

Reykjavík, 23. október 2020

Utanríkisráðuneyti
b.t. Alberts Guðmundssonar
Rauðarárstíg 25
105 Reykjavík
albert.gudmundsson@utn.is

Efni: Afstaða SVP – Samtaka verslunar og þjónustu til samninga milli ESB og Íslands um landbúnaðarvörur.

Með tölvupósti, dags. 9. október 2020, tilkynnti utanríkisráðuneytið SVP – Samtökum verslunar og þjónustu að utanríkisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafi sett á laggirnar óformlegan vinnuhóp með fulltrúum beggja ráðuneyta samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Í póstinum kom fram að hópnum væri ætlað að framkvæma úttekt á hagsmunum Íslands af óbreyttum tollasamningi við Evrópusambandið um viðskipti með landbúnaðarvörur með hliðsjón af þeim breytingum sem orðið hefðu frá gildistöku hans. Með erindinu óskaði utanríkisráðuneytið eftir skriflegri afstöðu SVP til eftirfarandi atriða:

1. Hver er afstaða ykkar til núverandi tollasamnings Íslands og Evrópusambandsins frá 2018?
2. Hver er forsenda þeirrar afstöðu?
3. Ef breyta ætti samningnum, hvaða breytingar væru æskilegar?

Ef við á:

1. Hvert er mat ykkar á þróun innanlandsmarkaðar með landbúnaðarvörur til lengri tíma?
2. Hvert er mat ykkar á þróun innlendrar framleiðslu og útflutningstækifæra til lengri tíma?

Skilningur SVP er sá að með erindinu hafi utanríkisráðuneytið kallað eftir afstöðu til þriggja samninga sem samninganefndir Íslands og ESB undirrituðu 17. september 2015, þ.e. samningum um:

- i. Unnar landbúnaðarvörur skv. bókun 3 við EES-samninginn.
- ii. Almennar landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES-samningsins.
- iii. Gagnkvæma viðurkenningu á upprunatengdum landbúnaðarafurðum.

Erindið hefur verið tekið fyrir á vettvangi SVP og er afstaða samtakanna sett fram í eftirfarandi umfjöllun. Í umfjölluninni verða framangreindir þrír samningar sameiginlega nefndir *tollasamningurinn frá 2015*.

Afstaða SVP og forsendur hennar

Á árunum upp úr miðri síðustu öld stóðu tekjur ríkissjóðs af tollum undir meginhluta ríkisútgjalda. Á sjöunda áratug síðustu aldar fengu alþjóðaviðskipti aukið vægi í ljósi þess heildarábata sem af þeim hlýst. Í kjölfarið skaut rötum alþjóðleg viðleitni til að draga úr markaðshindrunum og viðskiptahömlum og hófu flest ríki að draga úr viðskiptahindrunum og lækka tolla á grundvelli alþjóðlegra samninga. Í lok ársins 2015 gekk Alþingi lengra en áður

hafði tíðkast með lögfestingu fullrar niðurfellingar tolla á iðnaðarvörur. Fram að þeim tíma höfðu slíkar niðurfellingar einvörðungu átt sér stað í tengslum við gerð fríverslunarsamninga. Ári áður höfðu almenn vörugjöld verið lögð af. Frá þeim tíma hafa íslensk stjórnvöld hvatt önnur ríki til að grípa til sambærilegra ráðstafana. Um tolla á landbúnaðarvörur er hins vegar öðruvísi farið. Til að mynda hafa tollar á landbúnaðarvörur (einfalt meðaltal tolla á undirliði í alþjóðlegu tollskránni) ekki breyst í grundvallaratriðum frá árinu 2010. Enn er Ísland því í flokki ríkja á borð við Alsír, Belís, Bútan, Egyptaland, Fíji, Gabon, Indland, Íran, Suður-Kóreu, Marokkó, Náru, Noreg, Sri Lanka, Sviss, Tansaníu, Taíland, Tyrkland og Úganda þegar að tollunum kemur. Er í þessu samhengi rétt að benda á að svofelldir tollar á landbúnaðarvörur sem eru fluttar inn til ESB-ríkjanna eru tæplega 50% lægri en hér á landi. Þegar litið er til einstakra kafla tollaskrárinnar fæst einnig sú mynd að meðaltollar á dýra- og mjólkurafurðir eru ískyggilega háir hér á landi og að því er virðist jafnvel hærri en í nokkru öðru ríki Alþjóðatollastofnunarinnar.

Úr skýrslu Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar „Trade Policy Review: Iceland“ (2017):

When examining the bindings of non-ad valorem rates, they offer considerably more tariff protection with an ad valorem component often exceeding 100%, and many over 500%, with a specific component that may allow the binding to go even higher, depending on which of the two components is higher. [...].

For the purpose of tariff analysis, the ad valorem equivalents (AVEs) were calculated and these result in significantly high rates, averaging 75.8%, with more than one-fourth above 100%, thus offering significant tariff protection. In comparison, ad valorem applied rates averaged 21.6%. The highest rate of 429.6% was for meat of swine, and the next highest was 322.6% for milk and cream. Thus, non-ad valorem rates are concentrated in the sectors with highest tariff protection, i.e. meat and dairy [...]. These two sectors are also the ones providing the most tariff peaks.

Með 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, heimilaði Alþingi að fullgiltur yrði fyrir Íslands hönd samningur um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), þ.e. meginmál samningsins, bókanir við hann og viðaukar, ásamt gerðum, sem í viðaukunum er getið. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna hefur m.a. meginmál EES-samningsins lagagildi hér á landi. Af 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins verður ráðið að samningurinn nær í grundvallaratriðum einungis til a) framleiðsluvara sem falla undir 25.–97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar eru í bókun 2 við samninginn, og b) framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.

Sérstaklega er fjallað er um landbúnaðar- og sjávarafurðir í 2. kafla EES-samningsins og í 19. gr. er að finna eftirfarandi skuldbindingar sem snúa að viðskiptum með landbúnaðarvörur:

1. Samningsaðilar skulu taka til athugunar alla erfiðleika sem upp kunna að koma í viðskiptum þeirra með landbúnaðarafurðir og leitast við að finna viðeigandi lausn á þeim.
2. Samningsaðilar skuldbinda sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir.
3. Í þeim tilgangi skulu samningsaðilar framkvæma endurskoðun á skilyrðum fyrir viðskipti með landbúnaðarafurðir fyrir árslok 1993 og á tveggja ára fresti þaðan í frá.
4. Samningsaðilar munu, í ljósi þeirra niðurstaðna sem fást af þessari endurskoðun, innan ramma landbúnaðarstefnu hvers um sig og með tilliti til niðurstaðna Úrúgvæ-viðræðnanna,

ákveða, innan ramma samnings þessa, á grundvelli fríðinda, með tvíhliða eða marghliða hætti og með gagnkvæmu samkomulagi sem er hagstætt hverjum aðila, frekara afnám hvers kyns viðskiptahindrana í landbúnaði, að meðtöldum þeim viðskiptahindrunum sem leiðir af ríkiseinkasölum í viðskiptum á sviði landbúnaðar.

(Undirstrikun SVP)

I. hluti tollasamningsins frá 2015 snýr að gagnkvæmri viðurkenningu upprunatengdra landbúnaðarafurða. II. hluti samningsins snýr að unnum matvælum og fól hann í sér endurskoðun á grundvelli 3. mgr. 19. gr. EES-samningsins. Endurskoðunin var gerð í samræmi við 2. mgr. 2. gr. bókunar 3 við EES-samninginn og fólst í henni breyting á bókuninni. III. hluti samningsins er tvíhliða gagnkvæmur samningur gerður á grundvelli 2. og 4. mgr. 19. gr. EES-samningsins.

Tollasamningurinn frá 2015 kom í stað eldri samninga frá 2001 um viðskipti með unnar landbúnaðarvörur og 2007 um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur. Ítarleg grein er gerð fyrir aðdraganda tollasamningsins frá 2015 á heimasíðu utanríkisráðuneytisins en jafnframt í svari þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Sigurðar Inga Jóhannssonar, við fyrirspurn Bjarkeyjar Olsen Gunnarsdóttur alþingismanns um áhrif samnings við ESB um tollaniðurfellingu og tollalækkun á landbúnaðarvörum (þskj. 343 í 167. máli á 145. löggjafarþingi). Af þeirri umfjöllun leiðir að það voru fyrst og fremst hagsmunasamtök bænda sem höfðu frumkvæði að því að hefja samningaviðræður við ESB um endurskoðun eldri samninga. Þar að baki lágu væntingar um að innan ESB lægju ónýtt markaðstækifæri fyrir íslenskar landbúnaðarafurðir. Það lá einnig fyrir, áður en til samningsgerðarinnar kom, að sama lögmál mundi gilda við gerð tollasamningsins frá 2015 og almennt gildir um aðra viðskiptasamninga ríkja á milli, þ.e. að hann mundi grundvallast á gagnkvæmum vilja samningsaðila. Þessi vilji var m.a. staðfestur í 2. og 4. mgr. 19. gr. EES-samningsins þar sem vísað er til aukins frjálsræðis í viðskiptum með landbúnaðarafurðir og vilja til frekara afnáms viðskiptahindrana í landbúnaði. Engum gat því dulist að auknum markaðsaðgangi fyrir íslenskar vörur í ESB-ríkjunum mundi fylgja gagngjald í formi aukins aðgangs fyrir landbúnaðarafurðir frá ESB á innlendum markaði. Segja má að sú staða hafi í grundvallaratriðum legið fyrir allt frá gerð EES-samningsins ásamt því sem hún endurspegladist í samningaviðræðum við ESB á árunum 2012–2015.

Áðurnefnt svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Bjarkeyjar Olsen Gunnarsdóttur lá fyrir tæpum tveimur mánuðum eftir að tollasamningurinn frá 2015 var undirritaður. Í því kom eftirfarandi afstaða ráðherra fram hvað áhrærði annars vegar ætluð áhrif samningsins á markaðshlutdeild íslenskrar framleiðslu á innanlandsmarkaði og hins vegar áhrif á heildartekjur einstakra búgreina að teknu tilliti til áhrifa á verð til framleiðenda:

Ekki var samið um tollkvóta til Íslands fyrir lambakjöt og egg. Áhrif á markaðshlutdeild innlendar framleiðslu eru komin fram að einhverju leyti hvað varðar nautakjöt, kjúklingakjöt og svínakjöt [...]. Aukinn ostakvóti til Íslands gæti komið til með að taka eitthvað frá innlendum ostum, en það mun aðeins gerast ef markaðurinn stendur í stað. Á því virðast þó litlar líkur sé litið til fólksfjölgunar og væntinga um stórauðinn fjölda erlendra ferðamanna á næstu árum.

Ekki er gert ráð fyrir að heildartekjur einstakra búgreina lækki sem neinu nemur fyrir nauta-, svína- og kjúklingakjöt frá því sem nú er. Það kann þó að hafa áhrif á ostamarkaðinn og

unnar kjötvörur. Erfitt er að leggja mat á þessi áhrif, m.a. byggist það á því hvernig heildarmarkaðurinn þróast að magni til og eins hvernig til tekst í vöruþróun á unnum landbúnaðarvörum. Áhrif á verð til framleiðenda ræðst af því hvernig til tekst í vöruþróun og af stærð markaðarins að 3–5 árum liðnum. Þá er einnig vakin athygli á því að ákveðin sóknarfæri eru inn á markað í Evrópusambandinu í forni gagnkvæmra tollkvóta sem mun skila sér í hærra verði til afurðastöðva landbúnaðarins sem ætti að geta skilað hærra verði til bænda en ella.

Við spurningunni hver væru ætluð áhrif auðveldara aðgengis fyrir íslenskar búvörur að innri markaði ESB á framleiðslumagn og verðþróun íslensks landbúnaðarvarnings veitti ráðherra eftirfarandi svar:

Ekki hefur verið lagt verðmætamat á áhrif auðveldara aðgengis fyrir íslenskar búvörur að innri markaði ESB, enda ekki ljóst hvort tekst að nýta þau tækifæri að fullu, a.m.k. fyrst í stað. Hér ber enn að hnykkja á því að frumkvæði að samningum við ESB er komið frá bændum sjálfum.

Það er álitamál hvaða verð fást fyrir útflutningsvörur og hver samsetning þeirra verður. Hins vegar má t.d. benda á að spurn eftir skyri frá Íslandi er mjög mikil.

[...]

Spurningunni hvort heildaráhrif samningsins á vísitölu neysluverðs hefðu verið metin og ef svo væri, hver þau yrðu svaraði ráðherra á eftirfarandi hátt:

Heildaráhrif á vísitölu neysluverðs hafa ekki verið metin. Almennt má þó segja að meiri samkeppni ætti að leiða til lægra verðs. Þetta á sérstaklega við um unnar landbúnaðarvörur.

Þá spurði þingmaðurinn ráðherra hvort hann teldi að samningurinn yrði til þess að lækka neytendaverð á þeim vörum sem hann næði til, hvort fylgst yrði með því að svo yrði og hvort gripið yrði til einhverra ráðstafana ef ætluð verðlækkun mundi ekki skila sér. Svar ráðherra var eftirfarandi:

Samningurinn verður til þess að lækka verð til neytenda, einkum á vörum í þeim tollskrárnúmerum sem tollar falla niður á, þ.e. unnum landbúnaðarvörum sem falla undir bókun 3 við EES-samninginn, frönskum kartöflum, ís og villibráð. Meiri vafi leikur á um vörur sem háðar eru tollkvótum.

Um árabíl hafa stjórnvöld styrkt verðlagseftirlit ASÍ í þeirra viðleitni að upplýsa neytendur um þróun verðlags á matvörum, m.a. þegar breytingar hafa verið gerðar á opinberum gjöldum sem ættu að skila sér í vasa neytenda í lækkuðu vöruverði.

Af framangreindu má hið minnsta leiða að áhrif samningsins voru strax í upphafi háð óvissu, einkum hvað varðar árangur af útflutningi landbúnaðarvara til ESB. Það liggur hins vegar fyrir með skýrum hætti að þær væntingar voru uppi að samningurinn mundi leiða til verðlækkana á landbúnaðarvörum innanlands. Alltént virðist ráðherra hafa gert sér fulla grein fyrir að til beggja vona gæti brugðið og á heildina litið kynni samningurinn að hafa fórnarkostnað í för með sér, a.m.k. til að byrja með. Engin áform virðast hafa verið uppi um að bregðast sérstaklega við slíkum aðstæðum. Verður enda ekki séð að ákvæði tollasamningsins frá 2015 geri að neinu leyti ráð fyrir slíkum aðgerðum af þeim sökum.

Í framangreindu samhengi hljóta eftirfarandi ummæli nokkurra ráðherra að hafa merkingu:

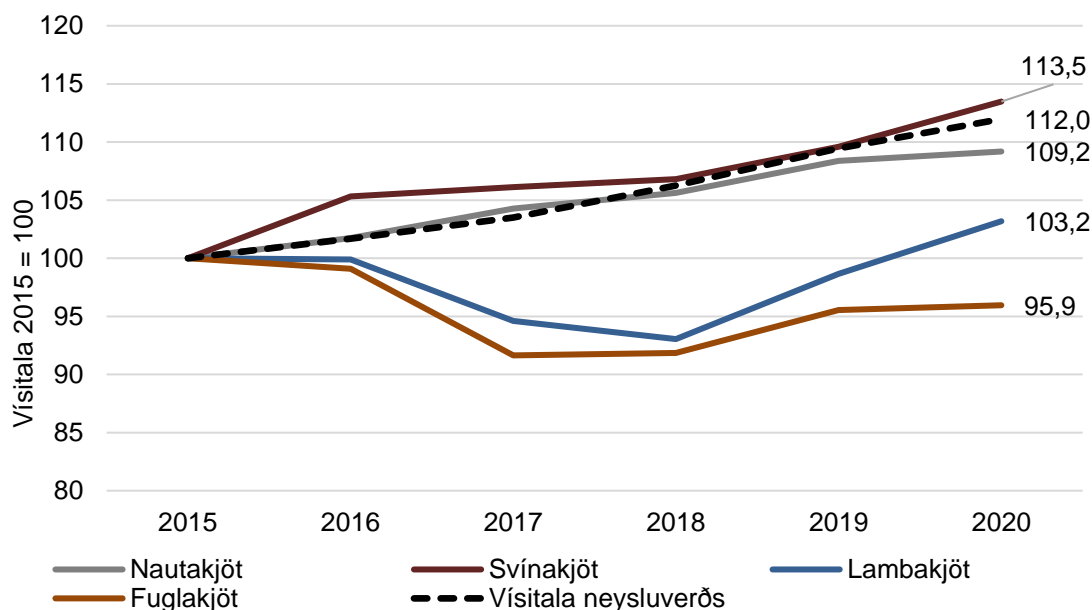
Utanríkisráðherra: „Þetta er fagnaðarefni fyrir íslenska neytendur og útflytjendur. Með samningunum myndast aukin sóknarfæri fyrir útflytjendur auk þess sem tollalækkanirnar munu auka vöruúrval og skila sér í vasa neytenda í gegnum lækkað matvöruverð.“¹

Þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra: „Það er mjög ánægjulegt að hafa náð samningum um gagnkvæma niðurfellingu tolla sem mun hafa mjög jákvæð áhrif fyrir neytendur og mikil sóknarfæri til aukins útflutnings.“²

Þáverandi utanríkisráðherra: „Þetta er fagnaðarefni fyrir íslenska neytendur sem munu sjá þess stað í lækkuðu matvöruverði og útflytjendur sem munu vafalaust nýta sér þá möguleika sem í þessum samningum felast.“³

Á eftirfarandi myndum má sjá hvernig innlent verð á kjöti og mjólkurafurðum hefur þróast síðustu fimm ár.

Mynd: Innlend verðþróun á kjöti.



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

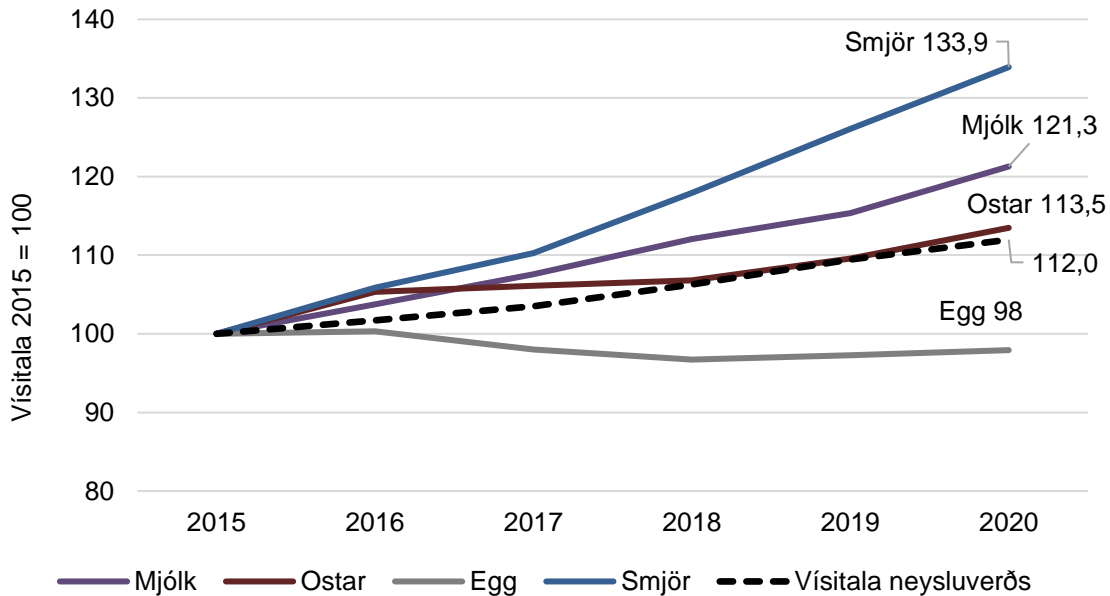
Af myndinni má ráða að verðþróun hafi verið nokkuð mismunandi. Á tímabilinu 2015–2020 (janúar–september) hækkaði almennt verðlag um 12%. Á sama tíma hækkar verð á svínakjöti örlítið meira eða um 13,5%, verð á nautakjöti nokkru minna eða um 9,2%. Verð á lambakjöti hækkaði mun minna en almennt verðlag 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.

¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2017/11/01/Samningar-Islands-og-ESB-um-vidskipti-med-landbunadarafurdir-taka-gildi-1.-mai-2018/>

² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/?NewsID=c397f8e8-e4c4-11e6-9c23-e4a47104df25>

³ Ibid.

Mynd: Innlend verðþróun mjólkurafurða.



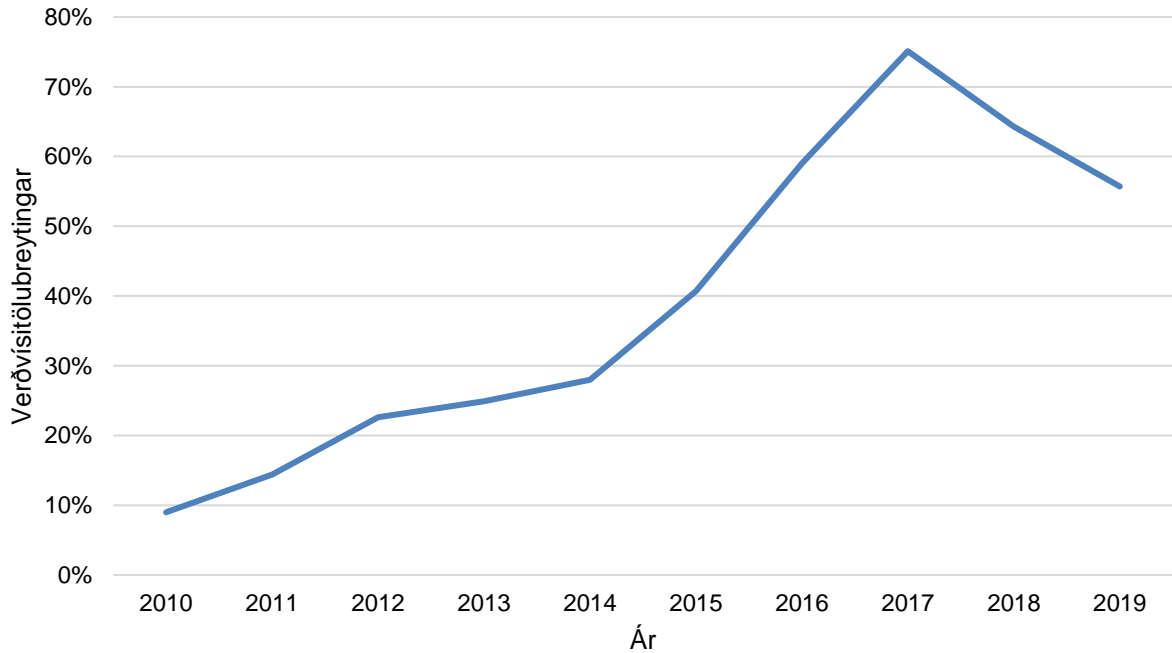
(Heimild: Hagstofa Íslands. Vísitala neysluverðs, undirvísitölur.)

Af myndinni sjá að verðþróun annarra mjólkurvara en osts hefur verið á skjön við almennar verðlagsbreytingar. Þannig hækkaði verð á smjöri 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.

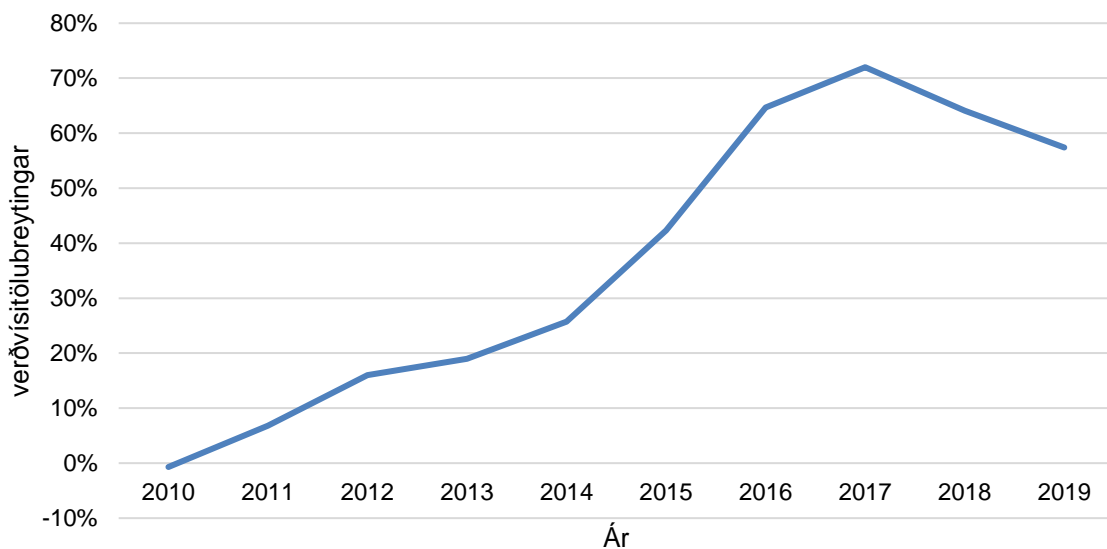
Framangreindar myndir segja ekki alla söguna því gengisþróun íslensku krónunnar getur haft töluverð bein og óbein áhrif verð framangreindra vara. Vísitölur verðhlutfalla sýna hve mikið þarf af evrum að meðaltali til að kaupa sama magn af vörum og þjónustu í mismunandi ríkjum. Vísitala fyrir kjötvörur 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: Hlutfallslegt verðlag á kjöti, á Íslandi, borið saman við meðalverð í Evrópuríkjum



(Heimild: Hagstofa Íslands)

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

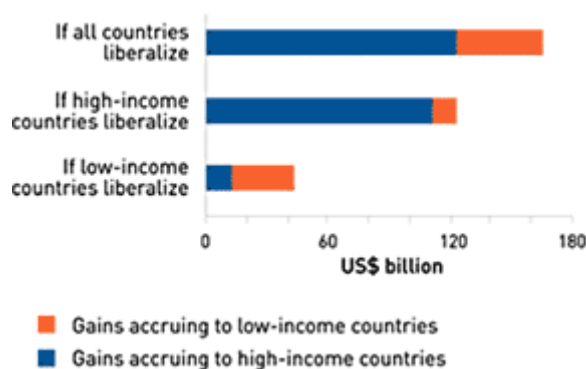


(Heimild: Hagstofa Íslands)

Af framangreindum tveimur myndum leiðir að verðvísitölurnar fara hækkandi, íslensku verði í óhag, allt þar til á árunum 2016 og 2017. Eftir þann tíma fara verðvísitölurnar lækkandi. Þó

ýmsir þættir kunni að hafa haft þar áhrif er engan vegin hægt að útiloka að tilvist og virkni tollasamningsins frá 2015 hafi haft þar eitthvað að segja.

SVÞ studdu eindregið gerð tollasamningsins frá 2015, enda var gerð hans ekki aðeins fyllilega rökrétt með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem felast í 19. gr. EES-samningsins heldur var hún einnig verulega tímabær í ljósi þeirrar afstöðu sem lá til grundvallar við gerð EES-samningsins. Verður í þessu samhengi einnig að hafa í huga að það er m.a. tilgangur SVÞ að stuðla að framförum í verslun og þjónustu, bættum starfsskilyrðum, aukinni arðsemi og samkeppnishæfni. Það má heita almenn vitneskja að samkeppni, innlend sem erlend, stuðlar almennt að neytendaábata en samkeppnishömlur koma niður á slíkum ábata. Óhjákvæmilega hafa samtökin verið því fylgjandi að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum, þ. á m. á sviði viðskipta með landbúnaðarvörur. Þessi afstaða samtakanna hefur ekki breyst og þá síst í því ljósi að vísbendingar eru um að samningurinn hafi haft þau áhrif sem utanríkisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra stefndu að við samningsgerðina.



(Heimild: FAO)⁴

Æskilegar breytingar á samningnum

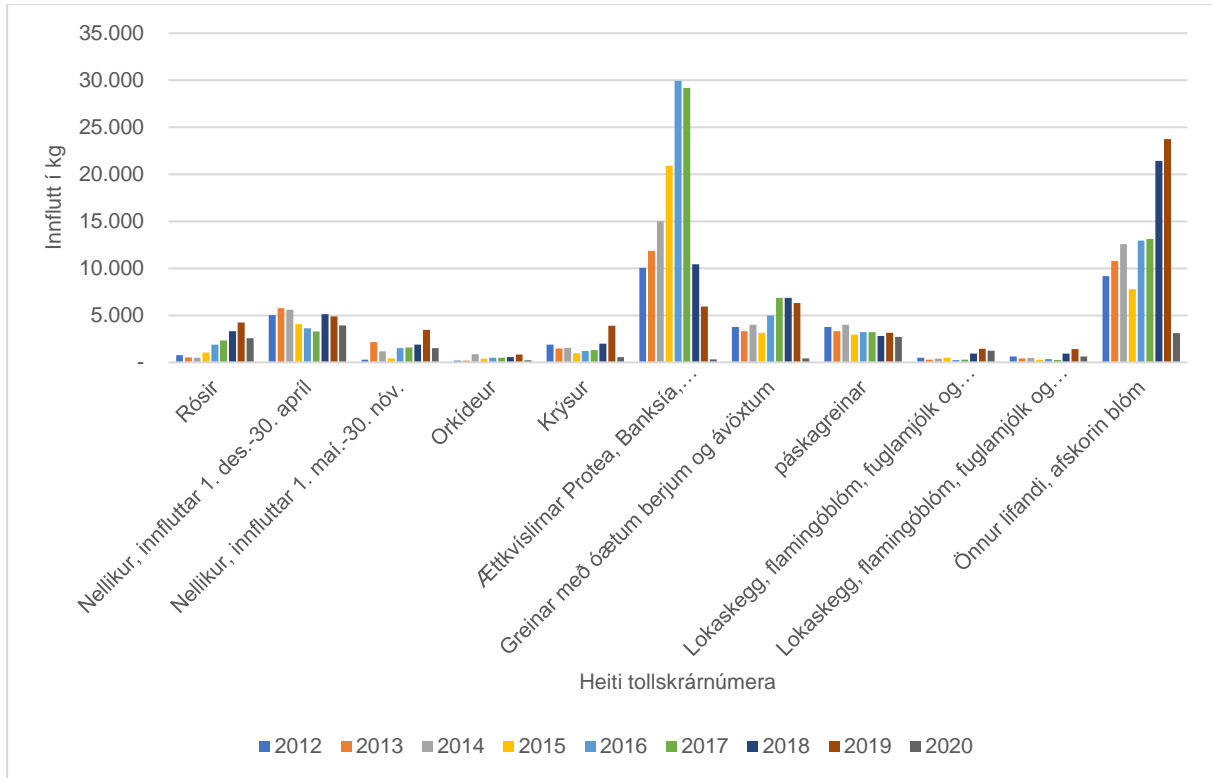
Meðal þeirra spurninga sem eru settar fram í erindi ráðuneytisins er sú hvaða breytingar á tollasamningnum frá 2015 geti talist æskilegar. Eins og fram hefur komið fólst m.a. í aðild Íslands að skuldbinding þess efnis að halda áfram á þeirri braut að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir og afnema frekar hvers kyns viðskiptahindranir í landbúnaði. Í því ljósi hlýtur forgangsröðun þegar kemur að þeim atriðum sem ættu að koma til skoðunar við endurskoðun tollasamningsins frá 2015 að byggjast á greiningu á umfangi innflutnings og takmarkana á viðskiptaaðgangi. Í þessu samhengi hefur eftirfarandi einkum borið á góma innan SVÞ síðustu missiri.

Lifandi blóm og plöntur

Á árunum 2012–2020 jókst innflutningur á nær öllum afskornum blómum en endanlegar innflutningstölur vegna líðandi árs liggja ekki fyrir. Þannig jókst heildarinnflutningur í kílóum talið úr 35.982 kg árið 2012 í 59.272 kg árið 2019. Ef upplýsingar sem koma fram á heimasíðu Hagstofu Íslands eru teknar saman og einfaldaðar fæst eftirfarandi mynd.

⁴ Sjá á vefslóðinni <http://www.fao.org/3/y3557e/y3557e07.htm#>

Mynd: Innflutningur afskorinna lifandi blóma 2012–2020.

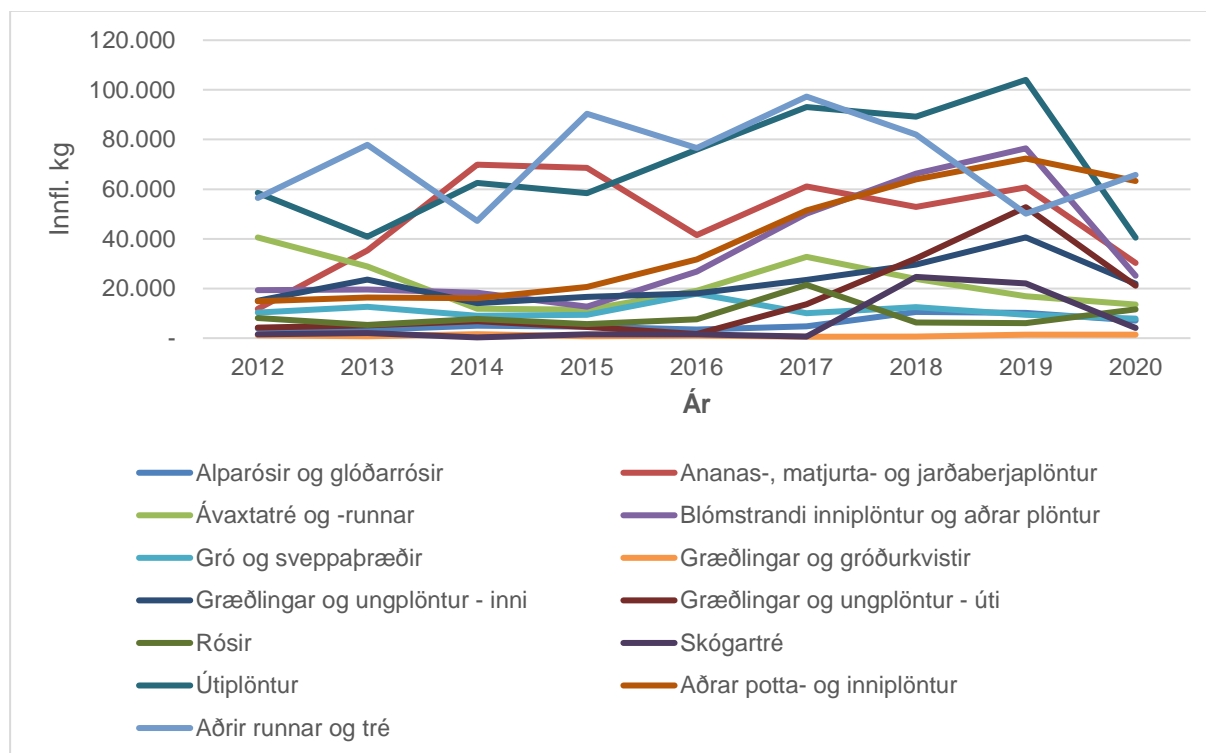


(Heimild: Hagstofa Íslands.)

Upplýsingar um innflutning á vef Hagstofu Íslands gefa til kynna að stærstur hluti innflutnings afskorinna lifandi blóma sé frá ríkjum ESB, einkum Hollandi, Spáni og Portúgal, en dágóður hluti eigi upprunna sinn að rekja til nokkurra ríkja Afríku og Suður-Ameríku, einkum Kólumbíu, Kostaríka og Ekvador.

Milli árana 2012–2019 jókst innflutningur á lifandi plöntum um 277.058 kg, þ.e. úr 245.781 kg árið 2012 í 522.839 kg árið 2019. Mest jókst innflutningurinn milli árana 2016 og 2017 þegar hann jókst úr 322.728 kg í 460.383 kg. Mest var flutt inn af runnum og trjám og útiplöntum, eða sem nemur nálega 40% af heildarinnflutningi plantna á tímabilinu. Þar á eftir kemur innflutningur á ananas-, matjurta- og jarðaberjaplöntum, blómstrandi potta- og inniplöntum og öðrum potta og inniplöntum. Innflutningur á öðrum plöntum var töluvert minni. Af eftirfarandi mynd má m.a. sjá að innflutningur á útiplöntum og potta- og inniplöntum jókst verulega á tímabilinu og virðist það endurspegla vaxandi áhuga neytenda á slíkum plöntum. Á tímabilinu frá janúar–júní 2020 nam innflutningurinn 313.500 kg.

Mynd: Innflutningur á lifandi plöntum 2012–2020.



(Heimild: Hagstofa Íslands.)

