í ljós að þar er ekki aðeins um heild- og smásöluverslanir að ræða heldur hefur hlutdeild kjötafurðastöðva verið markverð. Til dæmis hlutu Stjörnugrís, Sláturfélag Suðurlands, Mata og Kjarnafæði úthlutanir hinn 25. júní sl. Að auki hlaut Mjólkursamsalan úthlutun vegna innflutnings á töluverðu magni af osti.

Athygli vekur að ekki er tekið fram í áhrifamati frumvarpsins að lögfesting 2. gr. frumvarpsins muni hafa áhrif á afurðastöðvar í kjöt- og mjólkuriðnaði.

Tímalengd fráviksins

Eins og fram hefur komið er lagt upp með það í 2. gr. frumvarpsins að útboð tollkvóta til hæstbjóðenda verði við líði til 1. febrúar 2022 þegar jafnvægisútboð taki við að nýju. Samkvæmt 1. og 2. másl. 3. mgr. 65. gr. búvörulaga er heimilt að skipta tollkvótum upp í einingar sem má úthluta til tiltekins tíma, allt að einu ári í senn.

Að undanfögnu hefur tollkvótum verið úthlutað til sex mánaða í senn, þ.e. að vori og rétt fyrir jól. Úthlutun fyrir fyrstu sex mánuði ársins 2021 hefur enn ekki verið auglýst og væntanlega gerir ráðherra ráð fyrir að tefja úthlutunina þar til frumvarpið hefur verið lögfest og tekið gildi sem lög. Ef sama framkvæmd verður viðhöfð munu úthlutanir til sex mánaða munu þrjár úthlutanir eiga sér stað á grundvelli 2. gr. frumvarpsins (des. 2020, jún. 2021 og des. 2021) og því gerir 2. gr. frumvarpsins í raun ráð fyrir að úthlutunargjald tollkvóta taki hækkunum fyrir innflutning á 18 mánaða tímabili. Gera má þó ráð fyrir að áhrif hækkunarinnar muni koma fram í vöruverði nokkuð lengur eða þar til birgðir hafa klárast.

Kröfur til lagafrumvarpa

Í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, eru að ýmsu leyti settar fram kröfur til undirbúnings og frágangs stjórnarfrumvarpa. Í 7. gr. reglnanna er fjallað um tilefni og nauðsyn lagasetningar en þar er m.a. tekið fram að í greinargerð með frumvarpi skuli greina frá tilefni lagasetningar, því markmiði sem að er stefnt og þeim valkostum sem fyrir hendi voru til að ná

Því fram. Í 8. gr. reglnanna er kveðið á um að ef samning frumvarps gefi tilefni til að meta hvort það samrýmist stjórnarskrá eða alþjóðlegum skuldbindingum skuli þess getið í greinargerð. Í 1. mgr. 10. gr. reglnanna segir:

Hver ráðherra skal í samræmi 66. gr. laga um opinber fjármál leggja mat á áhrif stjórnarfrumvarpa, þ.m.t. fjárhagsleg áhrif, sem hann hyggst flytja á Alþingi og skal matið birt sem hluti af greinargerð með frumvarpinu. Við mat á áhrifum skulu markmið og tilætluð áhrif lagasetningar dregin skýrt fram.

Á vefsíðu forsætisráðuneytisins er birtur gátlisti vegna mats á fjárhagsáhrifum lagafrumvarpa. Ef tekið er mið af þeim matsatriðum sem þar koma fram er m.a. gert ráð fyrir því að lagt sé mat á áhrif frumvarpa á jöfnun gæða og verðlagsforsendur. Þá er jafnframt gert ráð fyrir því að í mati á fjárhagsáhrifum komi fram hversu nákvæmt matið er og á hversu traustum gögnum það byggist. Á vefsíðunni er jafnframt birt eyðublað vegna mats á áhrifum lagasetningar og í 1. tölul. C-liðar eyðublaðsins er gert ráð fyrir að mat sé lagt á hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði. Í 3. tölul. C-liðar er fjallað um mat á áhrifum lagafrumvarpa á samkeppnisskilyrði.

Sé tekið mið af kröfum ríkisstjórnarinnar til undirbúnings og gerðar lagafrumvarpa og umfjöllunar um 2. gr. frumvarpsins hér að framan leikur hið minnsta verulegur vafi á hvort undirbúningur og gerð frumvarpsins geti talist uppfylla gerðar kröfur. Slíkar kröfur grundvallast á sjónarmiðum um gæði lagasetningar. Hafa verður í huga að markmið um slík gæði stefna ekki aðeins að skýrum og skiljanlegum lagatexta heldur einnig og alls ekki síður að því að ráðherrar og Alþingi haldi sig innan eðlilegra marka og gangi í raun og veru úr skugga um að svo sé.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur