

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal 1174 – 348. mál.

Skýrsla

**utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra um tollasamning Íslands og
Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur,
samtíðis samkvæmt beiðni.**

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal 1174 – 348. mál.

Skýrsla

utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra um tollasamning Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur, samkvæmt beiðni.

Með beiðni (á þskj. 433) frá Njáli Trausta Friðbertssyni og fleiri alþingismönnum er þess óskað að utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra flytji Alþingi skýrslu um tollasamning Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur.

Innihald

1. Inngangur	3
2. Efnistöð og uppbygging	3
3. Viðskiptasamningar.....	4
3.1 Tollar	5
3.2 Tollkvótar.....	5
3.3 Opnir tollkvótar.....	6
4. Samningar Íslands og ESB um vöruviðskipti.....	7
5. Aðdragandi samningaviðræðna	7
5.1 Forsaga	7
5.2 Ferill málsins.....	9
6. Helstu atriði núgildandi samnings	10
6.1 Tollfrelsi og lækkun á almennum tolli	11
6.2 Tollkvótar.....	12
7. Þróun samningsins: Inn-og útflutningur landbúnaðarvara og innlend framleiðsla.....	12
7.1 Almenn um innflutning landbúnaðarvara.....	12
7.2 Innflutningur landbúnaðarvara og framleiðsla innanlands.....	14
7.3 Kjöt og unnar kjötvörur.....	15
7.4 Fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta	18
7.5 Útflutningur landbúnaðarvara og tollkvótar til ESB	19
7.6 Útflutningur til ríkja Evrópusambandsins	20

7.7 Samantekt um inn- og útflutning.....	22
8. Efnahagsleg mat meðal annars vegna útgöngu Bretlands úr ESB.....	23
9. Áskoranir og gagnrýni.....	24
10. Samantekt.....	25
10.1 Markmið samningsins og markaðsaðstæður	25
10.2 Breyttar forsendur fyrir útflutning.....	25
10.3 Ályktanir	26
10.4 Staða samningsins í dag	27
Viðauki I.....	29

1. Inngangur

Hinn 3. desember 2020 samþykkti Alþingi beiðni um skýrslu frá utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra um tollasamning Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur, þar sem meðal annars verði lagt mat á árangurinn af honum til þessa. Jafnframt verði gert hagsmunamat á áhrifum útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu á samninginn.

Óskað var eftir því að eftirfarandi komi fram í skýrslunni:

1. Aðdragandi þess að tollasamningur Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur var gerður og hverjir komu að gerð hans.
2. Reynslan af samningnum.
3. Hver þróun samningsins hefur verið frá því að hann var gerður og hver ávinningur af honum hefur verið fyrir íslenskt samfélag.
4. Hvernig samskiptum við Evrópusambandið vegna samningsins hefur verið háttað.
5. Hagsmunamat ráðuneytisins á stöðu samningsins vegna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu.
6. Staða samningsins í dag.
7. Heildaráhrif tollasamningsins á stöðu íslensks landbúnaðar.
8. Heildaráhrif tollasamningsins á verð landbúnaðarafurða til íslenskra neytenda.

Skömmu eftir að skýrslubeiðnin var samþykkt, eða þann 17. desember 2020, var birt úttekt¹ utanríkisráðuneytisins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, sem fjallar í meginatriðum um sömu atriði og óskað er eftir að komi fram í skýrslu þessari til Alþingis. Hér er því að mestu byggt á þeirri viðamiklu vinnu sem fram fór við gerð úttektarinnar, sem m.a. fól í sér víðtækt samráð við innlenda hagsmunaaðila, þ.m.t. hagsmunasamtök framleiðenda, neytenda, útflytjenda og innflytjenda landbúnaðarafurða og fulltrúa verkalýðshreyfingarinnar. Hvað varðar efnisatriði 7. og 8. hér að ofan gegnir nokkuð öðru máli. Umfjöllun um þau myndi kalla á mjög umfangsmikla greiningarvinnu og forsendur fyrir greiningu á þessum áhrifum eru takmarkaðar þar sem umræddur samningur Íslands og Evrópusambandsins gekk ekki í gildi fyrr en 1. maí 2018 og kemur einungis til fullrar framkvæmdar á árinu 2021. Það er því mjög takmörkuð reynsla komin á áhrif hans þegar COVID-19 heimsfaraldurinn skellur á með þekktum áhrifum sem breyta tímabundið forsendum á markaði. Enn fremur má draga í efa að það sé á verksviði utanríkisráðuneytisins að framkvæma slíkar greiningar.

Þessu til viðbótar er vísað til umfangsmikillar skýrslu² atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um þróun tollverndar á landbúnaðarvörur sem birt var 10. nóvember 2020. Þar er fjallað ítarlega um tolla og tollvernd og er gagnleg heimild fyrir umfjöllun um milliríkjavíðskipti með landbúnaðarvörur.

2. Efnistöð og uppbygging

Í fyrstu er stuttlega gerð grein fyrir samningum sem gerðir eru um viðskipti á alþjóðavettvangi, tollum, tollkvótum og úthlutun tollkvóta. Þá er fjallað um aðdraganda núgildandi landbúnaðarsamnings, innihald hans og forsendur. Því næst er fjallað um þróun

¹ Utanríkisráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2020) *Landbúnaðarsamningur Íslands og Evrópusambandsins: Úttekt á hagsmunum Íslands*.

² Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2020) *Þróun tollverndar, Landbúnaðarvörur*.

samningsins með tölulegum upplýsingum um inn og útflutning landbúnaðarafurða, sem og innlenda framleiðslu helstu vörutegunda. Í kjölfarið er fjallað um efnahagslegt mat á samningnum. Gerð er grein fyrir helstu áskorunum sem samningnum tengjast og framkominni gagnrýni á hann, auk þess eru reifaðar þær breytingar sem orðið hafa frá því samningurinn var gerður. Að síðustu eru helstu atriði dregin fram í samantekt og útlistuð þau skref sem tekin hafa verið af íslenskum stjórnvöldum hvað samninginn varðar og stöðu mála nú.

3. Viðskiptasamningar

Íslensk utanríkisviðskiptastefna hefur um árabil miðað að því að tryggja íslenskum fyrirtækjum besta mögulega viðskiptaumhverfi á erlendum mörkuðum. Skýr stefna hefur verið mörkuð í átt að auknu viðskiptafrelsi bæði á alþjóðavettvangi og í einstökum milliríkjasamningum sem Ísland á aðild að. Með opnun nýrra markaða og bættu aðgengi að þeim skapast ný tækifæri fyrir atvinnulífið. Stærri markaður eykur hagkvæmni og samkeppnishæfni. Aukin erlend samkeppni hvetur til meiri framleiðni, sérhæfingar og nýsköpunar og milliríkjaviðskipti auka almenn samskipti og menningarleg tengsl milli þjóða.

Ísland er fremur opið hagkerfi, útflutningsdrifið en jafnframt háð innflutningi á ýmsum vörum. Hversu opin hagkerfi eru veltur oft á stærð þeirra, lítil hagkerfi eru almennt opnari en stærri hagkerfi þar sem framleiðsla er fjölbreyttari. Enn fremur eiga lítil hagkerfi hlutfallslega meira undir alþjóðlegum samningum og reglum um milliríkjaviðskipti en þau stærri sem hafa jafnan meiri möguleika til að beita stærð sinni ef svo ber undir.

Stærstur hluti viðskipta Íslands er við Evrópuríki og á það við um útflutning og innflutning á vöru og þjónustu. Samningur Evrópusambandsins (ESB) og EFTA-ríkjanna þriggja, Íslands, Noregs og Liechtenstein, um Evrópska efnahagssvæðið (EES) er grundvöllur þessara viðskipta og hefur tryggt greiðan aðgang íslenskra útflytjenda að evrópska markaðnum í rúm 25 ár. Á árinu 2019 fóru yfir 80% af öllum vöruútflutningi Íslendinga til Evrópuríkja og um 2/3 hlutar alls innflutnings komu þaðan.

Mikilvægt er fyrir Ísland að tryggja samkeppnishæf og aðlaðandi starfsskilyrði fyrir fyrirtæki sem starfa á alþjóðamörkuðum. Til að tryggja að íslensk fyrirtæki búi við bestu mögulegu viðskiptakjör hafa íslensk stjórnvöld unnið að því um árabil að gera viðskiptasamninga við önnur ríki. Þannig er leitast við að tryggja að íslensk fyrirtæki sjái áfram hag af því að starfa á Íslandi.

Þeir fríverslunarsamningar sem Ísland er aðili að tryggja íslenskum útflytjendum betri aðgang að fjölda markaða um allan heim. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) er í raun víðtækasti og dýpsti fríverslunarsamningurinn sem Ísland á aðild að, enda þótt hann nái til fleiri sviða. Hann tryggir bæði tollfrelsi og hindranalaus viðskipti með flestar vörur og þjónustu. Óheftur aðgangur að kjölfestumarkaði okkar, innri markaði Evrópu, veitir stöðugleika í utanríkisviðskiptum og skapar um leið svigrúm og frelsi til að afla nýrra markaða fyrir vörur okkar og þjónustu.

Aðrir fríverslunarsamningar Íslands, hvort sem þeir eru gerðir á vettvangi Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) eða tvíhliða (Kína, Færeyjar) snúa að tollfrelsi eða tollalækkunum í vöruviðskiptum, þeir draga úr ónauðsynlegum viðskiptahindrunum með bæði vörur og þjónustu og tryggja fyrirsjáanleika í viðskiptum.

Segja má að EES samningurinn og samningar honum tengdir, auk annarra fríverslunarsamninga séu birtingarmynd langtímastefnumótunar Íslands í utanríkisviðskiptum.

3.1 Tollar

Öll ríki heims leggja einhvers konar gjöld á innfluttar vörur, þ.m.t. tolla. Til að greiða fyrir viðskiptum hafa langflest ríki samstarf um tollflokkun og beita samræmdri tollskrá, sem í grófum dráttum má skipta í landbúnaðarvörur annars vegar og iðnaðarvörur hins vegar. Tilgangur álagningar tolla á innfluttar vörur er almennt séð tvíþættur. Annars vegar að afla tekna fyrir ríkissjóð en tollur er í eðli sínu skattur og hins vegar til að vernda viðkvæma innlenda framleiðslu fyrir innflutningi. Í fyrri tíð gegndu tollar veigamiklu tekjuöflunarhlutverki fyrir ríkissjóð.

Tollvernd á landbúnaðarvörur er hluti af opinberri stefnu stjórnvalda gagnvart innlendum landbúnaði og stuðningi við hann, en tollar af öllum iðnaðarvörum í köflum 25-97 í tollskrá voru felldir niður einhliða frá og með 1. janúar 2017. Megintilgangur tolla á landbúnaðarvörur er sá að veita verðstuðning og þannig styrkja samkeppnisstöðu íslenskrar búvöruframleiðslu gagnvart ódýrari innflutningi. Þannig er tollvernd ætlað að styðja við íslenska búvöruframleiðslu til viðbótar við beinar greiðslur úr ríkissjóði. Í íslensku tollskránni má finna rúmlega 1.900 tollskrárnúmer fyrir landbúnaðarvörur. Þar af má segja að um 300 línur innihaldi vörur sem eru framleiddar hérlendis og teljast viðkvæmar gagnvart erlendri samkeppni. Mjög sjaldan er samið um tollaívilnanir fyrir þessa vöruflokka, en þar er samningur Íslands og ESB markverðasta undantekningin.

3.2 Tollkvótar

Í fríverslunarsamningum er samið um ívilnanir á almennum tollum en auk þess er oft samið um tollkvóta. Slíkur kvóti veitir heimild til að flytja inn tiltekið magn af tiltekinni vöru á engum eða lægri tollum yfir ákveðið tímabil. Magn og tollkjör innan slíkra kvóta eru bundnir í alþjóðlegum og tvíhliða samningum og taka ekki sjálfkrafa breytingum eftir neyslu eða eftirspurn. Breytingar á tollkvótum eru því háðar endurskoðun viðkomandi samninga. Á móti þeim tollkvótum til innflutnings sem fjallað er um hér á eftir hafa íslensk stjórnvöld samið um tollkvóta til útflutnings fyrir ýmsar landbúnaðarafurðir, t.d. lambakjöt, smjör og skyr.

Þegar tollkvótum er úthlutað hefur framkvæmd á Íslandi verið á þann veg að óskað er eftir umsóknum um tollkvóta sem bjóða á út fyrir tiltekið tímabil. Ef sótt er um minna magn en það magn sem í boði er, er tollkvótum úthlutað til umsækjenda og er ekki greitt sérstaklega fyrir þá. Eftirspurn eftir tollkvótum hefur aukist töluvert undanfarin ár og er tollkvótum fyrir flestar landbúnaðarvörur á grundvelli samninga ESB og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) úthlutað með útboði, sem og fyrir blóm og pottaplöntur.