Í kílóum talið á yfirgnæfandi meiri hluti innfluttra lifandi plantna rót sína að rekja til ríkja ESB, einkum Þýskalands, Hollands og Danmörku. Innflutningur frá öðrum ríkjum nemur í tilviki einstakra tollskrárnúmera minna en 500 kg frá hverju þeirra á árunum 2018–2020. Í ljósi tollasamningsins frá 2015 verður að ætla að mikill meiri hluti innflutnings lifandi plantna sé án tolla, þ.e. bæði án verðtolls og magntolls. Það á hins vegar ekki við um blómstrandi plöntur sem bera að mestu fulla tolla við innflutning þar sem þær eru nær alfarið undanþegnar gildissviði fríverslunarsamninga sem Ísland hefur gert. Þannig bera t.d. pottaplöntur að eins metra hæð nær undantekningarlaust 30% verðtoll og 200 kr./stk. magntoll.

Tæpur helmingur afskorinna blóma sem flutt eru til landsins getur fallið undir tollfríðindi samkvæmt tollasamningnum frá 2015 en önnur ekki. Meiri hluti tollskrárnúmera sem lifandi plöntur heyra undir eru án tolla í ljósi fríverslunarsamninga sem Ísland hefur gengist undir. Hins vegar virðist afar sjaldgæft að samið sé um tollfríðindi vegna blómstrandi plantna, s.s. pottablóma. Stærstur hluti blómainsflutnings á uppruna sinn að rekja til ríkja ESB.

Framboð á blómum og plöntum er nokkuð takmarkað á Íslandi samanborið við framboð í öðrum ríkjum. Þar sem blóm hafa oft og tíðum takmarkaðan líftíma er rík hefð fyrir því að blómaverslanir hafi íslensk blóm á boðstólum. Ræktunarskilyrði fyrir blóm og plöntur hér á landi eru hins vegar erfið og verulega háð ræktunarrými innandyra, jarðhita og raforku. Þá eru laun há á Íslandi í alþjóðlegum samanburði. Í ljósi framangreinds er innkaupsverð blóma og plantna afar hátt hér á landi sem endurspeglast á endanum í afar háu smásöluverði. Af framangreindum sökum eru til staðar hvatar til að einfalda framleiðsluna eins og fremst er unnt

sem kemur bæði niður á vöruúrvali og útsetur hana fyrir alvarlegum afleiðingum ef áföll verða vegna ófyrirsjáanlegra atvika. Á síðustu tíu árum hefur t.d. í tvígang komið upp eldur í garðyrkjustöðvum og afleiðingarnar hafa m.a. komið fram í alvarlegri röskun á innlendu framboði tiltekinna blóma. Þar sem það tekur nokkurn tíma að ná fullum afköstum í framleiðslunni á nýjan leik getur það tekið framleiðendur, dreifingaraðila og seljendur nokkuð langan tíma að ná fyrri stöðu.

Blómaverslanir geta ekki lengur keypt blóm og plöntur af garðyrkjubændum eins og áður tíðkaðist þar sem bændur kjósa að þær eigi einungis viðskipti við heildverslanir. Tvær heildverslanir eru starfræktar á hér á landi sem sérhæfa sig í sölu á blómum og plöntum og í ljósi stöðunnar eru þær nær allsráðandi þegar kemur að sölu til minni blómaverslana. Að undanfögnu hefur úrval í heildverslununum tveimur dregist saman, m.a. þar sem stærstur hluti afskorinna blóma er seldur beint til matvöruverslana. Hefur framboð heildverslananna í tilviki vinsælla blóma verið svo takmarkað að undanfögnu að þær hafa gripið til þess ráðs að úthluta blómabúðum innkaupakvótum. Til dæmis tilkynnti önnur heildsalan blómabúðum skömmu fyrir síðasta konudag að hver þeirra gæti aðeins keypt hjá henni tiltekið magn rauðra rósa og var magnið ákveðið með hliðsjón af umfangi viðskipta búðarinnar hjá heildsölunni á tilteknu tímabili. Þar með voru viðskipti við heildsöluna orðin afar takmörkuð gæði.

Í ljósi framangreinds telja SVP verulegt tilefni til að lögð verði áhersla á lækkingu tolla af afskornum blómum og blómstrandiplöntum í samningum við ESB.

Matjurtir og tilteknar rætur og hnýði

Matjurtir o.fl. falla undir 7. kafla tollskrár og þeirra á meðal eru kartöflur, tómatar, laukar, kál, salat, ýmsar rætur, agúrkur, belgávextir, paprikur o.fl. Afar takmarkað úrval framangreindra vara falla undir II. hluta tollasamningsins frá 2015, þ.e. aðeins tollskrárnúmerin 0710.4000 og 0711.9002. Að sama skapi er úrval slíkra vara sem fellur undir III. kafla tollasamningsins takmarkað þegar tekið er mið af innlendri eftirspurn.

Allt til síðustu áramóta, þ.e. við gildistöku breytingalaga nr. 152/2019, var sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimilt að bregðast við framboðsskortri innanlands á ýmsum vörum með útgáfu svokallaðs opins tollkvóta. Þeirri leið ráðherra var hins vegar lokað með 2. gr. laganna. Í því frumvarpi sem varð að breytingalögunum hafði ráðherra ráðgert að festa opna tollkvóta fyrir ýmiskonar matjurtir o.fl. með hliðsjón af reynslu sem hafði myndast af opnun tollkvóta í ljósi framboðsskorts. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi voru hinsvegar gerðar breytingar sem í ýmsu tilliti viku frá þessari reynslu. Afleiðingin er sú að þrátt fyrir að framboðsskortur myndist reglulega innanlands bera vörurnar fulla tolla á þrátt fyrir innlent framboð sé ekki til staðar. Verst er staðan þegar kemur að kartöflum en í gegnum tíðina hafa verið opnaðir tollkvótar vegna innflutnings á þeim utan sölutíma innlendra kartaflna. Engin slíkur kvóti opnast nú lengur. Allan ársins hring bera kartöflur því 60 kr./kg magntoll við innflutning frá ESB og til viðbótar 30% verðtoll við innflutning frá ríkjum utan ESB.

Innflutningur á þeim vörum sem falla undir 7. kafla tollskrár og bera tolla hefur aukist töluvert undanfarin ár. Þannig voru samkvæmt upplýsingum á vefsíðu Hagstofu Íslands flutt inn 15.690.028 kg árið 2015, 16.724.766 kg árið 2016, 17.692.259 kg árið 2017, 19.147.547 kg árið 2018, 19.232.311 kg árið 2019 og 11.468.885 kg á tímabilinu janúar–ágúst líðandi árs.

Því miður liggja ekki fyrir nýrri niðurstöður úr neyslukönnun Hagstofu Íslands en frá 2016 og því er erfitt að festa hönd hvort aukin eftirspurn eftir vörum í 7. kafla tollskrár eigi fyrst og fremst rót sína að rekja til aukinnar grænmetisneyslu Íslendinga eða hvort fjölgun ferðamanna beri hana uppi. Ef lítið er til innflutnings fyrstu átta mánuði áráanna 2017–2020 fæst sú mynd að innflutningur á þessu ári nemur rúmum 85% af innflutningi sama tímabils 2019, nálega 87% af innflutningi sama tímabils 2018 og tæplega 95% af innflutningi sama tímabils 2017. Virðist það a.m.k. gefa sterka vísbendingu um að eftirspurn Íslendinga eftir grænmeti hafi aukist undanfarin ár.

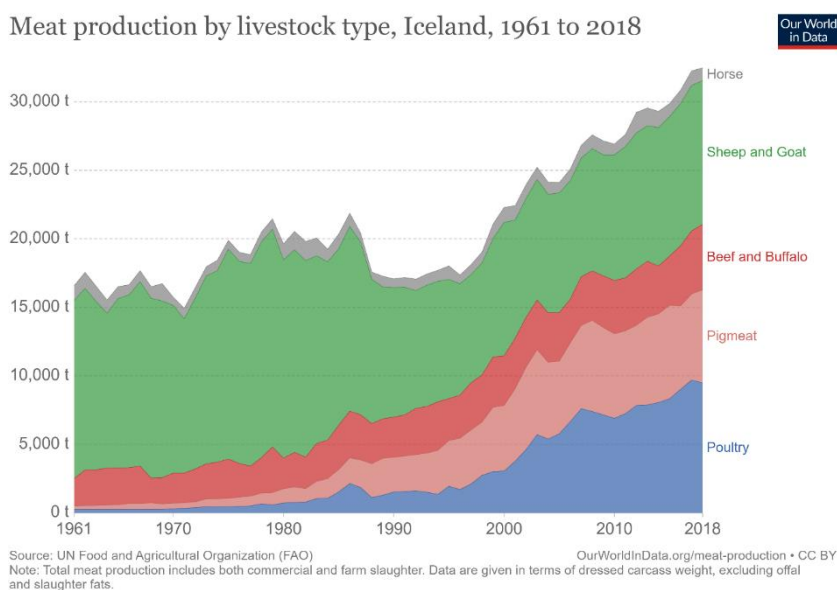
Í ljósi framangreinds telja SVP tilefni til að lögð verði áhersla á að semja um lægri tolla af matjurtum o.fl. í samningum við ESB og/eða stækkun tollkvóta vegna innflutnings frá ESB-ríkjunum.

Mjólkurvörur

Mjólkurvörur falla undir 4. kafla tollskrár. Innflutningur vara sem falla undir vöruliði nr. 0401–0406 hefur aukist töluvert og nam t.d. 852.501 kg árið 2018, 915.184 kg 2019 og 617.072 kg á tímabilinu janúar–ágúst 2020. Ef tekið er mið af innflutningi fyrstu átta mánuði áráanna 2018 og 2019 hefur innflutningur á þessu ári aukist um 19% miðað við 2019 og 7,6% miðað við 2018. Verulegan hluta aukningarinnar má rekja til aukins innflutnings á ostum í vöruliði nr. 0406. Árið 2018 nam sá innflutningur 511.165 kg, 603.698 kg árið 2019 og 425.466 kg fyrstu átta mánuði líðandi árs. Ef tekið er mið af innflutningi fyrstu átta mánuði áráanna 2018–2020 hefur innflutning aukist um rúm 8% frá 2019 og tæp 25% frá 2018. Því er augljóst að ostneysla Íslendinga hefur aukist umtalsvert.

Í ljósi framangreinds telja SVP tilefni til að lögð verði áhersla á að semja um lægri tolla af ostum í samningum við ESB og/eða stækkun tollkvóta vegna innflutnings frá ESB-ríkjunum.

Kjöt

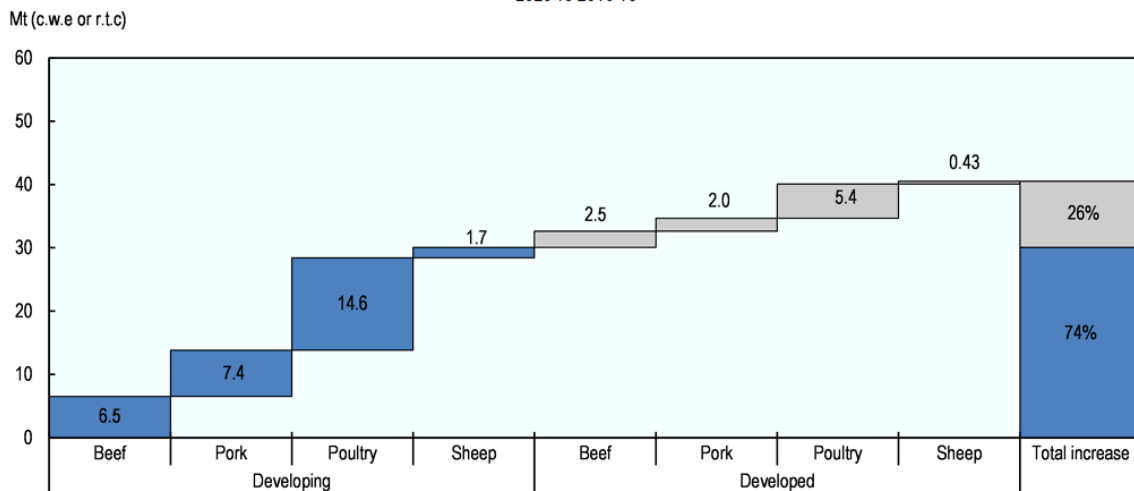


(Heimild: Our World In Data.)

Eins og sjá má á myndinni hér að framan hefur kjötframleiðsla á Íslandi tekið stakkaskiptum frá upphafi sjöunda áratugar síðustu aldar. Frá því um síðustu aldamót hefur framleiðsla á alifugla- og svínakjöti aukist verulega en lambakjötsframleiðsla dregist saman. Nautakjötsframleiðsla hefur hins vegar tvöfaldast en á afar löngum tíma. Ætla verður að framleiðsla og framboð hafi þannig elt eftirspurn.

Í þessu samhengi er eðlilegt að litið sé til þess hvernig alþjóðastofnanir sjá þróun kjötframleiðslu fyrir sér:

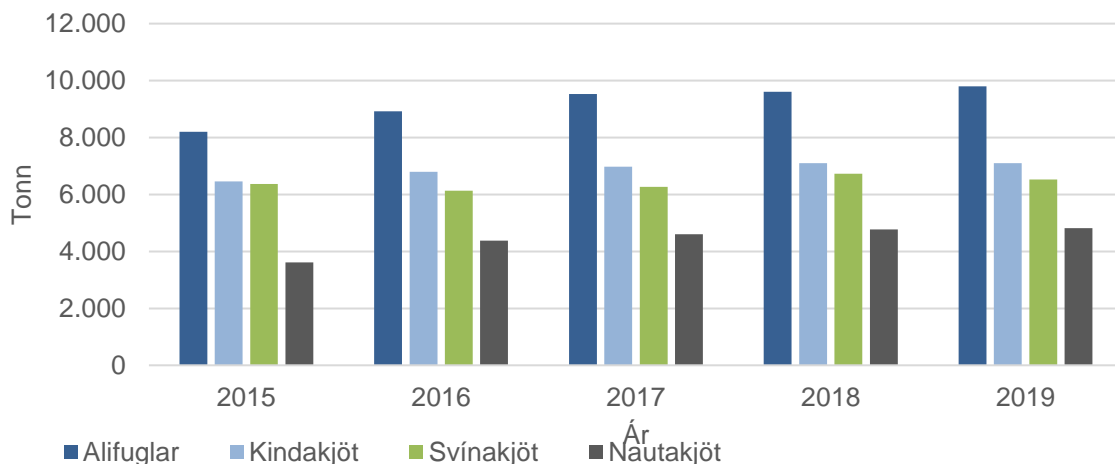
Figure 6.3. Growth of meat production by region and meat type
2028 vs 2016-18



(Heimild: OECD 2019)⁵

Af myndinni hér að framan má draga þá ályktun að til framtíðar litið muni kjötframleiðsla einkum aukast þegar kemur að nauta-, svína- og aliflugakjöti.

Mynd: Seld kjötframleiðsla innanlands.