Það útboðsfyrirkomulag sem nú er í gildi fer þannig fram að fyrst er úthlutað til hæstbjóðanda, því næst til næst hæsta tilboðsgjafa og svo koll af kolli, þar til að magni tollkvóta hefur verið úthlutað að fullu. Þeir aðilar sem fá úthlutað, greiða tilboðsfjárhæð sína fyrir hvert kíló. Þetta útboðsfyrirkomulag hefur verið lengi notað hér á landi við úthlutun tollkvóta og mun gilda til 1. ágúst 2022 sbr. ákvæði til bráðabirgða í búvöruhlögum nr. 99/1993.

Með hliðsjón af tillögum starfshóps um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara hafði verið tekið upp svokallað jafnvægisútboð í byrjun árs 2020 og var úthlutað með þeirri aðferð í úthlutun síðari hluta ársins. Í kjölfar erfiðleika og óvissu sem fylgdi COVID-19 faraldrinum var tímabundið horfið aftur til eldra fyrirkomulags til að draga úr neikvæðum áhrifum faraldursins. Jafnvægisútboð er ekki ósvipað og núgildandi fyrirkomulag, þar sem útboðið er enn lokað og magn ekki breytilegt. Grundvallarmismunur er þó sá að lægsta samþykka verð útboðs ákvarðar verð alls tollkvótans innan hvers vöruhlíðar.

3.3 Opnir tollkvótar

Fram til loka árs 2019 gerðu búvörulög og tollalög ráð fyrir að hægt væri að beita svokölluðum opnum tollkvótum til þess að lækka tolla á innfluttum búvörum. Fyrirkomulagið gekk út á að úthluta tollkvótum fyrir tiltekna vörur þegar framboð á viðkomandi vöru taldist ekki nægjanlegt til að fullnægja eftirspurn á innanlandsmarkaði. Samkvæmt búvörulögum var það hlutverk ráðgjafanefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara að afla upplýsinga um stöðu á markaði og gera tillögu til ráðherra um úthlutun tollkvóta. Jafnframt var nefndinni falið að ákvarða gjald sem lagt var á hvert kíló innfluttrar vöru og var ætlað að jafna samkeppnisgrundvöll innlendrar framleiðslu. Var þetta fyrirkomulag að jafnaði nýtt til að opna fyrir innflutning á árstíðabundnum landbúnaðarvörum en opnum tollkvótum var í auknu mæli beitt til að mæta skorti á kjötvörum, sérstaklega á árunum 2012 til 2017. Þetta fyrirkomulag þekkist víða m.a. í Noregi og ESB.

Fyrirkomulag um opna tollkvóta var þó nokkrum erfiðleikum háð. Nefndinni reyndist erfitt að sannreyna hvenær framboð vöru telst ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði og treysti því að miklu leyti á yfirlýsingar framleiðenda og dreifingaraðila við matið. Kom jafnframt fyrir að nefndinni bárust misvísandi upplýsingar. Þessu til viðbótar var deilt um fyrirkomulagið fyrir dómstólum og því haldið fram að það bryti gegn lagaáskilnaðarkröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar um skattlagningarvald. Með lögum númer 152/2019, um breytingu á búvörulögum og tollalögum, var ákveðið að opnir tollkvótar yrðu afnumdir og ráðgjafanefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara lögð niður. Í stað þess var ákveðið með lögum að árstíðabundnar landbúnaðarvörur yrðu án tolla eða á lægri tollum á ákveðnum tímabilum sem ákveðin voru út frá sögulegri reynslu.³

Ein röksemd fyrir því að gera tollasamninginn við ESB á sínum tíma var sú að myndast hefði viðvarandi þrýstingur á að opna tollkvóta vegna skorts á innlendum markaði. Áhyggjur voru uppi um að opnir tollkvótar myndu festa sig í sessi með lækkuðum tollum og hætta væri á að lækkaðir tollar yrðu meginregla en ekki undantekning. Með samningnum við ESB var komið á gagnkvæmum tollaívilnunum og um leið auknum útflutningstækifærum fyrir íslenska framleiðendur í stað einhliða innflutnings á opnum kvótum. Rök fyrir samningnum á sínum tíma voru því m.a. að án samningsins hefðu slík tækifæri ekki skapast og áframhaldandi þrýstingur yrði á einhliða tollalækkanir eða afnám tolla. Með samningunum við ESB hefði því tekist að koma á fyrirsjáanleika fyrir starfsumhverfi landbúnaðarins í heild og óvissu eytt.⁴

Fyrirkomulag opinna tollkvóta var miklum erfiðleikum háð. Bæði út frá því að meta skort á markaði og ákvæða stjórnarskrár um að skattamálum skuli skipað með lögum. Hins vegar veitti þetta fyrirkomulag ákveðinn sveigjanleika til þess að bregðast við tímabundnu ástandi eða sveiflum í eftirspurn og framboði. Með föstum fyrir fram ákveðnum tollkvótum á grundvelli alþjóðlegra samninga skapast fyrirsjáanleiki, óvissu er eytt og markaðsaðgangur fæst á móti innflutningi. Sá sveigjanleiki sem kerfi byggt á opnum tollkvótum veitir er þó ekki til staðar í slíku kerfi.

³ Frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum og tollalögum 382. mál. Sjá: <https://www.althingi.is/altxt/150/s/0488.html>

⁴ Sjá t.d. umfjöllun á heimasíðu stjórnarráðsins um tollasamningana. Sjá: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/landbunadur/inn-og-utflutningur-landbunadarvara/tollasamningar/>

4. Samningar Íslands og ESB um vöruviðskipti

Árið 1972 gerðu Ísland og Evrópubandalagið sinn fyrsta fríverslunarsamning, sem m.a. fól í sér tollafríðindi fyrir sjávarafurðir og landbúnaðarvörur. Samningurinn þjónaði hagsmunum Íslands til fjölda ára, þ.á.m. svokölluð bókun 6 er varðar markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir. Þessi bókun er raunar enn í gildi í þeim tilfellum þar sem hún veitir betri markaðsaðgang en bókun 9 við EES-samninginn um viðskipti með sjávarafurðir sem tók gildi 1. janúar 1994. EES-samningurinn nær ekki til almennra landbúnaðarvara (grunnvörur) en aftur á móti fjallar hann um unnar landbúnaðarvörur samkvæmt bókun 3 við samninginn. Í EES-samningnum er hins vegar ákvæði í 19. gr. hans þar sem samningsaðilar skuldbinda sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir.

Sá hluti tvíhliðasamningsins frá 1972, sem fjallaði um landbúnaðarvörur, var síðan endurskoðaður og náðist samkomulag um nýjan samning um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur sem tók gildi 1. mars 2007. Eftir það gildi fríverslunarsamningurinn frá 1972 einungis um sjávarafurðir. Í EES-samningnum er ekkert sambærilegt ákvæði um reglulega endurskoðun hvað sjávarafurðir varðar. Að mörgu leyti hefur því bættingur markaðsaðgangur fyrir sjávarafurðir setið eftir í samanburði við landbúnaðarvörur, þó svo að samið hafi verið um stækkun tollkvóta við inngöngu einstakra ríkja í sambandið og eins hefur verið samið um tímabundna kvóta í tengslum við uppbyggingarsjóð EES.

Þann 17. september 2015 var síðan áritaður nýr tvíhliða samningur Íslands og Evrópusambandsins um viðbótarfríðindi í viðskiptum með landbúnaðarvörur. Samningurinn tók gildi 1. maí 2018. Um var að ræða pakka með þremur samningum, þ.e. samning um breytingar á bókun 3 við EES-samninginn um unnar landbúnaðarvörur, samning á grundvelli 19. gr. EES-samningsins og samning um gagnkvæma viðurkenningu á heitum landbúnaðarvara sem vísa til uppruna. Fyrstu tveir samningarnir leystu af hólmi eldri samninga sem gerðir höfðu verið á sama grundvelli.

5. Aðdragandi samningaviðræðna

5.1 Forsaga

Þrátt fyrir áskilnað 19. gr. EES-samningsins um endurskoðun landbúnaðarsamninga samkvæmt henni á tveggja ára fresti er samningurinn frá 2015 um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur einungis annar í röðinni frá því að EES-samningurinn tók gildi árið 1994.

Eins og áður sagði tók fyrri samningur Íslands og ESB um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur gildi þann 1. mars 2007. Samningurinn fól í sér að tollar á ýmsar landbúnaðarvörur voru felldir niður í viðskiptum milli Íslands og ESB. Samningnum var meðal annars ætlað að leiða til fjölbreyttara vöruframboðs, aukinnar verðsamkeppni og um leið að skapa ný sóknarfæri til útflutnings íslenskra landbúnaðarafurða.

Hvað unnar landbúnaðarvörur varðar á grundvelli bókunar 3 í EES-samningnum náðist samkomulag við framkvæmdastjórn ESB í júlí 1999. Þar náðist samkomulag um að Ísland lækkaði innflutningsgjöld á unnum landbúnaðarvörum um 2% frá því sem áður gildi. Þá var samið um að innflutningur á bjór, sóðavatni og ýmsum sterkum drykkjum yrði tollfrjáls inn til aðildarríkja ESB. Á árunum 2005–2008 var aftur unnið að því að endurskoða bókun 3. Samningar um þessa endurskoðun voru á lokastigi á árinu 2008. Ísland hafði boðist til að afnema magntoll af 44 tollskrárnúmerum af þeim 100 tollskrárnúmerum sem bera magntoll og falla undir bókunina. Á móti fór Ísland fram á gagnkvæmni. Samningar við Evrópusambandið voru á lokastigi á þeim tíma og síðan kom bankahrun og málinu ekki fylgt eftir.

Í tillögu til þingsályktunar um staðfestingu samnings Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur, sem samþykkt var á Alþingi 13. september 2016 er fjallað um aðdraganda þess að farið var í samningaviðræður við ESB. Þar segir að í maí 2011 fóru Landssamtök sláturleyfishafa og Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði þess á leit við stjórnvöld að þau beittu sér fyrir samningum við ESB um stærri tollfrjálsa innflutningskvóta fyrir lambakjöt og skyr á markaði sambandsins. Ástæða þessa var sú að stóraukin viðskipti áttu sér stað með lambakjöt inn til ESB á þessum tíma auk þess sem fljótt kom í ljós að veruleg tækifæri reyndust á markaði ESB fyrir íslenskt skyr. Jafnframt kemur fram í þingsályktunartillögunni að í júní sama ár óskaði Svínaræktarfélag Íslands eftir því við landbúnaðarráðuneytið að greininni yrði tryggður útflutningskvóti til ESB eins og fram kemur í tillögu félagsins til Búnaðarþings 2011. Í júní 2013 lýstu einstakir framleiðendur alifugla því yfir á fundi með landbúnaðarráðherra að ef samið yrði um stækkun á kvótum fyrir kjúkling væri nauðsynlegt að Ísland nyti gagnkvæmni.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands dags. 26. október 2020, sem send var ráðuneytunum í tilefni af fyrrnefndri úttekt á landbúnaðarsamningnum, er þetta dregið í efa. Kemur þar fram að Bændasamtök Íslands, sem samkvæmt búvörulögum fara með fyrrisvar búvöruframleiðenda, kannist ekki við slíkar óskir frá framleiðendum alifuglakjöts eða svínakjöts og að forsvarsmenn þeirra búgreina geri það ekki heldur. Í umsögninni virðist þó ekki dregið í efa að Landssamtök sláturleyfishafa og Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði hafi óskað eftir auknum markaðsaðgangi.

Af þessu tilefni skoðuðu ráðuneytin gögn um umræddar beiðnir. Í rökstuðningi Landssamtaka sláturleyfishafa til stjórnvalda kom eftirfarandi fram í greinargerð þeirra dagsettri 10. maí 2011.

„Á undanförunum árum hefur útflutningur kindakjötsafurða þróast á mjög jákvæðan hátt vegna aukinnar eftirspurnar og verð hefur hækkað í samræmi við aukna eftirspurn. Ástæðan fyrir aukinni eftirspurn er fyrst og fremst mikill samdráttur í framleiðslu kindakjöts í stórum framleiðsluríkjum, svo sem Nýja Sjálandi og Ástralíu, sem eru ráðandi á heimsmarkaði.

Það er mikill áhugi hjá kaupendum íslensks lambakjöts innan ESB að svigrúm verði skapað með auknum kvóta fyrir Ísland til þess að þeir geti keypt meira magn en nú er mögulegt vegna kvótastöðu.

Íslenskir sauðfjárbændur eiga meira undir útflutningi nú en áður þar sem sölusamdráttur er innanlands bæði vegna kaupmáttarrýrnunar og neyslubreytinga.

Það er því ljóst að útflutningur á kindakjötsafurðum mun ráða miklu um afkomu sauðfjárbænda á næstu árum og ráða úrslitum um hvort hægt verði að byggja þessa grein enn frekar upp.“

Í rökstuðningi Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði til stjórnvalda kom eftirfarandi fram í greinargerð þeirra dagsettri 18. maí 2011.

„Á undanförunum árum hefur útflutningur á mjólkurvörum vaxið ekki síst í skyri, smjöri og dufti. Mjólkuriðnaðurinn hefur flutt út fullunnar afurðir fyrir hækkandi verð bæði til ESB og USA. Í Noregi framleiðir fyrirtækið Q-melk, skyr að íslenski fyrirmynd með einkaleyfi frá MS segja má að salan hafi margfaldast á stuttum tíma og er nú þar á ársgrundvelli um 2.500 tonn. Mikill

áhugi er fyrir skyrinu bæði í Svíþjóð og Finnlandi og hefur MS hafið útflutning til Finnlands. Þar er einnig áhugi á hinum vinsæla próteindrykk Hleðslu en í Finnlandi eru ríkjandi hefðir fyrir neyslu mjólkurvara eins og á Íslandi. Jafnframt er eftirspurn og vaxandi áhugi í fleiri ríkjum ESB að fá, inn á sinn markað, íslenskar mjólkurafurðir. Það eru því aukin tækifæri og framleiðsluaukning fólgin í því fyrir íslenskan landbúnað að fá kvótaaukningu inn á ESB eins og staðan er í dag. Benda má á að núverandi innflutningskvótar ESB til Íslands nema um 750 tonnum af landbúnaðarvörum, í kjöti og mjólk.“

Erindi Svínaræktarfélag Íslands til Búnaðarþings 2011 var svohljóðandi:

„Svínaræktarfélag Íslands óskar eftir aðstoð Bændasamtaka Íslands við að tryggja svínaræktinni heimild til útflutnings á svínakjöti á sömu forsendum og heimilt er að flytja svínakjöt til landsins.

Greinargerð: Á árinu 2007 tók gildi heimild til innflutnings á 200 tonnum af beinlausum vöðva af svínakjöti og sama magni af kjúklingum. Heimildin byggðist á gagnkvæmum samningi við Evrópusambandið um innflutning á tilteknu magni afurða án innflutningstolla. Samhliða gildistökkunni var gert samkomulag um útflutning á kjöti frá Íslandi til Evrópusambandsins en ekki var gert ráð fyrir útflutningi á þeim kjöttegundum þ.e. svínakjöti og kjúklingum, sem sköpuðu heimild til útflutningskvóta til ESB. Nú hafa heimildir til innflutnings verið auknar enn frekar: · Unnar kjötvörur fóru úr 0 kg í 50 tonn pylsur voru auknir úr 15 tonnum í 50 tonn · skinka fór úr 0 kg í 50 tonn Í framhaldinu hafa þessar búgreinar þurft að takast á við enn harðari samkeppni vegna innflutts kjöts á innanlandsmarkaði, án heimilda til útflutnings á hliðstæðum kjörum. Svínaræktarfélag Íslands telur mikilvægt að greinin sitji við sama borð og hin innfluttra vara í þessu sambandi og óskar eftir aðstoð Bændasamtaka Íslands til að svo megi verða.“

Varðandi framleiðendur alifugla virðist þingsályktunartillagan vísa til munnlegra heimilda á fundi einstakra framleiðenda með þáverandi landbúnaðarráðherra í júní 2013. Því er ekki haldið fram að aðildarsamtök Bændasamtaka Íslands hafi átt þar hlut að máli.

Að loknum könnunarviðræðum við ESB var ákveðið að viðræðurnar mundu ekki einvörðungu lúta að hefðbundnum landbúnaðarvörum heldur yrði þráðurinn einnig tekin upp varðandi unnar vörur með það að markmiði að leita endurskoðunar á ákvæðum bókonar 3.

Skapaði þetta ekki hvað síst tækifæri til að tengja samningaviðræður á milli þessara tveggja vöruflokka þar sem útflutningshagsmunir Íslands hafa hingað til verið meiri hvað varðar óunnar landbúnaðarvörur og svigrúm til aukinna ívilnana til innflutnings á unnum vörum að sama skapi meira.

Líklegt verður að teljast, að fyrir utan þær beiðnir sem vísað er til hér að framan, hafi aukinn þrýstingur á opna tollkvóta jafnframt verið hvati til viðræðna við Evrópusambandið. Á þeim árum sem samningaviðræður stóðu yfir varð í auknum mæli vart við skort á búvörum, sér í lagi kjöti, og erfiðleikar við framkvæmd og úthlutun opinna tollkvóta urðu sífellt meiri.

5.2 Ferill málsins

Óformlegar þreifingar um nýjar samningaviðræður hófust við ESB árið 2011. Þegar ljóst var að báðir aðilar voru tilbúnir til viðræðna samþykkti utanríkisráðherra að höfðu samráði

við ráðuneyti sjávarútvegs- og landbúnaðarmála að hafnar skyldu viðræður við ESB þann 16. júní 2012. Samningar tókust rúmum þremur árum síðar og voru þeir áritaðir af fulltrúum Íslands og ESB í Reykjavík þann 17. september 2015. Tilkynt var um lok samninga samdægurs á vef stjórnarráðsins þar sem bæði þáverandi utanríkisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fögnuðu þessum jákvæða áfanga.

Eins og venja er þegar slíkir samningar hafa verið gerðir leggur ráðherra fram þingsályktunartillögu til Alþingis til að óska heimildar til að staðfesta samninginn fyrir Íslands hönd. Utanríkisráðherra setti minnisblað um framlagningu slíkrar þingsályktunartillögu á dagskrá ríkisstjórnar þann 22. mars 2016, en málið var tekið af dagskrá fundarins og ekki afgreitt.

Minnisblaðið ásamt tillögunni var sett á dagskrá ríkisstjórnar að nýju fyrir fund hennar þann 29. apríl 2016 og var það samþykkt á þeim fundi. Þá var þingsályktunartillagan send þingflokkum stjórnarflokkana til samþykktar.

Fyrir framlagningu þingsályktunartillögu er leitað samþykkis forseta Íslands fyrir framlagningu hennar á Alþingi og samþykkti forseti framlagninguna með undirritun sinni þann 24. maí 2016. Þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra meðundirritaði forsetabréfið.

Þingsályktunartillagan var lögð fram á Alþingi þann 24. maí 2016 og fyrri umræða fór fram 26. maí. Samdægurs var málið sent til utanríkismálanefndar til umfjöllunar. Nefndin sendi út 43 umsagnarbeiðnir vegna tillögunnar og bárust henni 23 erindi. Nefndin fjallaði um tillöguna á átta fundum á tímabilinu 31. maí til 29. ágúst 2016 og fékk fjölmarga gesti á sinn fund, bæði sérfræðinga og hagsmunaaðila.

Utanríkismálanefnd óskaði álits frá atvinnuveganefnd Alþingis og bárust þrjár umsagnir frá nefndinni. Meirihluti hennar mælti með samþykkt tillögunnar, en vísaði til þess að mikilvægt væri að ljúka samhliða lagasetningu vegna nýgerðra búvörusamninga, m.a. breytingu á búvörulögum. Að tillögu meirihlutans stóðu fimm þingmenn. Þá bárust tvö minnihlutaálit frá atvinnuveganefnd og var í öðru þeirra lagt til að afgreiðslu samningsins yrði frestað.

Þann 29. ágúst lagði meirihluti utanríkismálanefndar til að tillagan yrði samþykkt. Að meirihlutanum stóðu sjö þingmenn. Einnig var lagt fram minnihlutaálit eins fulltrúa í nefndinni um frávisun tillögunnar.

Síðari umræða um tillöguna hófst 1. september og var fram haldið dagana 5. og 13. september. Þingsályktunartillagan var samþykkt á Alþingi 13. september 2016. Alls greiddu 35 þingmenn úr fimm flokkum henni atkvæði sitt. Fimm þingmenn úr einum flokki sögðu nei og tveir þingmenn eins flokks sátu hjá við atkvæðagreiðslu. Fjarverandi voru 21 þingmaður úr fimm flokkum.

Í kjölfar ályktunar Alþingis var samningurinn við ESB formlega undirritaður þann 23. maí 2017 af fulltrúum Íslands og Evrópusambandsins.

Forseti Íslands staðfesti samninginn þann 22. september 2017 og var tilkynt um fullgildingu hans með nótu til ESB dagsettri 28. september 2017. Samningurinn tók gildi 1. maí 2018.

6. Helstu atriði nógildandi samnings

Nógildandi samningur kemur í stað samningsins frá árinu 2007 sem byggður var á 19. gr. EES-samningsins og fyrri samningum sem gerðir höfðu verið á grundvelli bókonar 3 við EES-samninginn. Hann inniheldur því allar þær ívilnanir sem þegar hafði verið samið um auk nýrra ívilnana.

Samningur Íslands og Evrópusambandsins er þannig byggður upp að hann skiptist í neðangreinda fimm viðauka:

1. viðauki tilgreinir tollfrjálsar vörur frá ESB til Íslands,
2. viðauki tilgreinir tollfrjálsa innflutningskvóta sem Ísland veitir ESB,
3. viðauki tilgreinir tollalækkanir sem Ísland veitir á innflutning frá ESB,
4. viðauki tilgreinir tollfrjálsar vörur frá Íslandi til ESB,
5. viðauki tilgreinir tollfrjálsa kvóta sem ESB veitir Íslandi.

Samið var bæði um gagnkvæmt tollfrelsi, lækkun á almennum tolli og um tollkvóta fyrir íslenskar landbúnaðarvörur og landbúnaðarvörur frá löndum Evrópusambandsins. Hér á eftir verður því fjallað um tollaniðurfellingar og lækkun á almennum tolli annars vegar og tollkvóta hins vegar.

6.1 Tollfrelsi og lækkun á almennum tolli

Í umhverfi alþjóðlegra viðskiptasamninga eru landbúnaðarvörur gjarnan skilgreindar með tvennum hætti, óunnar grunnvörur annars vegar og unnar vörur hins vegar (BAPs og PAPs). Til að setja þessar skilgreiningar í samhengi við umfjöllunina um samninga Íslands og ESB um vöruviðskipti má ítreka að samið er um markaðsaðgang fyrir óunnar grunnvörur á grundvelli 19. gr. EES-samningsins og unnar vörur á grundvelli bókonar 3 við EES-samninginn. Hér verður þó ekki farið í ítarlega skilgreiningu á unnum og óunnum landbúnaðarvörum en hugsa má grunnvörur sem alveg óunnar og viðkvæmar landbúnaðarafurðir t.d. kjöt og grænmeti, korn og lítt unnar landbúnaðarafurðir. Unnar vörur eru meira unnar vörur á borð við drykkjarvörur og vörur með mörgum íblöndunarefnum.

Í íslensku tollskránni eru alls 1.938 tollskrárnúmer sem heyra undir landbúnaðarvörur. Af þessum tollskrárnúmerum eru 1.078 tollfrjáls, þ.e. sama hver er uppruni vörunnar þá er ekki lagður tollur á vörur sem falla í þessi tollskrárnúmer við innflutning. Eftir standa 860 tollskrárnúmer sem bera toll.

Í ESB samningnum eru einhvers konar tollfríðindi veitt fyrir 1.732 tollskrárnúmer af 1.938, eða fyrir 89% tollskrárnúmera. Alls er veittur tollfrjáls innflutningur frá ESB fyrir um 1.552 tollskrárnúmer. Þar af eru 1.047 númer tollfrjáls á grundvelli 19. gr. EES-samningsins (grunnvörur) og 505 númer á grundvelli bókonar 3 (unnar vörur). Af þessum 1.552 tollskrárnúmerum eru 100 tollskrárnúmer sem báru áður tolla, þ.e. tollur hafði ekki þegar verið felldur niður af þeim í fyrri samningum eða með einhliða ráðstöfunum. Af þeim 1.732 tollskrárnúmerum sem samningurinn tekur til bera 1.078 tollskrárnúmer ekki toll. Það felast því ekki viðbótar fríðindi í því að fella þessi tollfrjálsu númer undir samninginn en í því felst skuldbinding Íslands um að notfæra sér ekki heimildir sínar innan WTO til að hækka þessa tolla á nýjan leik.

Í fæstum tilvikum er veittur tollfrjáls aðgangur fyrir viðkvæmar landbúnaðarvörur sem framleiddar eru á Íslandi. Til viðbótar við þau tollfrjálsu númer sem talin eru upp hér að framan er ESB veittur markaðsaðgangur fyrir 166 tollskrárnúmer á lægri tolli en gildir skv. tollskrá. Þar af eru 151 númer sem eiga við kjöt, en 40% afsláttur er veittur af almennum tollum skv. tollskrá fyrir kjöt í öðrum kafla. Aðrar vörur sem bera lægri tolla eru t.d. jógúrt, ís, kartöfluflogur o.fl.

Gagnkvæmni ríkir að mestu milli samningsaðila hvað varðar niðurfellingu eða lækkun almenns tolls sem felur í sér að ESB afnemur einnig tolla á sömu vörutegundum. Allur

innflutningur á landbúnaðarafurðum á lægri tollum eða engum tollum er að sjálfsögðu háður skilyrðum um evrópskan eða íslenskan uppruna, eftir því sem við á.

6.2 Tollkvótar

Með samningnum eru tollkvótar auknir verulega miðað við það sem gildi undir fyrri samningi frá 2007. Bæði er veruleg aukning í magni tollkvóta fyrir íslenskar landbúnaðarafurðir inn til Evrópusambandsins sem og fyrir landbúnaðarafurðir frá Evrópusambandinu inn til Íslands. Innleiðing aukinna tollkvóta kemur til framkvæmda í skrefum til ársins 2021, þegar þeir verða að fullu innleiddir. Tollkvótar bætast ofan á þá kvóta sem þegar hafði verið samið um í samningnum frá 2007.

Tollkvóti fyrir íslenskar landbúnaðarvörur sem fluttar eru til landa Evrópusambandsins er aukinn með samningnum. Tollkvóti fyrir íslenskt lambakjöt er aukinn úr 1.850 tonnum í 3.050 tonn, en auk þess kemur nýr 300 tonna tollkvóti fyrir unnar lambakjötsvörur. Kvóti fyrir skyr eykst úr 380 tonnum í 4.000 tonn. Opnað er fyrir kvóta á ost (50 tonn), alifugl (300 tonn) og svínakjöt (500 tonn). Smjörkvótinn stækkar úr 350 tonnum í 500 tonn.

Tollkvótar Evrópusambandsins fyrir landbúnaðarafurðir inn til Íslands aukast jafnframt verulega. Tollkvóti fyrir nautakjöt hækkar um 596 tonn, fer úr 100 tonnum í 696 tonn í fjórum jöfnum skrefum. Svínakjötskvótinn hækkar úr 200 tonnum í 700 tonn í tveimur jöfnum skrefum. Tollkvóti fyrir alifuglakjöt hækkar úr 200 tonnum í 856 tonn í tveimur jöfnum skrefum. Til viðbótar við aukningu í alifuglakjöti er bætt við nýjum tollkvóta fyrir lífrænt alifuglakjöt. Sá kvóti nemur 200 tonnum og kemur til framkvæmda í tveimur jöfnum skrefum. Tollkvóti fyrir saltað, þurrkað eða reykt kjöt hækkar úr 50 tonnum í 100 á fyrsta ári samningsins. Tollkvóti fyrir osta sem bera verndað afurðaheiti hækkar úr 20 tonnum í 230 tonn í fjórum skrefum og tollkvóti fyrir aðra osta hækkar úr 80 tonnum í 380 tonn í fjórum jöfnum skrefum. Tollkvóti fyrir pylsur hækkar úr 50 tonnum í 250 í tveimur skrefum og kvóti fyrir unnar kjötvörur hækkar úr 50 tonnum í 400 tonn í þremur skrefum.

Töflur með yfirliti yfir aukningu tollkvóta í innflutningi er að finna í kafla 7.2 og í útflutningi í kafla 7.6.

Eins og fram kemur í umfjöllun hér að framan er um umtalsverða aukningu á tollfrjálsum kvótum að ræða. Í tillögu til þingsályktunar um samþykkt samningsins var í því sambandi bent á að reynslan sýndi að almennt líði langur tími milli endurskoðunar landbúnaðarsamninga þrátt fyrir ákvæði EES-samningsins um að endurskoðun skuli fara fram á tveggja ára fresti. Í þingsályktuninni kemur fram að í því ljósi var talið mikilvægt að stíga skref af því tagi sem gert er í samningnum og skapa þannig tækifæri fyrir íslenskan landbúnað og koma til móts við það sjónarmið að auka samkeppni á innlendum markaði.

7. Þróun samningsins: Inn-og útflutningur landbúnaðarvara og innlend framleiðsla

7.1 Almenn um innflutning landbúnaðarvara

Alls voru fluttar inn landbúnaðarvörur fyrir um 91 milljarð króna árið 2020 og var heildarinnflutningur alls 359.359 tonn. Landbúnaðarvörur spanna vítt svið og eru rúmlega 1.900 tollskránumer í tollskrá sem tilheyra landbúnaði. Þessar vörur eru af fjölbreyttum toga og er innlend framleiðsla misviðkvæm fyrir innflutningi, sé hún til staðar. Stærstur hluti innflutnings eru unnin matvæli, drykkir, ávextir og grænmeti. Þróun heildarinnflutnings sl. áratug má sjá í töflu eitt.

Tafla 1 – Innflutningur landbúnaðarvara frá 2010 til 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Milljarðar kr. (á verðlagi 2019)	57	63	65	68	65	70	69	70	75	84	91
Þús. tonn	222	227	235	246	257	269	305	333	347	362	359

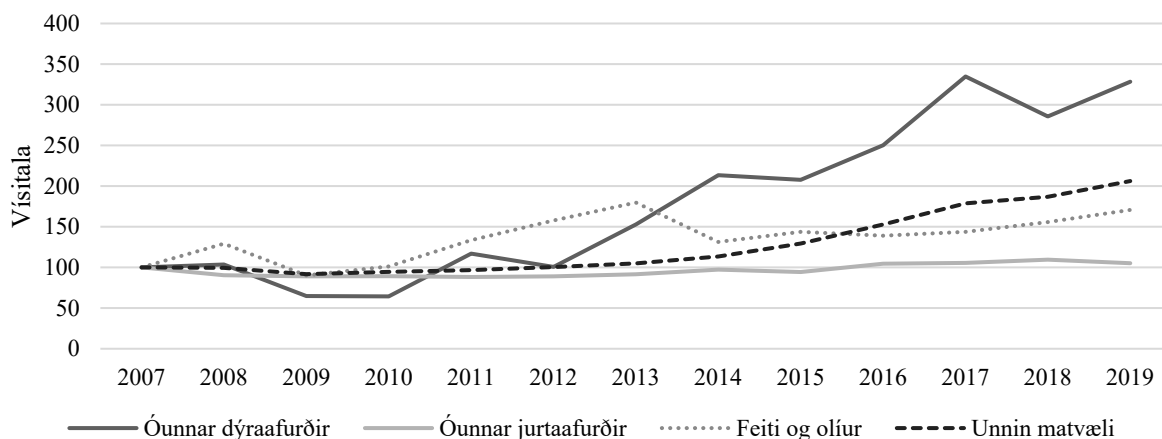
Í ljósi þess að þær vörur sem skilgreindar eru í alþjóðlegum viðskiptasamningum sem landbúnaðarvörur geta verið að mörgum toga er ágætt að skoða hvernig innflutningur skiptist á milli kafla tollskrár. Á mynd eitt má sjá hvernig verðmæti innflutnings árið 2020 skiptist eftir köflum tollskrár. Sjá má að langstærstur hluti eru unnin matvæli eða 63%, því næst eru vörur úr jurtaríkinu 25% (ávextir, grænmeti, hnetur, kaffi o.s.frv.). Hlutfall innfluttra dýraafurða er 5% af heildarinnflutningi landbúnaðarvara, en í þeim kafla má finna flestar af þeim viðkvæmu afurðum sem framleiddar eru hér á landi.

Mynd 1 – Hlutfallsleg skipting innflutnings eftir köflum tollskrár, eftir verðmæti árið 2020



Innflutningur landbúnaðarvara hefur aukist undanfarin ár. Á mynd tvö má sjá þróun frá árinu 2007 eftir köflum tollskrár (á vísitöluforni, upphafsgildi: 100) eða þeim sömu og í myndinni að ofan. Hlutfallslega er mest aukning í dýraafurðum (önnar kjötvörur, mjólkurvörur og egg). Um 80% af aukningu þess vörukafla er rakin til innflutnings á nauta-, svína- og alifuglakjöti ásamt ostum.

Mynd 2 – Þróun innflutnings eftir köflum (vísitala)



7.2 Innflutningur landbúnaðarvara og framleiðsla innanlands

Bent hefur verið á nýútkomna skýrslu um þróun tollverndar, þar sem ítarlega er farið yfir innflutning landbúnaðarvara og markaðshlutdeild innflutnings í samhengi við sölu innlendra vara. Hér að neðan er stiklað á meginatriðum þeirrar skýrslu. Einkum er fjallað um kjöt og osta en það eru þær vörur sem tollkvótar gilda um. Aðrar landbúnaðarvörur sem framleiddar eru á Íslandi eru helst grænmeti og plöntur, en um þær vörur gilda ekki tollkvótar heldur almennar tollaívilnanir. Þeir tollkvótar sem samningurinn við ESB gildir um má sjá í töflu tvö.

Tafla 2 - ESB tollkvótar

Tollkvóti: ESB->ÍS		Tollur innan kvóta		2007-2017	2018	2019	2020	2021 >
Vörulýsing	Vöruliður	%	kr./kg	tonn	Innleiðing nýs samnings á fjórum árum (tonn)			
Nautakjöt	0201/0202	0%	0	100	199	398	547	696
Svínakjöt	0203	0%	0	200	367	700	700	700
Alifuglakjöt	0207	0%	0	200	419	856	856	856
Alifuglakjöt - lífrænt	úr 0207	0%	0	0	67	200	200	200
Kjöt - saltað, reykt, þurrkað	úr 0210	0%	0	50	83	100	100	100
Sérostur (PDO/PGI)**	úr 0406	0%	0	20	57	130	185	230
Ostur	0406	0%	0	80	130	230	305	380
Pylsur o.p.h.	úr 1601	0%	0	50	117	250	250	250

Heimild: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

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

**Skráð í samræmi við reglugerð ráðsins (EB) nr. 1151/2012 um vernd landfræðilegra merkinga og uppruna landbúnaðarafurða og matvæla.

Þegar litið er á þær vörur sem tollkvótar gilda um sést að innfluttar vörur eru að stærstum hluta með uppruna frá ríkjum ESB. Rúmlega 90% innflutnings á kjöti, kjötvörum og ostum kemur frá ríkjum ESB, í verðmætum talið. Danmörk og Þýskaland eru áberandi viðskiptalönd þegar litið er til innflutnings eftir einstökum ríkjum.

7.3 Kjöt og unnar kjötvörur

Almennir tollar á kjöti og unnum kjötvörum eru nokkuð háir. Innflutningur hefur hingað til farið að mestu leyti fram í gegnum samningsbundna tollkvóta (ESB og WTO), opna tollkvóta (afnumdir) eða á lægri tollum í gegnum ESB samninginn (40% afsláttur frá tolli án takmarkana á magni). Vegna fólksfjölgunar og ferðamanna hefur eftirspurn eftir kjöti aukist undanfarin ár, en einnig má nefna neyslubreytingar og auknar kröfur markaðarins um fjölbreytt vöruúrval. Innflutningur hefur aukist samfara því og er aukning innflutnings hlutfallslega nokkuð meiri en aukning innlendrar framleiðslu. Ástæður aukins innflutnings má að miklu leyti rekja til opinna tollkvóta fram til ársins 2019 (einkum nautahakkefni og svínasiður) og vegna aukinna ESB tollkvóta frá árinu 2018.

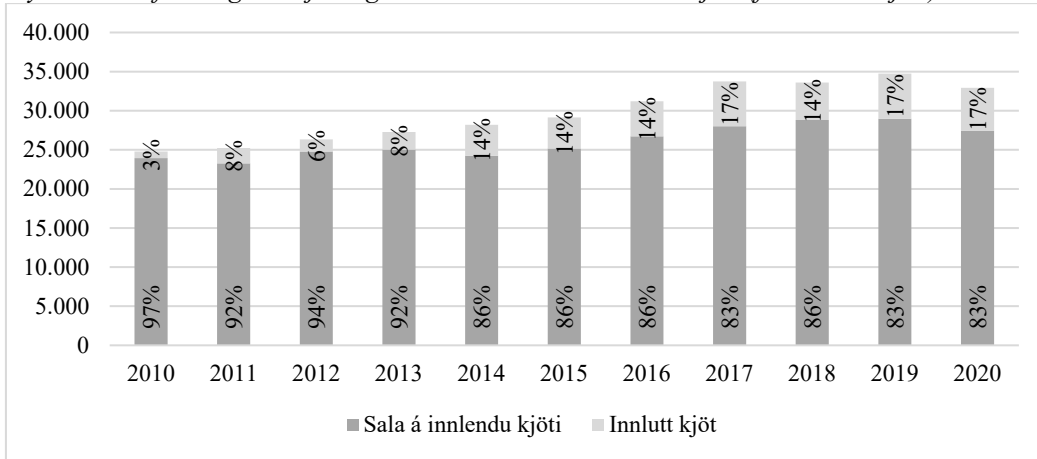
Árið 2019 var flutt inn kjöt og unnar kjötvörur fyrir 4,3 milljarða kr. eða um 5.196 tonn. Nokkuð dró úr innflutningi árið 2020 og voru alls 3.815 tonn flutt inn. Samanlagt voru tollkvótar fyrir kjöt og unnar kjötvörur á grundvelli ESB samningsins um 2.794 tonn árið 2019 en 2020 var magnið 3.053 tonn. Í töflu þrjú má sjá verðmæti og magn kjöts og unninna kjötvara sem flutt hafa verið inn auk samanlagðra tollkvóta fyrir hvert ár. Innleiðing á endurnýjuðum ESB samningi hófst í maí 2018 og lýkur árið 2021.

Tafla 3 - Innflutningur á kjöti og unnum kjötvörum

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verðmæti (m.kr. á verðlagi 2019)	1.237	2.044	1.821	2.236	2.927	3.001	3.123	3.659	3.808	4.469	3.627	-
Tonn	1.181	2.000	1.735	2.367	3.401	3.373	4.036	5.196	4.589	5.196	3.815	-
ESB tollkvótar, samtals kjöt	650	650	650	650	650	650	650	650	1.381	2.794	3.053	3.202

Á mynd þrjú má sjá þróun innflutnings og sölu á íslensku nauta-, svína-, alifuglajakjöti og reyktu og söltuðu kjöti í 2. kafla tollskrár. Innflutt kjöt er að stærstum hluta beinlaust kjöt en gögn um sölu á íslensku kjöti eru skráð í heilum skrokkum (kjöt með beini). Í þeim tilgangi að gera tölurnar samanburðarhæfar hefur innflutningur á beinlausu kjöti verið umreiknaður í skrokka (með beini) á mynd þrjú. Sala á innlendu kjöti og innflutningur á kjöti hefur aukist, en markaðshlutdeild innflutnings hefur aukist þó nokkuð umfram markaðshlutdeild innlendra vara á tímabilinu.

Mynd 3 – Innflutningur á kjöti og sala innanlands á íslensku kjöti (framboð á kjöti)



Í töflu fjögur má sjá tollkvóta ESB í núgildandi samningi sem hlutfall af heildarneyslu innanlands á árunum 2012-2020. Þar sem tollkvótar ESB hafa alltaf verið nýttir að fullu sýnir hún magn vöru sem flutt er inn tollfrjáls til Íslands frá aðildarríkjum sambandsins.

Tafla 4 - Heildarneysla innanlands og tollkvótar árin 2012 til 2020

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nautakjöt	Heildarneysla (tonn)*	4.420	4.517	5.223	5.337	5.470	5.960	6.145	6.166	5.811
	Kvóti ESB (tonn)**	167	167	167	167	167	167	332	663	912
	Hlutfall	3,8%	3,7%	3,2%	3,1%	3,1%	2,8%	5,4%	10,8%	15,7%
Svínakjöt	Heildarneysla (tonn)*	5.956	6.394	6.511	7.227	7.696	8.407	8.179	8.621	8.014
	Kvóti ESB (tonn)**	333	333	333	333	333	333	611	1.167	1.167
	Hlutfall	5,6%	5,2%	5,1%	4,6%	4,3%	4,0%	7,5%	13,5%	14,6%
Alifuglakjöt	Heildarneysla (tonn)*	8.566	8.899	9.095	9.359	10.397	11.437	11.224	11.783	11.040
	Kvóti ESB (tonn)**	333	333	333	333	333	333	698	1.427	1.427
	Hlutfall	3,9%	3,7%	3,7%	3,6%	3,2%	2,9%	6,2%	12,1%	12,9%
Ostar	Heildarneysla (tonn)*	5.681	5.933	6.154	6.310	6.582	6.821	6.719	6.781	Liggur ekki fyrir
	Kvóti ESB (tonn)	100	100	100	100	100	100	187	360	490
	Hlutfall	1,8%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	2,8%	5,3%	-

* Samanlögð innlend framleiðsla og innflutningur.

** Sala innlendra kjötafurða er skráð í heilum skrokkum, því hafa tollkvótar verið umreiknaðir í kjöt með beini. Miðað er við 60% kjötnýtingu.

Lengi vel var magn innflutnings að mestu leyti bundið við sammingsbundna tollkvóta sem veittir voru. Frá árinu 2011 fór það þó að breytast og almennt hefur innflutningur verið umfram það magn sem í boði hefur verið að flytja inn á tollkvótum. Sá innflutningur hefur að miklu leyti verið vegna opinna tollkvóta sem veittir voru vegna skorts á markaði og þá einskorðast við ákveðnar vörur, einkum svínasíður og nautahakkefni. Sá kjötinnflutningur sem hefur verið umfram opna og sammingsbundna tollkvóta hefur að líkindum verið alfarið frá ESB og þ.a.l. á 40% lægri tollum.

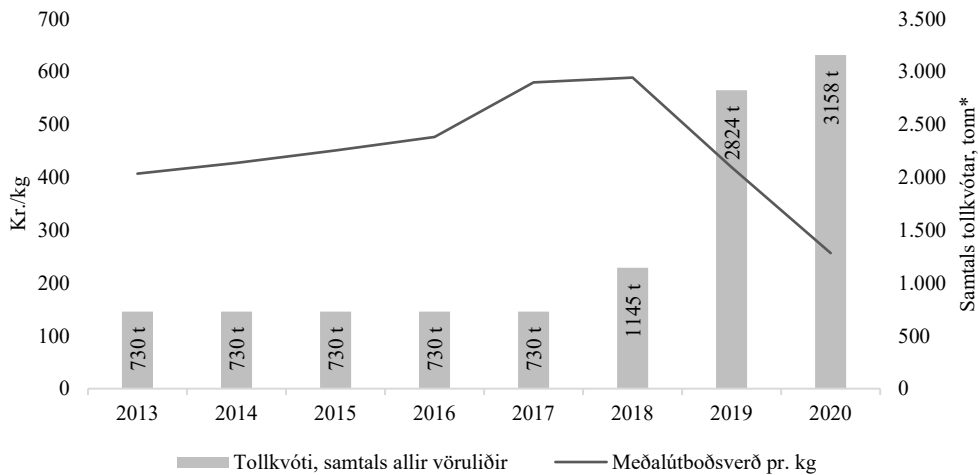
Frá árinu 2007 hefur innlend kjötframleiðsla aukist um 21%. Mest aukning hefur verið á nauta- og alifuglakjöti. Innflutningur hefur þó aukist hlutfallslega meira en framleiðsluaukningin. Á árunum 2007-2009 var verðmæti innfluttra kjötafurða um 3-6% af framleiðsluvirði innlendu framleiðslunnar. Árin 2018 og 2019 var þetta hlutfall komið upp í um 12-15% af framleiðsluvirði kjötgreina.

Ítarlegri umfjöllun um innlenda sölu, innflutning og markaðshlutdeild innfluttra afurða af heildarmarkaðnum má finna í viðauka I. Þar má finna töflur fyrir hverja kjöttegund, unnar kjötvörur og osta. Jafnframt er bent á kafla þrjú í skýrslu starfshóps um þróun tollverndar.⁵

7.4 Fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta

Eins og áður hefur verið fjallað um var útboðsfyrirkomulagi tollkvóta breytt með lögum nr. 152/2019, um breytingar á tollalögum og búvörulögum. Meginreglan var sú að tollkvótum var úthlutað með útboði til hæstbjóðenda. Grundvallarbreytingin með frumvarpinu var sú að lægsta samþykktá verð útboðs ákvarðar nú verð alls tollkvótans. Þá voru einnig lagðar til breytingar þess efnis að árstíðarbundnar landbúnaðarvörur verði án tolla eða á lægri tollum á ákveðnum tímabilum í stað þess gefa út árlega opna tollkvóta. Samhliða þeirri breytingu var ráðgjafanefnd um inn- og úthlutning landbúnaðarvara lögð niður.

Mynd 4 - Þróun á tollkvótum og útboðsverði



Á mynd fjögur má sjá samanlagða ESB tollkvóta frá árinu 2013 til 2020 (að frádregnum kvótum fyrir upprunamerкта sérosta sem úthlutað er með hlutkesti) og meðalútboðsverð pr. kg. á verðlagi ársins 2019. Bent er á að útboðsverð getur verið mismunandi milli úthlutana og eftir því hvaða vara eða vöruliður á í hlut. Einfalt er að bera saman útboðsverð árána 2013 til 2017 þar sem kvótamagn breyttist ekki. Á myndinni sést að meðalútboðsverð fer hækkandi frá 2013 til 2018 vegna aukinnar eftirspurnar. Árið 2018 hófst hins vegar innleiðing nýrra og aukinna tollkvóta. Þar sem tilboð eru/voru samþykkt frá hæsta tilboði til þess lægsta, er eðlilegt að meðalverð lækki þar sem um meira magn er að ræða.

Þann 1. júlí 2020 var tollkvótum úthlutað í fyrsta sinn með jafnvægisútboði (helmingur ESB tollkvóta á ársgrundvelli). Líkt og sjá má á mynd fjögur lækkar meðalútboðsverð nokkuð árið 2020. Fyrir því eru þrjár meginástæður. Seinna útboðið fór fram í miðjum COVID-19 heimsfaraldri og eftirspurn og tilboð í tollkvóta tóku eðlilega mið af því. Jafnframt var meira

⁵ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2020) *Þróun tollverndar - Landbúnaðarvörur*. Sótt af vef stjórnarráðsins.

magn í boði en árin á undan og ljóst að það hafði nokkur áhrif til lækkunar, líkt og gerðist 2019 þegar eldra fyrirkomulag við úthlutun tollkvóta var enn við lýði. Þá kann breytt fyrirkomulag á úthlutun tollkvóta að hafa haft nokkur áhrif en ljóst er að meiri reynsla þarf að komast á þá aðferðafræði í eðlilegu árferði svo hægt sé að staðreyna hvort og þá hve mikil þau áhrif eru.

7.5 Útflutningur landbúnaðarvara og tollkvótar til ESB

Heildarverðmæti landbúnaðarvara sem fluttar voru út frá Íslandi til allra ríkja nam 10,9 milljörðum kr. árið 2019 og 11,6 milljörðum kr. árið 2018. Þegar litið er til þeirra vara sem skila mestum útflutningsverðmætum er mest flutt út af drykkjarvatni, hrossum, skyri, lýsi, lambakjöti, ýmsum sjávargróðri og þörungum, heyi, fæðubótavörum og bjór.

Verðmæti landbúnaðarvara sem fluttar voru út frá Íslandi til ríkja Evrópusambandsins nam tæpum fimm milljörðum kr. árið 2019. Af heildarútflutningsverðmæti var því tæpur helmingur vegna útflutnings til ESB. Þetta hlutfall sveiflast aðeins milli ára, t.d. var útflutningur til ESB um 40% af heildarútflutningi árið 2013. Ólíkt innflutningi þar sem meirihluti kemur frá ESB er talsverður útflutningur til annarra ríkja en þeirra sem eru innan ESB. Því eiga tölur hér að neðan aðeins við um útflutning til ESB.

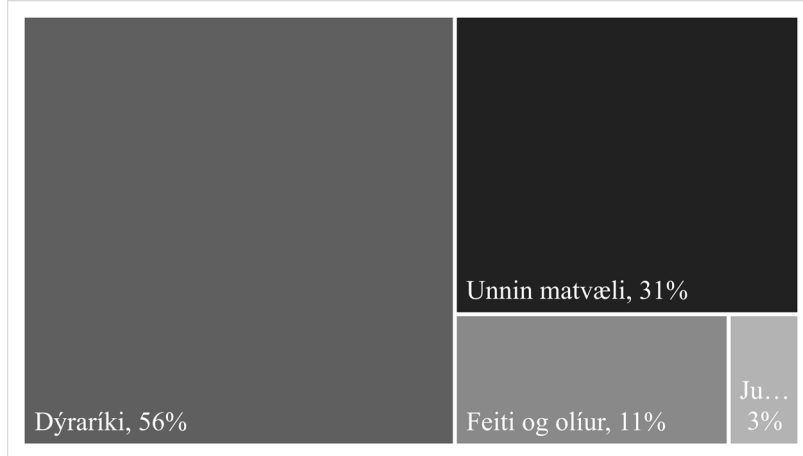
Í töflu fimm má sjá útflutningsverðmæti allra landbúnaðarvara til ESB frá árinu 2009 til 2019. Töflunni er skipt í grunnvörur og unnar vörur, en þær fyrrnefndu eiga við um samning um viðskipti með landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES samnings og síðarnefndu um bókun 3.

Tafla 5 - Útflutningsverðmæti landbúnaðarvara til ESB, í m.kr.

í m.kr.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grunnvörur (BAP)	3.255	3.933	3.678	2.705	2.429	2.480	2.738	3.036	2.894	3.951	3.550
Unnar vörur (PAP)	671	921	919	919	1.087	954	938	1.112	925	1.064	1.401
Samtals	3.926	4.854	4.597	3.624	3.516	3.434	3.676	4.149	3.819	5.015	4.951

Á mynd fimm má sjá hlutfallslega skiptingu útflutnings eftir köflum tollskrár. Hlutföllin eru talsvert ólík í samanburði við innflutning landbúnaðarvara. Rúmur helmingur útflutningsverðmæta er úr dýraríkinu eða 56%, t.d. hross, kindakjöt og skyr. Unnin matvæli eru 31%, t.d. drykkjarvatn, bjór og sælgæti, en einnig lýsi og önnur fæðubótarefni. Um 11% útflutnings eru ýmis feiti og olíur og aðeins 3% úr jurtaríkinu.

Mynd 5 - Útflutningur til ESB eftir köflum tollskrár, eftir verðmæti árið 2019



Í verðmætum talið er mest flutt út til Bretlands og voru rúm 40% útflutningsverðmæta ársins 2019 vegna útflutnings til Bretlands. Um 18% útflutnings er til Danmerkur, 14% til Þýskalands, 7% til Hollands og einnig Frakklands. Útflutningur til annarra ESB ríkja er minni.

7.6 Útflutningur til ríkja Evrópusambandsins

Í töflu sex má sjá þá tollkvóta sem gilda um útflutning landbúnaðarvara á grundvelli ESB samningsins. Innleiðing hins nýja samnings hófst í maí 2018 og mun ljúka árið 2021. Mest var aukning í tollkvótum fyrir kindakjöt úr 1.850 tonnum í 3.050 tonn og skyr, úr 380 tonnum í 4.000 tonn.

Tafla 6 - ESB tollkvótar - útflutningur

Tollkvóti: ÍS->ESB		Tollur innan kvóta		2007-2017	2018	2019	2020	2021 >
Vörulýsing	Vöruliður	%	kr./kg	tonn	Innleiðing nýs samnings á fjórum árum (tonn)			
Kindakjöt	0204/0210	0%	0	1.850	2.117	2.650	3.050	3.050
Unnar kjötvörur (kindakjöt)	ex1602	0%	0	0	67	200	300	300
Svínakjöt	0203	0%	0	0	167	500	500	500
Alifuglakjöt	0207	0%	0	0	100	300	300	300
Skyr	ex0403	0%	0	380	983	2.190	3.095	4.000
Smjör	ex0405	0%	0	350	375	424	461	500
Ostar	0406	0%	0	0	8	24	36	50
Pylsur	ex1601	0%	0	100	100	100	100	100

Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Í töflu sjö má sjá nýtingu tollkvóta fyrir útflutning frá Íslandi til ESB árið 2019 byggt á upplýsingum frá ESB.

Tafla 7 - Nýting tollkvóta fyrir útflutning árin 2019 – 2020 skv. ESB

Vara	Vöruliður	Ísl. kvóti 2019 tonn	Nýting 2019 tonn	Hlutfall 2019	Ísl. kvóti 2020 tonn	Nýting 2020 tonn	Hlutfall 2020
Kindakjöt	0204/0210	2.650	1.509	56%	3.050	1.058	35%
Unnið kindakjöt	úr 1602	200	0	0%	300	0,8	0%
Svínakjöt	0203	500	0	0%	500	0	0%
Alifuglakjöt	0207	300	0	0%	300	0	0%
Skýr	úr 0403	2.190	100	5%	3.095	100	3%
Smjör	úr 0405	426	100	23%	461	100	22%
Ostur	0406	26	16	62%	36	19	53%
Pylsur o.þ.h.	úr 1601	100	0	0%	100	0,9	1%

*Byggt á upplýsingum frá ESB, TARIC.

Í töflum átta til tíu hér að neðan má sjá útflutningsverðmæti í milljónum króna frá árinu 2009 til 2019 á þeim vörum sem Ísland hefur tollkvóta fyrir, til útflutnings til ESB. Bent er á að sömu tollkvótar giltu frá 2007 til 2018, þegar innleiðing nýja samningsins hófst (sjá nánar í töflu 12).

Tafla 8 – Útflutningsverðmæti tollkvótavara til ESB, á föstu verðlagi, árin 2009 til 2019

í m.kr.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kindakjöt	941	1.620	1.012	197	260	515	584	541	845	1.103	932
Unnar kjötvörur (kindakjöt)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Svínakjöt	0	0	0	1	0	10	5	0	0	0	0
Alifuglakjöt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skýr	0	0	0	0	269	204	305	128	429	559	339
Smjör	186	301	298	239	90	0	0	162	62	157	88
Ostar	0	0	50	158	27	0	0	5	100	91	122
Pylsur	1	0	0	1	1	1	0	1	2	1	1

Kindakjöt og skýr eru áberandi útflutningsvörur til ESB, en útflutningur þessara vara er einnig talsverður til annarra ríkja. Í töflum níu og tíu má sjá útflutningsverðmæti kindakjöts og skýrs í samanburði við þá tollkvóta sem gilda um útflutning til ESB.

Tafla 9 - Útflutningur á kindakjöti til ESB og tollkvóti, frá 2009 til 2020

Í tonnum	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kindakjöt (0204)	2.052	1.054	535	536	777	1.001	1.202	1.675	1.628	1.449	1.014*
Tollkvóti	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	2.117	2.650	3.050
Áætluð nýting	111%	57%	29%	29%	42%	54%	65%	91%	77%	55%	33%

*þar af 883 tonn til Bretlands árið 2020.

Tafla 10 - Útflutningur á skyrri og tollkvóti, frá 2009 til 2020

Í tonnum	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skýr	20	244	395	615	409	649	346	1.149	1.422	850	443
Tollkvóti	380	380	380	380	380	380	380	380	983	2.190	3.095
Áætluð nýting*	5%	64%	104%	162%	108%	171%	91%	302%	145%	39%	14%

*Upplýsingum um útflutning frá Íslandi og innflutning til ESB ber ekki alltaf saman. T.d. var árið 2019 útflutningur frá Íslandi til ESB skráður 39% af kvóta skv. Hagstofu Íslands, en 5% nýting tollkvóta skv. ESB. Misræmið skýrist helst af því að íslenskt skýr sem selt er til Sviss er flutt sjóleiðina til Hollands og skráð sem útflutningur þangað.

7.7 Samantekt um inn- og útflutning

Ef horft er til þeirra vöruflokka sem falla undir þá tollkvóta sem landbúnaðarsamningurinn kveður á um þá er meginreglan sú að innflutningur sem hlutfall af heildarframboði á innanlandsmarkaði hefur aukist jafnt og þétt á árunum 2011-2019 og áður en nýju kvótunum var hrint í framkvæmd. Einungis hluti þessa innflutnings fer fram innan tollkvóta, en talsverður hluti hans á almennum tollum sem er bundinn í samningnum.

Á sama tíma hefur innlend framleiðsla einnig aukist, þó með örfáum undantekningum. Ástæðu þess má einkum rekja til aukinnar eftirspurnar vegna fólksfjölgunar og fjölgunar ferðamanna. Sökum þess að einungis hluti innflutningsaukningar er innan tollfrjálsra kvóta hefur sá markaðsaðgangur einn og sér vart haft þau áhrif að aukin erlend samkeppni hindri framleiðsluaukningu innlendra aðila til að mæta aukinni eftirspurn. Þegar kemur að nautakjöti má greina ákveðið samræmi milli innflutnings og innanlandsframleiðslu, þ.e. ef innlend framleiðsla dregst saman, þá eykst innflutningur til að mæta þörfum markaðarins.

Einnig er vert að benda á að verð það sem innflytjendur greiða innan útboða fyrir hvert kíló af innfluttri vöru innan tollkvóta hefur lækkað frá því samningurinn tók gildi í maí 2018. Lækkaður kostnaður við innflutning getur skapað þrýsting á verð innlendar framleiðslu sem þarf að keppa við ódýrari erlenda vöru, að því marki sem varan skilar sér á markað á lægra verði en ráðandi innanlandsverð. Lækkað innflutningsverð ætti, ef lögmál markaðarins ráða, að skila sér í lægra vöruverði til neytenda en vegna skorts á gögnum frá fyrri árum er óhægt um vik að fullyrða nokkuð þar um. Ekki er komin reynsla á nýtt útboðsfyrirkomulag og ekki liggur fyrir hvar útboðsgjöld leita jafnvægis þegar kvótarnir hafa verið innleiddir að fullu og þegar full eftirspurn er á markaðnum.

Mörg atriði ráða hegðun aðila á markaði með landbúnaðarvörur og er ljóst að engin ein breyta útskýrir þróun síðustu ár. Tiltölulega stutt er liðið frá því að hinn nýi ESB samningur tók gildi og ekki komin reynsla á samninginn. Hins vegar er ljóst að miðað við almenna innflutningsþróun síðastliðinn áratug, opnun tollkvóta og innflutning umfram tollkvóta, má

draga þá ályktun að innflutningur ákveðinna viðkvæmra landbúnaðarvara sé nauðsynlegur að einhverju leyti, eigi að mæta eftirspurn innanlands.

Í gegnum árin hefur útflutningur landbúnaðarvara verið sveiflukenndur. Annars vegar hefur hann ráðist að miklu leyti af gengi krónunnar og hins vegar af stöðu framleiðslu, sölu og birgða á innlendum markaði. Þegar litið er á þróun útflutnings má sjá að helstu vörur sem fluttar eru út á tollkvóta til ESB eru kindakjöt, skyr og smjör. Þá má sjá að nýting útflutningskvóta er talsvert dræmari en nýting innflutningskvóta. Gildandi samningur veitir umtalsverð tækifæri til útflutnings en ósagt skal látið hvort útflutningstækifærin hafi ekki verið nýtt eða þau glatast. En þess skal getið að gengi íslensku krónunnar í evrum er nú svipað og í maí 2011 eða á þeim tíma sem beiðni vinnslustöðva landbúnaðarins var komið á framfæri við stjórnvöld.

8. Efnahagsleg mat meðal annars vegna útgöngu Bretlands úr ESB

Í efnahagslegu mati á landbúnaðarsamningnum sem unnið var af utanaðkomandi ráðgjafa fyrir utanríkisráðuneytið árið 2020 koma fram ýmsar niðurstöður.

Almennt kemur fram að gagnkvæmir tollasamningar ESB og Íslands koma neytendum til góða bæði þegar tekið er tillit til gæða og verðs en veikja þó samkeppnisstöðu bænda. Innflutningur landbúnaðarafurða frá ESB til Íslands hefur aukið samkeppni og veitt neytendum ábata í formi lægra vöruverðs og meira úrvals. Minni samkeppni gæti því komið niður á gæðum þar sem minni hvati væri fyrir bændur til að standast samkeppnina frá innfluttum landbúnaðarafurðum.

Innflutningur til Íslands á landbúnaðarvörum frá ESB er margfalt meiri en útflutningur frá Íslandi og almennt virðist Ísland ekki vera samkeppnishæft varðandi útflutning á landbúnaðarafurðum, m.a. vegna flutnings- og framleiðslukostnaðar og takmarkaðrar framleiðslugetu. Tollasamningarnir hafa nýst innlendum aðilum þegar kemur að innflutningi en hafa ekki nýst sem skyldi þegar horft er til útflutnings, bæði hvað varðar magn og verðmæti. Tollkvótar til innflutnings frá ESB hafa nær allir verið fullnýttir og umtalsvert magn flutt inn utan kvóta. Nýting íslenskra útflytjenda á kvótum til ESB er í flestum tilfellum lítil eða engin.

Bretland er mikilvægasta viðskiptaland Íslands þegar kemur að útflutningi lambakjöts sem eru innan tollasamnings ESB. Á árinu 2019 fór um 36% af úthlutuðum tollkvóta kindakjöts til Bretlands en einungis 56% af tollkvótanum var nýttur. Þegar tekið er tillit til heildarútflutnings kindakjöts til ESB, fór um 65% af því til Bretlands eða 962 tonn. Bretland er einnig stærsti markaður Íslands á heimsvísu fyrir íslenskt kindakjöt en um þriðjungur magnsins fer þangað. Útflutningur Íslands á landbúnaðarafurðum innan tollkvóta ESB litast af því að oftast er ekki um að ræða vöruhegundir sem eru þess eðlis að ekki er um að ræða markað fyrir viðkomandi vöru innanlands.

Að mati skýrsluhöfundar breytir útganga Bretlands úr ESB forsendum landbúnaðarsamningsins, ekki síst í ljósi hlutfallslegrar stærðar breska markaðarins fyrir íslenska útflytjendur. Í þessu sambandi má geta þess að samningamenn Íslands hafa í viðræðum við Bretland lagt áherslu á tollfrjálsan kvóta fyrir kindakjöt til að viðhalda sögulegum viðskiptum.

Varðandi framtíðarmöguleika á útflutningi á grundvelli landbúnaðarsamningsins segir að til skamms tíma sé óljóst hvort Ísland geti nýtt sér heimildir til útflutnings og óljóst hver útflutningstækifærin væru. Við óbreytt ástand innlendra framleiðslu er því talið ólíklegt að tollkvótar verði nýttir að verulegu leyti af Íslands hálfu um fyrirsjáanlega framtíð. Verði hins vegar breytingar þar á er bent á að gerð langtímasamninga við kaupendur, þar sem framleitt magn er selt fyrirfram, væri vænleg aðferð til árangurs.

Í umfjöllun um stærð innlands markaðar fyrir landbúnaðarvörur er gert ráð fyrir að þrátt fyrir samdrátt í komu ferðamanna í kjölfar COVID-19 faraldursins þá muni minnkuð dvöl Íslendinga erlendis og eðlileg fólksfjölgun valda því að kjötneysla verður svipuð árið 2021 og hún var árið 2019.

9. Áskoranir og gagnrýni

Um nokkurt skeið hafa óánægjuraddir um innihald samningsins og framkvæmd hans af innlendum stjórnvöldum orðið háværari, m.a. var lögð fram þingsályktunartillaga um uppsögn hans og Alþingi fjallaði um árið 2019. Vísað hefur verið til þess að kvótar fyrir tollfrjálsan innflutning á kjötvörum og osti séu of háir í samhengi við innlenda framleiðslu og veiki samkeppnisstöðu innlendra framleiðenda. Þá hefur nýtt fyrirkomulag við úthlutun tollkvóta, sem lýst var hér að framan, sætt gagnrýni og því haldið fram að þetta fyrirkomulag lækki verð fyrir innflutta vöru innan kvóta og skapi þannig aukinn verðþrýsting á innlenda framleiðslu.

Einnig hefur verið bent á og staðfest að umtalsvert misræmi sé á inn- og útflutningstölum Íslands og ESB. Slíkt misræmi gefi ranga mynd af raunverulegri stöðu utanríkisviðskipta og skekki samkeppnisstöðu bænda auk þess sem það hafi áhrif á tekjuöflun ríkissjóðs. Fjármála- og efnahagsráðherra lét gera úttekt á þessum mismun og hefur nýverið birt niðurstöður hennar og í kjölfarið skipað starfshóp til að gera frekari greiningar og koma með tillögur til úrbóta. Vert er þó að halda til haga að þessi gagnrýni lýtur ekki að efnisatriðum samningsins, heldur að innlendra framkvæmd hans, tollskráningu og eftirliti.

Undangengnir mánuðir hafa litast mjög af áhrifum heimsfaraldursins COVID-19 og íslenskur landbúnaður hefur ekki farið varhluta af áhrifum hans. Markaðsaðstæður hafa breyst mikið á skömmum tíma þar sem fjöldi ferðamanna sem sækja Ísland heim hefur dregist gríðarlega saman og segja má að ferðamenn hafi nær horfið af íslenskum neyslumarkaði. Framleiðsla á landbúnaðarafurðum er þess eðlis að erfitt er um vik að bregðast við hröðum breytingum á eftirspurn með því að minnka framleiðslu. Vari þetta ástand um langt skeið enn er því haldið fram að birgðasöfnun landbúnaðarvara verði umtalsverð, skilaverð til bænda lækki og slíkt geti valdið framtíðarvanda ýmissa búgreina. Bæði bændur og afurðastöðvar hafa kallað eftir aðgerðum stjórnvalda til að koma til móts við þessar aðstæður með virkum hætti.

Frá því að samningaviðræðum um núgildandi landbúnaðarsamning lauk árið 2015 til dagsins í dag hafa orðið ýmsar breytingar. Eitt markmið samningsgerðar var að skapa aukið svigrúm til að flytja tollfrjálsar landbúnaðarvörur til ESB, m.a. með áherslu á Bretlandsmarkað. Helst var þar um að ræða stærri tollkvóta fyrir skyr og kindakjöt, sem að uppistöðu til er hráefni í kebab rétti og unnar kjötvörur. Það tókst að stækka tollkvóta fyrir báða vöruflokka og stærð þeirra gerði ráð fyrir því að ná yfir söguleg viðskipti og þá aukningu sem stefnt var að í útflutningi.

Rúmum níu mánuðum eftir að samningar tókust fóru úrslit þjóðaratkvæðagreiðslu í Bretlandi á þann veg að ríkisstjórn landsins ákvað að segja Bretland úr Evrópusambandinu. Þar sem Bretland er einn stærsti markaðurinn fyrir íslenskar landbúnaðarvörur hefur því verið haldið fram að með útgöngu Bretlands hafi tilteknar forsendur samningsins brostið þegar landið er gengið úr ESB og þar með út úr landbúnaðarsamningi Íslands og ESB. Þrátt fyrir þetta standa vonir til þess að í samningum um framtíðarviðskipti milli Bretlands og Íslands takist að tryggja hagsmuni íslenskra framleiðenda og útflytjenda landbúnaðarvara til framtíðar. Með bráðabirgðasamningi, sem tók gildi 1 janúar 2021, er tryggt að núverandi útflutningur landbúnaðarvara til Bretlands geti haldið áfram.

Af því sem að framan segir er ljóst að gagnrýni á samninginn beinist einkum að þeim hluta hans sem lítur að stærð tollkvóta og á það bæði við kvóta inn til Evrópu og til Íslands. Lítil

gagnrýni hefur hins vegar komið fram um þau 1.552 tollfrjálsu tollskrárnúmer sem samningarnir fela í sér.

10. Samantekt

10.1 Markmið samningsins og markaðsaðstæður

Ekki er langt liðið frá því núgildandi landbúnaðarsamningur við ESB tók gildi og ekki komin langtíma reynsla á framkvæmd hans. Nokkuð skýra þróun má þó greina varðandi innflutning á landbúnaðarvörum á undanförunum árum, en innflutningur hefur að meginreglu aukist ár frá ári, fyrst og fremst til að anna þörfum markaðarins. Fyrri reynsla sýnir einnig að innflutningur ákveðinna viðkvæmra landbúnaðarvara er nauðsynlegur til að mæta eftirspurn innanlands.

Íslenskur landbúnaður hefur ekki farið varhluta af áhrifum COVID-19 faraldursins. Markaðsaðstæður hafa breyst mikið á skömmum tíma og framleiðsla á landbúnaðarafurðum er þess eðlis að erfitt er um vik að bregðast við hröðum breytingum á eftirspurn með því að minnka framleiðslu. Minni ferðalög Íslendinga hafa að einhverju leyti vegið upp á móti. Á sama tíma er fyrirkomulag innflutnings landbúnaðarafurða nú nánast eingöngu byggt á skuldbindingum í alþjóðlegum samningum og svigrúm til að bregðast við óvæntum markaðsaðstæðum lítið sem ekkert. Núverandi ástand hefur því komið illa við bændur og afurðastöðvar líkt og önnur svið þjóðlífsins.

Þrátt fyrir þetta standa vonir allra til þess að áhrif farsóttarinnar verði skammvinn, örugg bóluefni komi á markað hið allra fyrsta og verði aðgengileg sem flestum. Slíkt muni leiða til þess að ástand heimsbyggðarinnar færir nær því sem áður var, með eðlilegra neyslu- og ferðamynstri. Slíkt leiðir þá án efa til aukinnar komu ferðamanna til Íslands með tilheyrandi áhrifum á innanlandsmarkað með matvæli og þar með leysa bændur og framleiðendur úr þeirri stöðu sem nú ríkir.

Það er þó ólíklegt að allt verði sem fyrr, þ.m.t. komur ferðamanna. Það er því mikilvægt að horfa til þess sem fram kom í fyrrgreindu efnahagslegu mati, að eðlileg fólksfjölgun á Íslandi og minnkuð dvöl Íslendinga erlendis mun að líkindum leiða til þess að innanlandsmarkaður fyrir kjötvörur verður orðinn jafn stór árið 2021 og árið 2019. Jafnframt sé haft í huga að aðsteðjandi bráðavandi framleiðenda landbúnaðarvara vegna COVID-19, er torleystur með breytingu á gildandi alþjóðasamningum þar sem reynslan sýnir að slíkt er umfangsmikið og tímafrekt ferli.

Af gögnum má sjá að samningurinn gerir það sem fríverslunarsamningum er ætlað að gera, þ.e. skapa grundvöll fyrir auknum viðskiptum milli samningsaðila. Innflutningur vöru innan og utan tollkvóta hefur aukist umtalsvert og verð tollkvóta hefur lækkað. Bæði vegna stækkunar kvóta á samningstímanum sem og breyttu fyrirkomulagi útboðs. Þetta hefur leitt til aukins vöruúrvals fyrir neytendur, en jafnframt skapað verðþrýsting á innlenda framleiðslu sem staðið hefur frammi fyrir aukinni erlendri samkeppni. Þarna vegast því á hagsmunir verslunar, þjónustu og neytenda á við hagsmuni bænda og úrvinnslugeirans.

Að öllu þessu virtu er til staðar skammtímavandi sem takast þarf á við þar til markaðsaðstæður komast í eðlilegt horf.

10.2 Breyttar forsendur fyrir útflutning

Þegar lítið er á þróun útflutnings má sjá að helstu vörur sem fluttar eru út á tollkvóta til ESB eru kindakjöt, skyr og smjör. Hins vegar má sjá að nýting útflutningskvóta er dræm miðað við nýtingu innflutningskvóta. Aðrar útflutningsvörur svo sem lifandi hross, drykkjarvatn, lýsi og bjór eru ekki innan tollkvóta en njóta tollfrelsis á grundvelli samningsins. Síðustu ár hefur

fyrst og fremst verið aukning í unnum landbúnaðarvörum sem njóta tollfrelsis samkvæmt samningnum. Í gildandi samningi eru talsverð tækifæri til útflutnings óunninna landbúnaðarvara, en þau tækifæri virðast lítið nýtt síðustu ár.

Ýmsar breytingar hafa átt sér stað frá því byrjað var að huga að samningnum og hann áritaður. Helst ber þar að nefna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu sem samþykkt var í þjóðaratkvæðagreiðslu sumarið 2016. Bretlandsmarkaður hefur verið mikilvægur markaður fyrir útfluttar íslenskar landbúnaðarafurðir, sér í lagi kindakjötsafurðir. Evrópusambandið án Bretlands innanborðs er því ekki sami samningsaðili og árið 2015. Hvorki miðað við hefðbundinn útflutning frá Íslandi, né stærð ESB markaðarins, sem minnkaði um 65 milljónir neytenda sem hefur áhrif á framtíðarútflutningshagsmuni Íslands. Vonir standa til að hagsmunir framleiðenda og útflytjenda verði tryggðir til framtíðar í yfirstandandi samningaviðræðum Íslands og Bretlands um viðskiptakjör. Vert er að nefna að þessir hagsmunir hafa þegar verið tryggðir til skemmri tíma með bráðabirgðasamningum við Bretland. Eftir stendur þó sú staðreynd að ESB er ekki sami samningsaðili og fyrr.

Frá upphafi samningaviðræðna, árið 2012 og þar til samningurinn tók gildi 1. maí 2018 urðu einnig breytingar hjá þeim sem helst óskuðu eftir því að stjórnvöld semdu við ESB um aukna kvóta til sambandsins. Mjólkurframleiðendur, sem hugðu á umtalsverðan útflutning á skyri, hófu þess í stað að gera samninga við erlenda framleiðendur um framleiðslu á skyri í sínum heimalöndum og sinna markaðnum þá með nærframleiðslu en ekki útflutningi. Umsamdir innflutningskvótar á skyri hafa því ekki verið nýttir eins og til stóð. Framleiðsla á kindakjöti hefur þá dregist saman og gera spár ráð fyrir að svo verði næstu ár. Útganga Bretlands úr ESB hefur hér einnig áhrif þar sem framleiðendur horfðu til þess markaðssvæðis. Gengisþróun var þá óhagstæð fyrir útflutning og nái ferðamannageirinn sér aftur á strik er ólíklegt að gengið verði lengi lágt.

Að öllu þessu virtu er því ólíklegt að þau útflutningstækifæri sem tryggð voru með landbúnaðarsamningnum verði nýtt í fyrirsjáanlegri framtíð.

10.3 Ályktanir

Við ákvarðanatöku um hvort þörf sé á að gera breytingar á landbúnaðarsamningnum þarf m.a. að veða og meta hagsmuni innanlands. Afstaða hagsmunaaðila til samningsins er um margt ólík, bæði hvað varðar inntak hans, sem og til þess hvort ætti að endurskoða hann og þá til hvaða vegar.

Við gerð fyrrnefndrar úttektar á landbúnaðarsamningnum kom þetta skýrt fram. Annars vegar telja Bændasamtök Íslands, aðildarfélög þeirra og fyrirtæki í úrvinnslugeiranum að samningurinn heimili of mikinn innflutning og að ekki sé færi á að nýta þau útflutningstækifæri sem í honum felast til að veða upp á móti innflutningi. Þeirra afstaða er að endurskoða þurfi samninginn með það að markmiðið að lækka bæði út- og innflutningskvóta umtalsvert.

Hins vegar eru Samtök verslunar og þjónustu, Félag atvinnurekenda, Neytendasamtökin og Alþýðusamband Íslands á einu máli um að samningurinn þjóni vel hagsmunum markaðarins og neytenda, með auknu framboði innfluttrar vöru á hagstæðara verði en áður. Þetta eigi bæði við um innflutning innan tollkvóta og þær almennu tollaivilnanir sem í samningnum felast. Enn fremur benda þau á að samningurinn veiti mikil tækifæri til útflutnings og að ef endurskoða ætti samninginn skyldi það gert í anda 19. greinar EES samningsins um að stefnt skuli að frekari frjálstri verslun með landbúnaðarvörur.

Það er því áskorun stjórnvalda á hverjum tíma að móta stefnu sem flestir hagsmunaaðilar geta orðið ásáttir um í bráð og lengd. Vissulega eru hagsmunir einstakra hópa breytilegir frá einum tíma til annars og því er stefnumótun í utanríkisviðskiptum flókið og margþætt verkefni.

Þá er mikilvægt að horfa til þess að almennt eru alþjóðasamningar gerðir til langs tíma, undirbúningstími þeirra er langur og getur eins og reynslan sýnir tekið mörg ár. Líta má til þess tíma sem leið frá því samningaviðræður um nügildandi samning hófust árið 2012 og þar til hann tók gildi árið 2018. Á þessum tíma fór fram undirbúningur, samningaviðræður, lagaleg yfirferð og loks fullgildingarferli. Innri verkferlar ESB eru formfastir og taka umtalsverðan tíma, framkvæmdastjórnin þarf t.d. að leita samningsumboðs fyrir samningum og að samningum loknum þurfa aðildarríkin, auk Evrópuþingsins að samþykkja samninga til að þeir öðlist gildi. Þetta ferli auk viðræðnanna sjálfra tekur þrjú til fjögur ár.

Það er nær ógerlegt að spá fyrir um hver staða framleiðenda íslenskra landbúnaðarafurða verður að svo löngum tíma liðnum og hverjar aðstæður verða á matvælamarkaði, hérlandis og erlendis.

Ísland er mjög háð greiðum utanríkisviðskiptum og á mikið undir því að farið sé eftir fyrirfram gefnum leikreglum og að gerðir samningar séu virtir af öllum aðilum. Það hefur því verið leiðarstef í stefnu stjórnvalda um langt skeið að tryggja hagsmuni Íslands í utanríkisviðskiptum með því að gera um slíkt samninga við önnur ríki eða ríkjahópa, hvort sem er tvíhliða eða með öðrum aðildarríkjum EFTA. Slíkir samningar tryggja tiltekin atriði sem liðka fyrir viðskiptum, hvort sem er með tollaívilnunum eða öðrum hætti og skapa fyrirsjáanleika og öryggi í viðskiptum. Slíkt skiptir máli fyrir alla þá sem starfa á markaði, hvort sem er við inn- eða útflutning og allt sem raskar stöðugleikanum skapar óvissu og torveldar langtímaskipulag viðskipta.

10.4 Staða samningsins í dag

Landbúnaðarsamningurinn byggir á gagnkvæmri opnun á markaði samningsaðila þar sem hvorum samningsaðila eru veittar heimildir til innflutnings vöru sem hann getur flutt til hins án tolla (utan eða innan magnbundinna tollkvóta) eða með tollaafslætti. Þegar samið er um slíkt, eftir samráð við hagaðila, er byggt á fyrirliggjandi ástandi, væntingum og spám um hugsanleg markaðstækifæri á erlendum mörkuðum. Jafnvægi í samningsniðurstöðunni byggir á því að báðir aðilar geti nýtt þau tækifæri sem samningurinn opnar. Eðli samninga af þessu tagi er að óvissa ríkir um hvort jafnvægið haldist, þ.e. takist öðrum aðilanum einhverra hluta vegna ekki að nýta þau tækifæri sem samningurinn gefur raskast jafnvægið og samningsniðurstaðan verður óvilhöll þeim aðila. Samningsaðilar gerðu sér grein fyrir því að aðstæður af þessu tagi gætu komið upp og því er ákvæði í samningnum um að hvor samningsaðili fyrir sig geti óskað eftir viðræðum um endurskoðun á honum við slíkar aðstæður.

Bæði talið í útflutningsverðmæti og magni voru tvö langstærstu sóknarfæri sem sköpuð voru fyrir íslenskar afurðir á Evrópumarkað fyrir skyr og lambakjöt. Tollfrjálst magn frá Íslandi til ESB fyrir skyr rúmlega tífaldaðist og lambakjötskvótinn jókst um 60%.

Ekki hefur tekist að nýta þessi tækifæri síðan samningurinn tók gildi. Öllu verra er, út frá íslenskum útflutningshagsmunum, að ekki er fyrirsjáanlegt að nokkur breyting verði þar á. Í fyrsta lagi á sala á skyri sér stað með öðrum hætti en fyrirætlanir voru um þegar samningaviðræður áttu sér stað. Þetta hefur leitt til þess að sáralítið hefur nýst af þeim 4.000 tonnum af tollfrjálsum innflutningi á skyri til ESB sem samningurinn mælir fyrir um. Vonir útflytjenda standa þó til þess að nokkur breyting geti orðið þar á í framtíðinn. Í öðru lagi hefur langstærsti markaður fyrir íslenskt lambakjöt í Evrópu verið Bretlandsmarkaður og brotthvarf

þeirra af innri markaði ESB mun því óhjákvæmilega setja stórt strík í þann jafnvægisreikning sem landbúnaðarsamningurinn við ESB byggir á.

Ljóst er því að langtímaforsendur samningsins eru breyttar, sérstaklega hvað varðar útflutningstækifæri. Þar með hafa skapast aðstæður sem réttlæta beitingu ákvæða samráðsgreinar samningsins og ekki óeðlilegt að láta reyna á endurskoðun hans, með það að markmiði að auka jafnvægi milli skuldbindinga samningsaðila út frá ávinningi af samningnum.

Þessi niðurstaða er í samræmi við málflutning utanríkisráðherra á síðustu misserum og hefur hann m.a. rætt viðskipti með landbúnaðarvörur við Cecilíu Malmström, þáverandi framkvæmdastjóra viðskiptamála ESB og Paul Hogan arftaka hennar og lýst vilja til að ræða nánar framkvæmd samninga þar að lútandi milli Íslands og ESB. Þar tók utanríkisráðherra einnig upp markaðsaðgang fyrir íslenskar sjávarafurðir til Evrópusambandsins sem hefur ekki þróast með líkum hætti og viðskiptakjör með landbúnaðarafurðir. Þá hafa embættismenn utanríkisráðuneytisins og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins átt marga fundi með fulltrúum ESB þar sem fjallað hefur verið um tollasamninginn og framkvæmd hans.

Í þessu ljósi óskaði utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra eftir því við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, þann 16. desember sl. að fulltrúar samningsaðilanna myndu hittast hið fyrsta til að leita leiða til úrbóta. Fyrsti fundur samningsaðila var haldinn mánudaginn 15. febrúar 2021.

Viðauki I

Í töflum hér að neðan er sýnd þróun í sölu innlendra landbúnaðarafurða, áætlaða markaðshlutdeild innflutnings, innflutning og tollkvóta. Þar sem sala á innlendu kjöti er skráð í heilum skrokkum og innflutningur er að mestu leyti vöðvar og annað beinlaust kjöt, hefur innflutningur verið umreiknaður í skrokka þar sem það á við til að gera tölurnar samanburðarhæfar við sölu á innlendu kjöti⁶. Þar sem innflutningur er sýndur hafa tölur ekki verið umreiknaðar svo líta megi á innflutning til samanburðar við tollkvóta.

Í töflunum er jafnframt sýndur heildarinnflutningur, þ.e. frá öllum ríkjum. Innflutningstölur byggja á áðurnefndri skýrslu um þróun tollverndar og eru frá Hagstofu Íslands. Bent er á að innflutningur þessara vara er iðulega um 90-95% frá ríkjum ESB og að innflutningskvótar eru nær undantekningalaust fullnýttir. Öðru hvoru eru tollkvótar fyrir pylsur og reykt og saltað kjöt ekki alveg nýttir að fullu.

Tafla 11 – Nautakjöt – innlend sala, innflutningur og tollkvótar

í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innlend sala	3.753	3.916	3.856	4.110	4.098	3.499	3.610	4.377	4.603	4.775	4.818	4.665	-
Markaðshlutdeild innflutnings*	6%	4%	16%	7%	9%	33%	32%	20%	23%	22%	22%	20%	-
Innflutningur	144	100	428	186	256	1.037	1.043	673	851	830	818	692	-
Tollkvóti	100	100	100	100	100	100	100	100	100	199	398	547	696

*Hlutfall innflutnings sem umreiknaður hefur verið í skrokka af innlendri sölu auk innflutnings. Innflutningur og tollkvótar í neðstu tveimur línunum hefur ekki verið umreiknaður í skrokka.

Tafla 12 - Svínakjöt - innlend sala, innflutningur og tollkvótar

í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innlend sala	6.357	6.025	5.853	5.612	5.767	5.699	6.363	6.132	6.269	6.728	6.530	6.819	-
Markaðshlutdeild innflutnings*	3%	2%	6%	6%	10%	12%	12%	20%	25%	18%	24%	15%	-
Innflutningur	150	100	318	241	406	513	555	976	1.368	905	1.281	723	-
Tollkvóti	200	200	200	200	200	200	200	200	200	367	700	700	700

*Hlutfall innflutnings sem umreiknaður hefur verið í skrokka af innlendri sölu auk innflutnings. Innflutningur og tollkvótar í neðstu tveimur línunum hefur ekki verið umreiknaður í skrokka.

⁶ Miðað er við 60% kjötnýtingu. Sjá <http://www.fao.org/3/T0279E/T0279E05.htm>

Tafla 13 - Alifuglakjöt - innlend sala, innflutningur og tollkvótar

í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innlend sala	7.142	7.190	7.048	7.800	7.889	7.916	8.201	8.919	9.530	9.606	9.797	9.039	-
Markaðshlutdeild innflutnings*	5%	6%	10%	9%	11%	13%	12%	14%	17%	14%	17%	18%	-
Innflutningur	238	288	503	520	747	845	791	1.106	1.327	1.064	1.283	1.219	-
Tollkvóti - alls	200	200	200	200	200	200	200	200	200	485	1.056	1.056	1.056
þar af fyrir lífrænt kjöt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67	200	200	200

*Hlutfall innflutnings sem umreiknaður hefur verið í skrokka af innlendri sölu auk innflutnings. Innflutningur og tollkvótar í neðstu tveimur línunum hefur ekki verið umreiknaður í skrokka.

Tafla 14 - Reykt og saltað kjöt - innflutningur og tollkvóti

í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innflutningur	13	17	39	83	113	138	135	175	220	231	139	89,6	-
Tollkvóti	50	50	50	50	50	50	50	50	50	83	100	100	100

*Vöruliðurinn reyktt og saltað kjöt nær til allra kjöttegunda og eru sundurliðaðar sölutölur ekki tiltækar. Sala þessara afurða er þó meðtalin í sölu hverrar kjöttegundar. Vegna þessa liggja upplýsingar um markaðshlutdeild ekki fyrir.

Tafla 15 - Unnar kjötvörur og pylsur - innflutningur og tollkvóti

í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Innflutningur	154	127	175	207	221	248	264	287	622	622	713	905	-
Tollkvóti, alls	100	100	100	100	100	100	100	100	100	247	540	650	650

*Vöruliðurinn unnar kjötvörur og pylsur nær til allra kjöttegunda og eru sundurliðaðar sölutölur ekki tiltækar. Sala þessara afurða er þó meðtalin í sölu hverrar kjöttegundar. Vegna þessa liggja upplýsingar um markaðshlutdeild ekki fyrir.

Tafla 16 - Ostar - innlend framleiðsla, innflutningur og tollkvóti

í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Framleiðsla	4.988	5.245	5.379	5.518	5.706	5.903	6.063	6.255	6.311	6.208	6.178	-	-
Markaðshlutdeild innflutnings	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	5%	7%	8%	9%	-	-
Innflutningur	152	144	144	163	228	251	247	327	510	511	603	644	-
Tollkvóti - alls	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	187	360	490
þar af sérostar	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	57	130	185