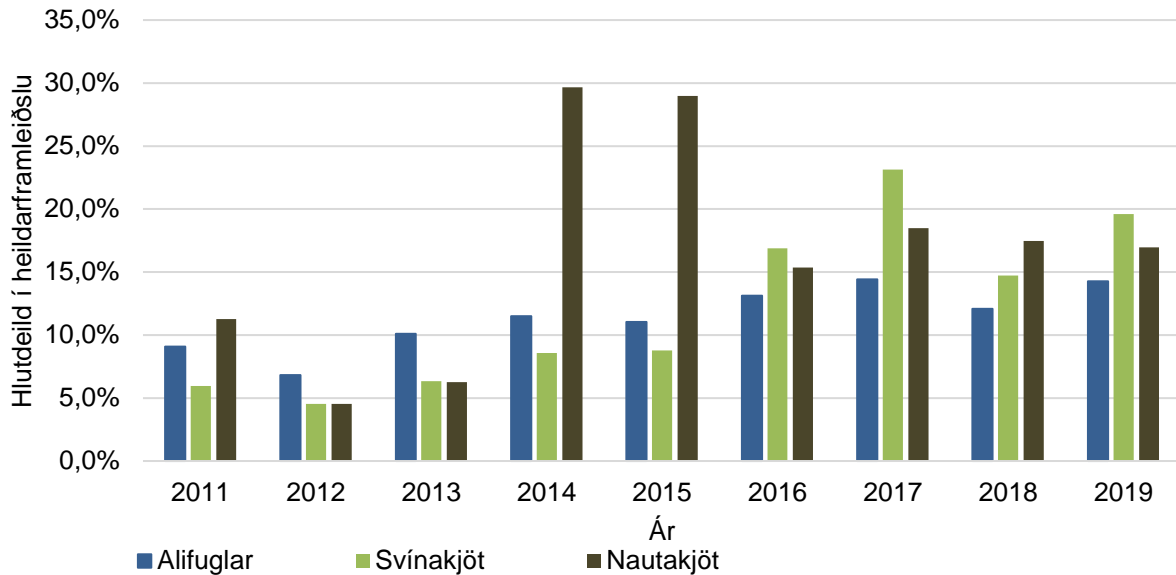


(Heimild: Hagstofa Íslands)

⁵ Sjá á vefslóðinni https://www.oecd-ilibrary.org/sites/agr_outlook-2019-en/1/2/6/index.html?itemId=/content/publication/agr_outlook-2019-en&_csp_=4afab97664e9d04bf156440570ccafad&itemGO=oecd&itemContentType=book

Á myndinni hér að framan er veitt sundurliðað yfirlit yfir innlenda kjötframleiðslu sem er seld innanlands.

Mynd: Hlutdeild innflutnings í heildarframleiðslu.



(Heimild: Hagstofa Íslands)

Af myndinni hér að ofan má leiða að hlutdeild innflutnings í heildarframleiðslu á nauta-, svína og alifuglakjöti hefur verið takmörkuð. Hafa ber í huga að um heildarinnflutning er að ræða en ekki aðeins þann innflutning sem fellur undir tollsamninginn frá 2015. Algerlega óljóst er hvernig kjötframleiðsla mun þróast innanlands næstu ár.

Í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur og virðist framundan telja SVP að huga þurfi vandlega að því hvort raunhæft sé að ætla að innlend framleiðsla á alifuglum, svínakjöti og nautakjöti verði þess megnug að standa undir innlendri eftirspurn til lengri tíma litið. Telja samtökin að tilefni sé til að lögð verði áhersla á að semja um stækkun tollkvóta fyrir framangreindar vörur í samningum við ESB.

Þróun til lengri tíma litið

Í lok erindisins frá ráðuneytinu er þess óskað, ef við á, að upplýst verði um mat á þróun annars vegar innanlandsmarkaðar með landbúnaðarvörur og hins vegar innlendrar framleiðslu og útflutningstækifæra til lengri tíma litið.

Eðli máls samkvæmt eltir framboð matvæla eftirspurn neytenda. Almennt verður að ætla að framleiðsluþróun taki mið af eftirspurn. Þegar að neytendahegðun kemur hefur sú breyting orðið síðustu ár að í stað þess að neytendur leggi höfuðáherslu á verð hefur eftirspurn þeirra í ríkum mæli tekið að beinast að fleiri þáttum, t.d. umhverfis- og samfélagslegri ábyrgð og sérstöðu vöru. Sú þróun er í góðu samræmi við þróun erlendis. Í gegnum tíðina hefur verið nokkur tímatöf á milli þróunar neytendahegðunar erlendis og upptöku íslenskra neytenda á erlendri neytendahegðun. Ætla verður að gott aðgengi að veraldarvefnum, notkun samfélagsmiðla og tíðar ferðir Íslendinga erlendis hafi töluvert um það að segja að tímatöfin er

orðin styttri og á sumum sviðum hefur hún horfið. Þá hafa verslunarhættir breyst og munu breytast enn frekar með aukinni notkun stafrænnar tækni í verslunum og t.a.m. má ætla að innan fárra ára muni neytendur geta sótt sér ítarlegar upplýsingar um vörur í gegnum símana sína um leið og þeir versla. Ef litið er til þróunar erlendis hefur netverslun færst í aukana, þ. á m. netverslun með matvæli. Netverslun hér á landi á hins vegar nokkuð í land að ná sama sess. Á tímum heimsfaraldurs Covid-19 gerast breytingarnar hins vegar með meiri hraða en áður.

Í framangreindu ljósi er erfiðara en oft áður að geta sér til um hvernig innanlandsmarkaður og framleiðsla mun þróast. Ef svo fer sem horfir munu innlendir framleiðendur njóta tækifæra til að koma sérstöðu sinni á framfæri í auknum mæli og hafa þannig áhrif á innkaupahegðun neytenda. Óhjákvæmilega munu þeir framleiðendur sem ekki gæta þess að nýta tækifærin heltast úr lestinni. Ætla verður að þeir framleiðendur sem nýta tækifærin haldi ekki aðeins velli heldur eigi tök á að fá vel greitt fyrir þá sérstöðu sem þeir skapa sér. Óhjákvæmilega munu þeir þó þurfa að beita öllum ráðum til þess að hagræða í rekstri.

Aukin tækifæri til markaðssetningar og sölu í gegnum veraldarvefinn munu skapa innlendum framleiðendum tækifæri til þess að staðsetja sig á markaðnum utan Íslands. Þeir munu hins vegar standa frammi fyrir þeirri áskorun að fanga athygli og áhuga neytenda. Hve vel tekst til er undir þeim sjálfum komið.

Samantekt

Heilt yfir hefur er afstaða SVP til tollsamningsins frá 2015 jákvæð. Það magn innfluttra landbúnaðarafurða sem samningurinn innifelur er einvörðungu lítil hluti af innanlandsneyslu þeirra vara sem samningurinn tekur til, en samningurinn verður að fullu kominn til framkvæmda árið 2021. Á vettvangi SVP er sú skoðun ríkjandi að almennt veiti samningurinn innlendra framleiðslu aðhald sem sé nauðsynlegt til að tryggja að innlend framleiðsla þróist með eðlilegum hætti. Samningurinn stuðlar að eðlilegri samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur.

Afstaða samtakanna byggist því fyrst og fremst á þeirri skýru stefnu þeirra að frjáls viðskipti milli þjóða sé uppspretta bættra lífsgæða fyrir almenning. Telja samtökin að tollsamningurinn frá 2015 muni, þegar hann verður að fullu kominn til framkvæmda, verða íslenskum neytendum til mikilla hagsbóta. Rétt er þó að huga að einstökum þáttum samningsins eins og þegar hefur verið komið inn á.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur