

Landbúnaðarsamningur Íslands og Evrópusambandsins

Úttekt á hagsmunum Íslands

Utanríkis- og þróunarsamvinnuráðuneytið

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Innihald

1.	Inngangur	2
2.	Samráð.....	2
3.	Efnistöð og uppbygging úttektarinnar.....	3
4.	Viðskiptasamningar	3
4.1	Tollar.....	4
4.2	Tollkvótar.....	4
4.3	Opnir tollkvótar	5
5.	Samningar Íslands og ESB um vöruviðskipti	6
6.	Aðdragandi samningaviðræðna	7
7.	Helstu atriði núgildandi samningsins.....	9
7.1	Tollfrelsi og lækkun á almennum tolli	9
7.2	Tollkvótar.....	10
8.	Inn-og útflutningur landbúnaðarvara og innlend framleiðsla.....	11
8.1	Almennt um innflutning landbúnaðarvara.....	11
8.2	Innflutningur landbúnaðarvara og framleiðsla innanlands.....	13
8.3	Kjöt og unnar kjötvörur	13
8.4	Fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta	16
8.5	Útflutningur landbúnaðarvara og tollkvótar til ESB	17
8.6	Útflutningur til ríkja Evrópusambandsins.....	18
8.7	Samantekt um inn- og útflutning	19
9.	Efnahagsleg mat	20
10.	Áskoranir og gagnrýni.....	21
11.	Samráð við hagsmunaaðila.....	22
11.1	Afstaða til núverandi samnings	22
11.2	Forsenda afstöðunnar	23
11.3	Hvaða breytingar, ef einhverjar, væru æskilegar	25
11.4	Mat á þróun innanlandsmarkaðar til lengri tíma.	26
11.5	Mat á þróun innlendra framleiðslu og útflutningstækifæra til lengri tíma.	27
11.6	Niðurstöður samráðs.....	27
12.	Samantekt.....	28
12.1	Markmið samningsins og markaðsaðstæður	28
12.2	Breyttar forsendur fyrir útflutning	29
12.3	Ályktanir	30
12.4	Niðurstaða	30
Viðauki I		32
Viðauki II.....		35

1. Inngangur

Í samræmi við minnisblað sem lagt var fram og samþykkt í ríkisstjórn þann 28. febrúar sl. var utanríkisráðuneytinu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu falið að framkvæma úttekt á hagsmunum Íslands af óbreyttum tollsamningi við Evrópusambandið um verslun á sviði landbúnaðarafurða, með hliðsjón af þeim breytingum sem orðið hafa frá gildistöku hans.

Við vinnu þessa samstarfsverkefnis ráðuneytanna var haft samráð við innlenda hagsmunaaðila, þ.m.t. hagsmunasamtök framleiðenda, neytenda, útflytjenda og innflytjenda landbúnaðarafurða og fulltrúa verkálýðshreyfingarinnar.

Það skal bent á að frá því vinna þessi hófst og þar til henni lauk var gefin út skýrsla¹ á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um tollvernd á Íslandi. Þar koma fram ítarlegar upplýsingar, um tolla og tollvernd, sem hefðu átt erindi í úttekt þessa en eru nú fram komnar og verða ekki tvíteknar hér nema að því leyti sem þörf krefur.

2. Samráð

Í samræmi við minnisblað ríkisstjórnar var við úttekt þessa haft samráð við eftirtalda hagsmunaaðila:

- Alþýðusamband Íslands
- Bændasamtök Íslands
- Félag atvinnurekenda
- Félag svínabænda
- Félag kjúklingabænda
- Landssamband kúabænda
- Landssamtök sláturleyfishafa
- Landssamband sauðfjárbænda
- Neytendasamtökin
- Samband garðyrkjubænda
- Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði
- Samtök iðnaðarins
- Samtök verslunar og þjónustu
- Sölufélag garðyrkjubænda

Þessum aðilum var boðið að koma á framfæri skriflegum erindum, sem fylgt yrði eftir á fundi með fulltrúum ráðuneytanna ef þess væri óskað. Alls bárust sex skriflegar umsóknir og haldnir voru sex fundir. Bændasamtök Íslands, aðildarfélög þeirra og afurðastöðvar skiluðu sameiginlegri umsögn og funduðu í sameiningu með fulltrúum ráðuneytanna. Auk þess voru haldnir fundir með Alþýðusambandi Íslands, Félagi atvinnurekenda, Neytendasamtökunum, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum iðnaðarins.

¹ Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. (2020) *Þróun tollverndar, Landbúnaðarvörur*. Sótt af vef [stjórnarráðsins](#).

3. Efnistöð og uppbygging úttektarinnar

Í fyrstu er stuttlega gerð grein fyrir samningum sem gerðir eru um viðskipti á alþjóðavettvangi, tollum, tollkvótum, úthlutun tollkvóta. Þá er fjallað um aðdraganda núgildandi landbúnaðarsamnings, innihald hans og forsendur. Því næst eru settar fram tölulegar upplýsingar 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. Því næst er gerð grein fyrir samráði við hagsmunaaðila og dregnar saman helstu niðurstöður þess. Að síðustu eru helstu atriði dregin fram í samantekt.

4. Viðskiptasamningar

Íslensk utanríkisviðskiptastefna hefur um árábil 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. Ennfremur 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 möguleg viðskiptakjör hafa íslensk stjórnvöld unnið að því um árábil 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.

4.1 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 tollflokkingu 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 vegamiklu tekjuöflunarhlutverki fyrir ríkissjóð.

Innbyrðis hlutdeild tolla í heildartekjum ríkissjóðs hefur smám saman farið lækkandi. Árið 1986 voru tollar 8% af skatttekjum ríkissjóðs, 3% árið 1996 og 1% árið 2006. Árið 2019 var hlutfallið komið niður í 0,49%. Gjaldtaka í formi tolla hefur verið á undanhaldi vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands og einhliða niðurfellinga á tollum. Þannig voru tollar felldir einhliða niður af öllum iðnaðarvörum í köflum 25-97 í tollskrá frá og með 1. janúar 2017.

Tollvernd á landbúnaðarvörur er hluti af opinberri stefnu stjórnvalda gagnvart innlendum landbúnaði og stuðningi við hann. 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 hérlandis og teljast viðkvæmar gagnvart erlendri samkeppni. Mjög sjaldan er samið um tollaívilnanir fyrir þessa vöruflokka, en þar er samningur Íslands og ESB markverðasta undantekningin.

4.2 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.

Ísland hefur skuldbundið sig til að bjóða út tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur á grundvelli nokkurra mismunandi samninga. Með samningi um aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni voru lögfestir tollkvótar til að tryggja ákveðinn lágmarksinnflutning á búvörum á sérstökum tollkjörum. Er þar um að ræða tollkvóta fyrir nauta-, svína-, kinda-, geita- og alifuglakjöt, smjör, osta, frjóegg og unnar kjötvörur. Í samningi Íslands og Noregs frá árinu 2000 er veittur tollkvóti fyrir 13 tonn af smurosti og 15 tonn af kartöflulögum. Með stofnsáttmála EFTA veitir Ísland hinum EFTA ríkjum 10 tonna kvóta

fyrir þurrkað saltað og reykt nautakjöt ásamt 15 tonna kvóta fyrir ost. Eru þá tollkvótar utan þeirra sem veittir eru Evrópusambandinu upptaldir. Af þessum samningum er samningurinn við ESB lang umfangsmestur þegar kemur að magni tollkvóta.

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 vörur á grundvelli ESB og WTO samninga úthlutað með útboði, sem og fyrir blóm og pottaplöntur.

Fram til ársins 2020 fór útboðið þannig fram að fyrst var úthlutað til hæstbjóðanda, því næst til næst hæsta tilboðsgjafa og svo koll af kolli, þar til að magni tollkvóta hafði verið úthlutað að fullu. Þeir aðilar sem fengu úthlutað, greiddu tilboðsfjárhæð sína fyrir hvert kíló. Í takti við aukna eftirspurn og stækkandi markað með árunum fór meðalverð á hvert kíló tollkvóta hækkandi.

Árið 2020 var tekið upp svokallað jafnvægisútboð. Framkvæmd þess fyrirkomulags er ekki ósvipuð og fyrri framkvæmd, þar sem útboðið er enn lokað og magn ekki breytilegt. Grundvallarbreytingin með jafnvægisútboði er sú að lægsta samþykktá verð útboðs ákvarðar verð alls tollkvótans innan hvers vöruliðar. Markmiðið með nýrri útboðsaðferð var að draga úr útboðskostnaði og stuðla þannig að auknum ábata neytenda, stuðla að aukinni samkeppni á markaði fyrir landbúnaðarvörur en gæta þess að regluverkið byggi á sanngirni og jafnræði þeirra sem sækjast eftir tollkvótum.

4.3 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.²

² Frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum og tollalögum 382. mál. Sjá [hér](#).

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 koma á fyrirsjáanleika fyrir starfsumhverfi landbúnaðarins í heild og óvissu eytt.³

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 fyrirfram 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.

5. 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 bætturet markaðsaðgangur fyrir sjávarafurðir setið eftir í samanburði við landbúnaðarvörur, þó svo að samið hafið 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.⁴

³ Sjá t.d. umfjöllun á heimasíðu stjórnarráðsins um tollasamningana. Sjá [hér](#).

⁴ Texta samninganna má finna á heimasíðu [stjórnarráðsins](#).

6. Aðdragandi samningaviðræðna

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 bókuar 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 bóku 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 bókuina. 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 í 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 þessari úttekt, er þetta dregið í efa. Kemur þar fram að Bændasamtök Íslands, sem samkvæmt búvörulögum fara með fyrirvar búvöruframleiðenda, kannist ekki við slíkar óskir frá framleiðendum alífuglakjöts 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 undanförnum 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 íslenskri 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 Svínaræktarfélags 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 landbúnaðarráðherra í júní 2013. Því er ekki haldið fram að aðildarsamtök Bændasamtaka Íslands hafi átt þar hlut að máli.

Að loknum könnunarviðræðum sem stóðu um nokkurt skeið hófust formlegar samningaviðræður Íslands og ESB um mitt ár 2012. Ákveðið var 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 bókuar 3.

Skapaði þetta ekki hvað síst tækifæri til að tengja samningaviðræður á milli þessara tveggja vörflokka 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.

7. Helstu atriði nógildandi samningsins

Árið 2015 var tvíhliða samningur Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur áritaður sem hluti af fyrrgreindum samningspakka en samningurinn tók svo gildi 1. maí 2018 að lokinni fullgildingu. Samningurinn kemur í stað samningsins frá árinu 2007 sem byggður var á 19. gr. EES-samningsins og fyrri samninga sem gerðir höfðu verið á grundvelli bókunar 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 tollniðurfellingar og lækkun á almennum tolli annars vegar og tollkvóta hins vegar.

7.1 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 bókunar 3 við EES-samninginn. Hér verður þó ekki farið í ítarlega skilgreiningu á unnum og óunnum landbúnaðarvörur 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, þ.e. sem annað hvort eru framleiddar á Íslandi eða staðgönguvörur þeirra. 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 2. kafla. Aðrar vörur sem bera lægri tolla eru t.d. jógúrt, ís, kartöflulögur 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.

7.2 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 pulsar 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 8.2 og í útflutningi í kafla 8.6.

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.

8. Inn-og útflutningur landbúnaðarvara og innlend framleiðsla

8.1 Almennt um innflutning landbúnaðarvara

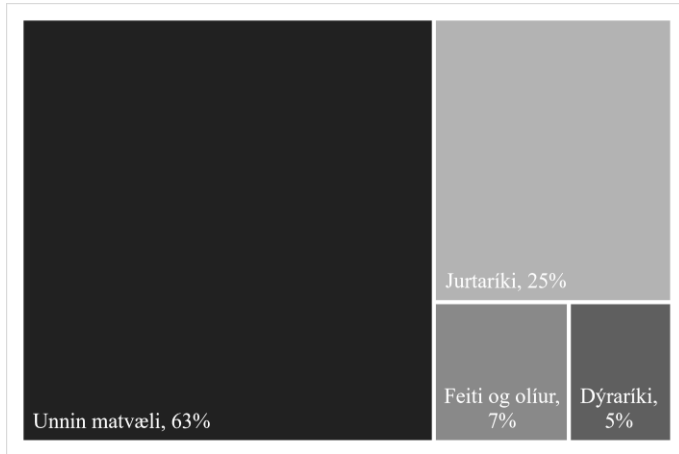
Alls voru fluttar inn landbúnaðarvörur fyrir um 81,5 milljarða króna árið 2019 og var heildarinnflutningur alls 361.529 tonn. Landbúnaðarvörur spanna vítt svið og eru rúmlega 1.900 tollskrárnúmer í tollskrá sem tilheyra landbúnaði. Þessar vörur eru af fjölbreyttum toga og er innlend framleiðsla misviðkvæm fyrir innflutningi, sé hún til staðar. Stærstur hluti innflutnings eru unnin matvæli, drykkir, ávextir og grænmeti. Þróun heildarinnflutnings sl. áratug má sjá í töflu 1.

Tafla 1 – Innflutningur landbúnaðarvara frá 2009 til 2019

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Milljarðar kr. (á verðlagi 2019)	60	55	61	63	66	63	69	67	68	73	81
Þús. tonn	218	222	227	235	246	257	269	305	333	347	362

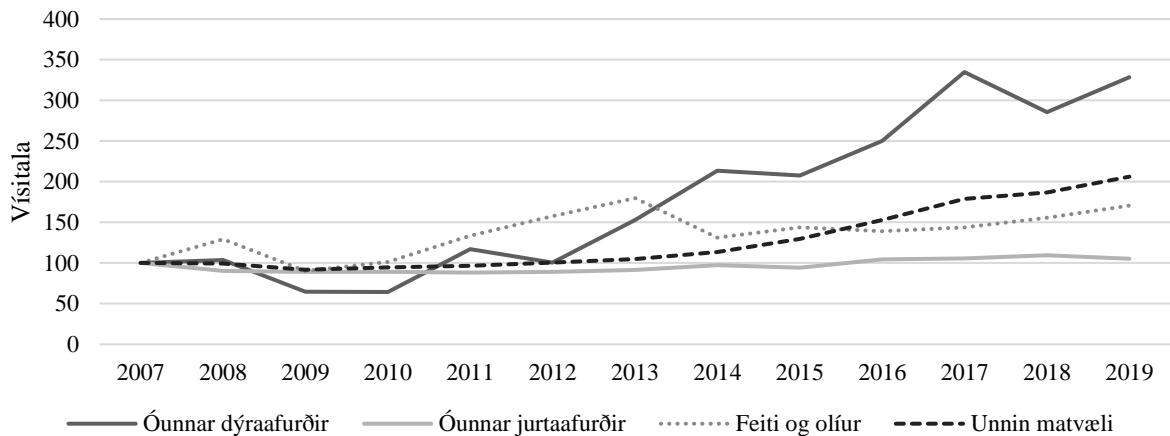
Í ljósi þess að þær vörur sem skilgreindar eru í alþjóðlegum viðskiptasamningum sem landbúnaðarvörur geta verið að mörgum toga er ágætt að skoða hvernig innflutningur skiptist á milli kafla tollskrár. Á mynd 1 má sjá hvernig verðmæti innflutnings árið 2019 skiptist eftir köflum tollskrár. Sjá má að langstærstur hluti eru unnin matvæli eða 63%, því næst eru vörur úr jurtaríkinu 25% (ávextir, grænmeti, hnetur, kaffi o.s.fr.). 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 2019



Innflutningur landbúnaðarvara hefur aukist undanfarin ár. Á mynd 2 má sjá þróun frá árinu 2007 eftir köflum tollskrár (á vísitöluformi, upphafsgildi: 100) eða þeim sömu og í myndinni að ofan. Hlutfallslega er mest er aukning í dýraafurðum (óunnar kjötvörur, mjólkurvörur og egg). Um 80% af aukningu þess vörukafla er rakin til innflutnings á nauta-, svína-, alifuglakjöti og ostum.

Mynd 2 – Þróun innflutnings eftir köflum (vísitala)



8.2 Innflutningur landbúnaðarvara og framleiðsla innanlands

Bent hefur verið á nýttkomna skýrslu um þróun tollverndar, þar sem ítarlega er farið yfir innflutning landbúnaðarvara, 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 ESB samningurinn gildir um má sjá í töflu 2.

Tafla 2 ESB tollkvótar

Tollkvóti: ESB->ÍS		Tollur innan kvóta		2007-2017	2018	2019	2020	2021 >
Vörulýsing	Vöru-liður	%	kr./kg	tonn	Innleiðing nýs samnings á fjórum árum (tonn)			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.þ.h.	úr 1601	0%	0	50	117	250	250	250

Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

*Samningur tók gildi 1. maí 2018. Aukning fyrsta árs er hlutfallsleg 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.

8.3 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 undanfarið 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 innlendra framleiðslu. Ástæður aukins innflutnings má að miklu leyti rekja til opinna tollkvóta fram til ársins 2019 (einkum nautahakkefni og svínasíður) og vegna aukinna ESB tollkvóta frá árinu 2018.

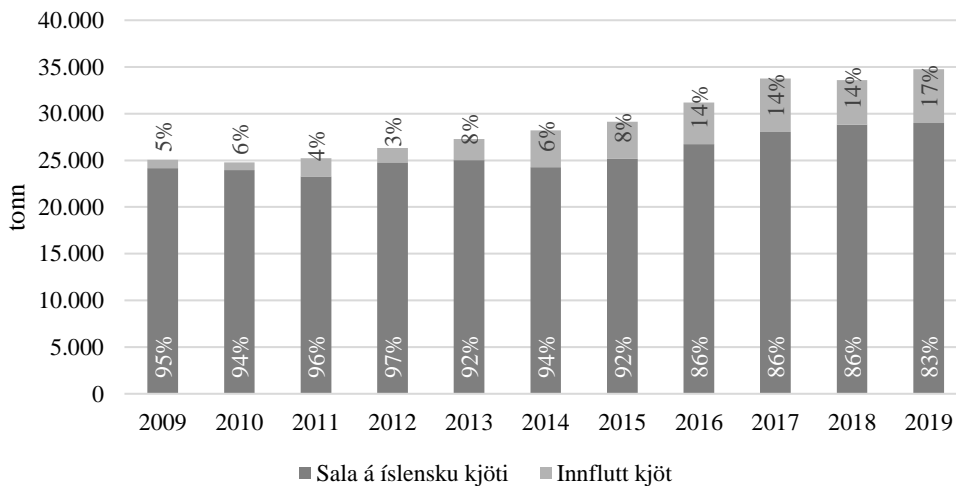
Árið 2019 voru fluttar inn kjöt og unnar kjötvörur fyrir 4,3 milljarða kr. eða um 5.196 tonn. Samanlagt voru tollkvótar fyrir kjöt og unnar kjötvörur á grundvelli ESB samningsins um 2.794 tonn sama ár. Í töflu 3 má sjá verðmæti og magn kjöts og unninna kjötvara sem flutt hafa verið inn auk samanlagðra tollkvóta fyrir hvert ár. Innleiðing á endurnýjuðum ESB samningi hófst í maí 2018 og lýkur árið 2021.

Tafla 3 Innflutningur á kjöti frá ESB

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verðmæti (m.kr. á verðlagi 2019)	1.480	1.342	2.060	1.831	2.246	2.852	2.861	2.967	3.480	3.658	4.346	-	-
Tonn	1.151	1.181	2.000	1.735	2.367	3.401	3.373	4.036	5.196	4.589	5.196	-	-
ESB tollkvótar, samtals kjöt	650	650	650	650	650	650	650	650	650	1.381	2.794	3.053	3.202

Á mynd 3 má sjá þróun innflutnings og sölu á íslensku nauta-, svína-, alifuglakjöti 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 3. Sala á innlendu kjöti og innflutningur á kjöti hefur aukist, en markaðshlutdeild innflutnings hefur aukist þónokkuð umfram markaðshlutdeild innlendra vara á tímabilinu.

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



Í töflu 4 má sjá tollkvóta ESB í núgildandi samningi sem hlutfall af heildarneyslu innanlands á árunum 2011-2019. 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 2011 til 2019

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nautakjöt	Heildarneysla (tonn)*	4.570	4.420	4.517	5.223	5.337	5.470	5.960	6.145	6.166
	Kvóti ESB (tonn)**	167	167	167	167	167	167	167	332	663
	Hlutfall	3,7%	3,8%	3,7%	3,2%	3,1%	3,1%	2,8%	5,4%	10,8%
Svínakjöt	Heildarneysla (tonn)*	6.238	5.956	6.394	6.511	7.227	7.696	8.407	8.179	8.621
	Kvóti ESB (tonn)**	333	333	333	333	333	333	333	611	1.167
	Hlutfall	5,3%	5,6%	5,2%	5,1%	4,6%	4,3%	4,0%	7,5%	13,5%
Alifuglakjöt	Heildarneysla (tonn)*	7.799	8.566	8.899	9.095	9.359	10.397	11.437	11.224	11.783
	Kvóti ESB (tonn)**	333	333	333	333	333	333	333	698	1.427
	Hlutfall	4,3%	3,9%	3,7%	3,7%	3,6%	3,2%	2,9%	6,2%	12,1%
Ostar	Heildarneysla (tonn)*	5.523	5.681	5.933	6.154	6.310	6.582	6.821	6.719	6.781
	Kvóti ESB (tonn)	100	100	100	100	100	100	100	187	360
	Hlutfall	1,8%	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 samningsbundna 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 svínasiður og nautahakkefni. Sá kjötinnflutningur sem hefur verið umfram opna og samningsbundna tollkvóta hefur að líkindum verið alfarið frá ESB og þ.a.l. á 40% lægri tollum.

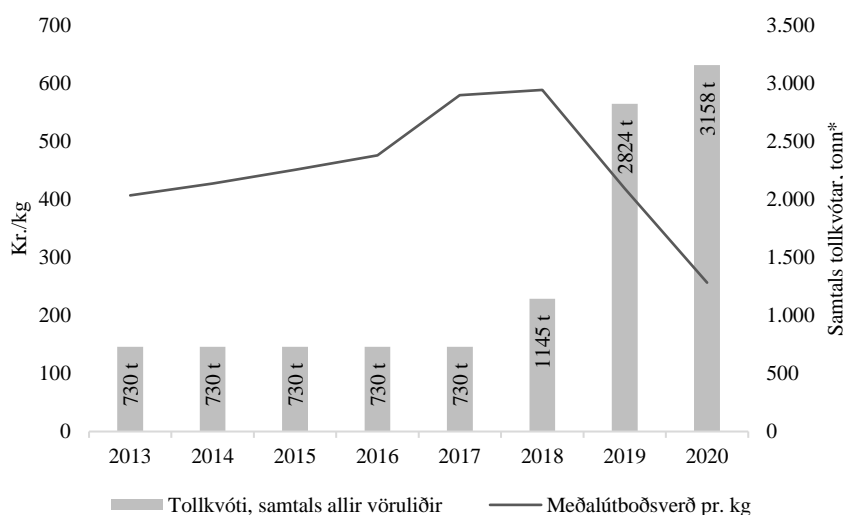
Frá árinu 2007 hefur innlend kjötframleiðsla aukist um 21%. Mest aukning hefur verið á nauta- og alifuglakjöti. Innflutningur hefur þó aukist hlutfallslega meira en framleiðsluaukningin. Á árunum 2007-2009 var verðmæti innfluttra kjötafurða um 3-6% sem hlutfall af framleiðsluvirði innlendu framleiðslunnar. 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 kjötttegund, unnar kjötvörur og osta. Jafnframt er bent á kafla 3 í skýrslu starfshóps um þróun tollverndar.⁵

8.4 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 útflutning landbúnaðarvara lögð niður.

Mynd 4 - Þróun á tollkvótum og útboðsverði



Á mynd 4 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 áráanna 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 4 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 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

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

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.

8.5 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 5,0 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.

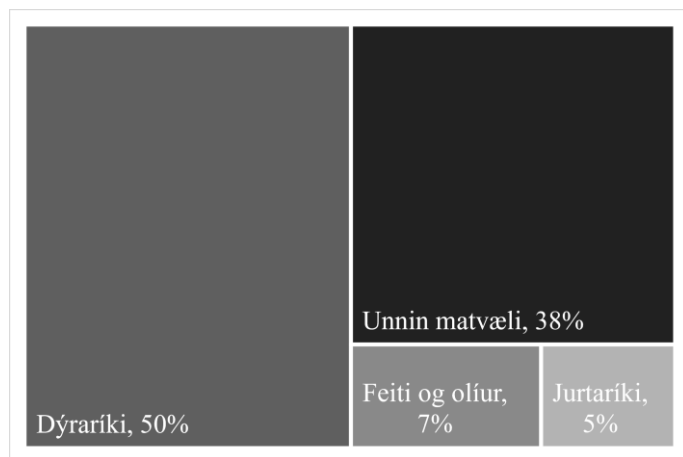
Í töflu 11 má sjá útflutningsverðmæti allra landbúnaðarvara til ESB frá árinu 2009 til 2019. Töflunni er skipt í grunnvörur og unnar vörur, en þær fyrrnefndu eiga við um samning um viðskipti með landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES samnings og síðarnefndu um bókun 3.

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 5 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.

8.6 Útflutningur til ríkja Evrópusambandsins

Í töflu 6 má sjá þá tollkvóta sem gilda um útflutning landbúnaðarvara á grundvelli ESB sammingsins. Innleiðing hins nýja sammings 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 sammings 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
Skýr	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

Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Í töflu 7 má sjá nýtingu tollkvóta fyrir útflutning frá Íslandi til ESB árið 2019 byggt á upplýsingum frá ESB.

Tafla 7 - Nýting tollkvóta fyrir útflutning árið 2019 skv. ESB

Vara	Vöruliður	Ísl. kvóti 2019 tonn	Nýting 2019 tonn	Hlutfall 2019
Kindakjöt	0204/0210	2.650	1.509	56%
Unnið kindakjöt	úr 1602	200	0	0%
Svínakjöt	0203	500	0	0%
Alifuglakjöt	0207	300	0	0%
Skýr	úr 0403	2.190	100	3%
Smjör	úr 0405	426	100	15%
Ostur	0406	26	16	62%
Pylsur o.þ.h.	úr 1601	100	0	0%

*Byggt á upplýsingum frá ESB, TARIC.

Í töflum 8 til 10 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 sammingsins 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 9 og 10 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 2019

Í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kindakjöt (0204)	1.442	2.052	1.054	535	536	777	1.001	1.202	1.675	1.628	1.449
Tollkvóti	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	1.850	2.117	2.650
Áætluð nýting	78%	111%	57%	29%	29%	42%	54%	65%	91%	77%	55%

Tafla 10 - Útflutningur á skýri og tollkvóti, frá 2009 til 2019

Í tonnum	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Skýr	0	20	244	395	615	409	649	346	1.149	1.422	850
Tollkvóti	380	380	380	380	380	380	380	380	380	983	2.190
Áætluð nýting	0%	5%	64%	104%	162%	108%	171%	91%	302%	145%	39%*

*Tollkvótanýting var 3% skv. upplýsingum frá ESB en 39% skv. upplýsingum Hagstofu Íslands. Misræmið skýrist af því að íslenskt skýr sem selt er til Sviss er flutt sjóleiðina til Hollands og skráð sem útflutningur þangað.

8.7 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, að draga má 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.

9. Efnahagsleg mat

Í efnahagslegu mati á landbúnaðarsamningnum sem unnið var af utanaðkomandi ráðgjafa fyrir utanríkisráðuneytið 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 bændu. 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 um að ræða vörutegundir 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 innlendrar 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 vera Íslendinga erlendis og eðlileg fólksfjölgun valda því að kjötneysla verður svipuð árið 2021 og hún var árið 2019.

10. Áskoranir og gagnrýni

Um nokkurt skeið hafa heyrst 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 innlendri framkvæmd hans, tollskráningu og eftirliti.

Undangengnir mánuðir hafa litast mjög af áhrifum heimsfaraldursins Covid 19 og íslenskur landbúnaður hefur ekki farið varhluta af áhrifum faraldursins. 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 samningaviðræðum um nágildandi landbúnaðarsamningi 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 landbúnaðarvöru til framtíðar. Með bráðabirgðasamningi sem tekur gildi um áramót 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.

11. Samráð við hagsmunaaðila

Úttekt sem þessi verður vart fullunnin nema viðhaft sé víðtækt samráð við hagsmunaaðila. Ríkisstjórnin kvað á um að slíkt væri gert og greint var frá því hér að ofan hverjum var boðið til samráðs. Alls var haft samband við þrettán hagsmunaaðila, sex skrifleg erindi bárust og sex fundir voru haldnir með starfsmönnum ráðuneytanna sem að úttektinni standa og aðstoðarmönnum utanríkisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Hér að neðan verða dregin fram helstu sjónarmið sem fram komu í samráðsferlinu, bæði í skriflegum erindum og á fundum. Í erindi ráðuneytanna til hagsmunaaðilanna komu fram 5 spurningar og umfjölluninni hér að neðan er skipt samkvæmt þeim. Innkomin skrifleg erindi fylgja með í viðauka II.

11.1 Afstaða til núverandi samnings

- **Samtök iðnaðarins**

Telja að ávinningur íslenskra framleiðenda af tollasamningi hafi verið lítill sem enginn og samningurinn hafi skekkt samkeppnisstöðu greina sem nota landbúnaðarhráefni í sína framleiðslu. Óljóst sé hverjir hagsmunir íslenskra fyrirtækja hafa verið af samningi.

- **Félag atvinnurekenda**

Félag atvinnurekenda hefur ávallt talað fyrir fríverslun og niðurfellingu tolla. Afstaðan til samnings hefur frá upphafi verið jákvæð og telur félagið að tollasamningurinn við ESB sé íslenskum hagsmunum hagkvæmur. Ef gera eigi breytingar á samningi eigi þær að felast í frekari útvíkkun á fríverslun, en ekki hverfa aftur til fyrra horfs eða segja samningnum upp.

- **Bændasamtök Íslands**

Bændasamtökin telja að tollasamningur þjóni ekki hagsmunum íslensks landbúnaðar og skýr vilji er innan samtakanna til að endurskoða nágildandi samning. Bændasamtökin segja íslenskan landbúnað illa samkeppnisfæran við landbúnað í nágrannalöndum og telja tollvernd grundvallarskilyrði fyrir starfsskilyrðum greinarinnar.

- **Alþýðusamband Íslands**

ASÍ telur að aukin samkeppni með landbúnaðarvörur sé jákvæð. Það er afstaða ASÍ að tvíhliða samningar um markaðsaðgengi bæti hag neytenda og búi til tækifæri og störf í útflutningi.

- **Samtök verslunar og þjónustu**

Heilt yfir er afstaða Samtaka verslunar og þjónustu til tollasamningsins jákvæð. Samtökin setja sig ekki upp á móti endurskoðun samnings ef sú endurskoðun er byggð á forsendum 19. gr. EES-samnings um aukið viðskiptafrelsi.

- **Neytendasamtökin**

Telja að tollasamningur við ESB hafi verið til bóta og skref í rétta átt.

11.2 Forsenda afstöðunnar

- **Samtök iðnaðarins**

Í tollasamningi Íslands og ESB er ekki tekið tillit til gengisbreytinga né heldur samkeppnishæfni íslensks landbúnaðar í viðskiptum með kjötvörur. Tollkvótar til innflutnings hafa aukist til muna, sérstaklega á ostum, nauta-, svína-, og alifuglakjöti. Auknar heimildir til útflutnings t.d. á skyri, hafa ekki jafnað þá röskun sem aukinn innflutningur hefur valdið.

Með tilkomu samnings voru tollar afnumdir af vörum líkt og bakarísmat, ís og sælgæti en tollar á lykilhráefni í slíkri framleiðslu, líkt og mjólkurdufti, eggjum og smjöri héldust óbreyttir. Með því hafi samkeppnisstaða innlendra framleiðenda skekkst verulega. Þá hafa auknir tollkvótar fyrir unnar kjötvörur haft neikvæð áhrif á innlenda kjötvinnslu, sem keppir nú við innfluttar vörur frá svæðum sem búa við lægra hráfnisverð og lægri launakostnað.

Einnig var nefnt að samkeppnismunur felist í að leyfa innflutning frá löndum ESB þar sem vægari kröfur eru gerðar til framleiðenda um t.d. dýravelferð, rekjanleika og lyfjanotkun. Við útgöngu Bretlands úr ESB mun stærsta markaðssvæði íslenskra landbúnaðarafurðar á Evrópumarkaði vera horfið úr samningnum.

- **Félag atvinnurekenda**

Almennt er talið að verndarstefna í þágu einstakra atvinnugreina eða landsvæða í formi tolla eða viðskiptahindrana, skaði almannahag. Undir það tekur félagið í umsögn sinni. Félagið telur að tollasamningur hafi reynst innanlandsverslun vel og stuðlað að lægra vöruverði, auknu vöruúrvali og auðveldað innflytjendum og dreifingaraðilum að anna eftirspurn eftir vörum sem ekki eru framleiddar í nægjanlegu magni hérlendis. Að sama skapi hafi samningur skipt miklu máli fyrir veitingahúsamarkað, bæði hvað varðar verð og vöruúrval.

Nefnt var í umsögn að eftir breytingu á búvörulögum síðustu áramót, þar sem skortkvótar (ínsk. opnir kvótar) voru afnumdir, séu ESB-tollkvótar helsta tæki til að jafna framboð á ýmsum kjötvörum og koma í veg fyrir skort og tilheyrandi verðhækkningar. Einnig er talið að

samningur hafi veitt landbúnaði mikilvæga samkeppni og ýtt á vöruþróun auk þess að veita greininni stórauðinn aðgang að Evrópumarkaði.

Félagið telur vandséð að útganga Bretlands úr ESB breyti einhverju um gildi samningsins. Hlutur Bretlands í innflutningi búvara sé takmarkaður en útflutningur til Bretlands sé hins vegar talsverður. Við útgöngu Bretlands úr ESB hafi útflytjendur aðgang að Bretlandsmarkaði auk óskertra útflutningskvóta til ESB-landa. Þá var minnst á að tollasamningur er gerður með tilvísun til 19. gr. EES-samnings en þar skuldbinda aðildarríki sig til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir

- **Bændasamtök Íslands**

Fram kom í umsögn BÍ að samtökin teldu tollkvóta á báða bóga of stóra. Innflutningskvótar væru of stórir m.v. markaðsaðstæður innanlands og útflutningskvótar of stórir til að hægt sé að nýta þá m.v. framleiðslu innanlands. Hlutföll inn- og útflutningskvóta í bráðabirgðasamningi við Bretland væru t.d. mun hagstæðari.

Þá var gagnrýnd sú aðferð við úthlutun tollkvóta sem tók gildi um sl. áramót, jafnvægisútboð, og nefnt að markaðsaðstæður í dag væru ekki á þann veg að nýtt fyrirkomulag væri réttlætjanlegt. Einnig var tekið fram að tollasamningurinn og nýtt fyrirkomulag úthlutunar hafi stórauð framboð af innfluttum landbúnaðarvörum oft á mun lægra verði en áður hefur sést.

Minnst var á að nú á meðan Covid-faraldurinn er í gangi ætti sér stað mikil birgðasöfnun í gripahúsum og biðlistar væru til að koma gripum í slátrun. Þetta væri bráðavandi allrar framleiðslukeðjunnar. Í því samhengi var nefnt að samkeppnisaðilar í ESB nytu geymslustuðnings fyrir vörur sínar við markaðsaðstæður sem þessar, því væri ekki til að dreifa hér á landi.

Einnig var nefnt að tollasamningur hafi skekkt stöðu starfsgreina sem nota landbúnaðarhráefni í sína framleiðslu. Með tollasamningi hafi tollur á ýmsar unnar vörur verið afnuminn en tollur á hráefni til slíkrar framleiðslu hafi haldist óbreyttur. Einnig halli á innlenda framleiðendur sem gera strangari kröfur til dýravelferðar. Þá er talið að forsendur samnings séu brostnar með útgöngu Bretlands úr ESB en meira en helmingur útflutnings á kindakjöti til ESB hefur farið á Bretlandsmarkað.

- **Alþýðusamband Íslands**

ASÍ telur að tollasamningur við ESB hafi haft jákvæð áhrif hvað varðar vöruúrval og verðlag til neytenda. Sambandið studdi gerð tollasamningsins á sínum tíma og hvatti Alþingi til að samþykkja hann í umsögn sinni 2016. Samningurinn hafi verið gerður að frumkvæði framleiðenda og bænda og lagt upp með að ákveðin tækifæri yrðu til. Kallar sambandið eftir frekari greiningu á því hvort þau útflutningstækifæri hafi orðið til og hvernig tekist hafi að nýta þau.

- **Samtök verslunar og þjónustu**

Tollar á Íslandi eru með þeim hæstu í heiminum í ýmsum flokkum landbúnaðarvara. Vísbendingar eru um að samningur hafi leitt til verðlækkana frekar en annað sem skili sér í vasa neytenda. Samkeppni, bæði innlend og erlend, stuðlar almennt að neytendaábata en samkeppnishömlur koma niður á slíkum ábata. Samtökin eru því fylgjandi að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum þ.á.m. á svið viðskipta með landbúnaðarvörur.

Í umsögn er tekið fram að það magn innfluttra landbúnaðarvara sem samningurinn tekur til er einungis lítil hluti af innanlandsneyslu þeirra vara. Á vettvangi SVP er sú skoðun ríkjandi að samningurinn veiti innlendri framleiðslu aðhald sem nauðsynlegt sé til að tryggja að innlend framleiðsla þróist með eðlilegum hætti. Þá var nefnt að margt bendi til þess að nýtt fyrirkomulag útboða tollkvóta skili sér í lægra verði til neytenda þegar fram í sækir.

- **Neytendasamtökin**

Það er afstaða samtakanna að tollasamningur stuðli að aukinni fjölbreytni, aukinni samkeppni og lægra vöruverði. Samtökin hafa alla tíð talað fyrir auknu frelsi í viðskiptum með landbúnaðarvörur og gagnrýnt verndarstefnu. Telja samtökin augljóst að hún hafi komið niður á neytendum með herra vöruverði og minna framboði. Eðlilegt sé að samkeppni ríki á þessu sviði sem öðrum og samkeppni sé ein helsta trygging neytenda fyrir lægra vöruverði. Bent var á að landbúnaðarvörur sem ekki hafi notið tollverndar virðast hafa blómstrað á meðan aðrar landbúnaðarvörur hafi átt erfitt uppdráttar. Þá var einnig nefnt að útfærsla útboðs tollkvóta virðist skila sér í lægra vöruverði.

11.3 Hvaða breytingar, ef einhverjar, væru æskilegar

- **Samtök iðnaðarins**

Engar efnislegar tillögur að breytingum voru settar fram í umsögn SI. Fyrst og fremst talin þörf á að greina raunveruleg áhrif þróunar tollverndar og stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart breytingum sem hafa orðið í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi.

- **Félag atvinnurekenda**

FA telur ef ráðist verður í endurskoðun samningsins ætti að útvíkka ætti tollfrjáls viðskipti frekar, líkt og 19. gr. EES-samnings gerir ráð fyrir. Vel mætti skapa frekari markaðsaðgang fyrir t.d. undarennuduft og sjávarafurðir. Þá mætti huga að frekari tollaívilnunum fyrir vörur á borð við jógúrt og smjör. Sjá mætti frekari tollalækkanir eða aukna tollkvóta fyrir blóm frá ríkjum ESB. Þá eru tollar á franskar kartöflur einnig háir þó aðeins sé einn framleiðandi franska kartaflna starfandi á Íslandi

- **Bændasamtök Íslands**

Nauðsynlegt að samningar endurspegli neyslupörf og hafi að geyma heimildarákvæði þess efnis að hægt sé að bregðast við breytingum á eftirspurn. Mikilvægt að magntollar á fastri krónutölu haldi verðgildi sínu. Minnka þarf innflutt magn svo það sé í ákveðnu hlutfalli af innlendri framleiðslu. Telja samtökin að u.þ.b. fjórðungur þess magns tollkvóta í núverandi samningi myndi duga. Tollnúmer þyrftu að vera sérhæfðari svo innflutningur nýtist í þær vörur sem skortir hérlendis. Þá hallar á innlenda framleiðendur sem gera strangari kröfur til t.d. dýravelferðar og rekjanleika og engar upplýsingar liggja fyrir um framleiðsluhætti innfluttra vara.

Þá kemur fram að í aðgerðaráætlun stjórnvalda sem kynnt var í byrjun árs 2019 skyldi skipa starfshóp til að greina stöðu íslensks landbúnaðar. Samtökin telja að áður en slík greining liggja fyrir sé ómögulegt að fjalla um hvaða breytingar séu æskilegar ef breyta ætti samningnum.

- **Alþýðusamband Íslands**

Miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar telur ASÍ að afstaða til breytinga sé ótímabær. Kerfi þurfi þó að hafa sveigjanleika svo framleiðsla geti þróast í takt við breyttar kröfur markaðarins og aðrar áskoranir. Sambandið telur að þörf sé á nánari greiningu á hver ábati hafi verið fyrir neytendur, framleiðendur og útflytjendur.

- **Samtök verslunar og þjónustu**

SVP geta ekki tekið afstöðu með samningi sem hamlar samkeppnir á Íslandi. Þau telja að lækka mætti sérstaklega tolla og stækka tollkvóta í eftirfarandi flokkum: Lifandi blóm og plöntur, grænmeti, mjólkurvörur og kjötvörur.

- **Neytendasamtökin**

Neytendasamtökin eru mótfallin því að gerðar verði breytingar á samningnum sem leiði til meiri tollverndar. Ef breyta eigi samningi ætti að mati samtakanna að minnka tollvernd enn frekar. Ótækt sé að breyta samningi svo bitni á neytendum. Frekar ætti að koma til móts við bændur með öðrum hætti.

11.4 Mat á þróun innanlandsmarkaðar til lengri tíma.

- **Samtök iðnaðarins**

Innanlandsmarkaður mun að óbreyttu vaxa um 2-3% árlega. Hlutdeild innlendar framleiðslu fer minnkandi og afkoma fyrirtækja versnar.

- **Félag atvinnurekenda**

Tímabundinn samdráttur er á markaði vegna heimsfaraldurs. Að honum loknum gert ráð fyrir að markaður jafni sig og innanlandsneysla á búvörum verði í rólegum vexti næstu ár. Fyrirséð þykir að innlend framleiðsla á ýmsum vörum muni ekki anna eftirspurn og innflutningur á hagstæðum kjörum verði áfram hagsmunamál fyrir neytendur og veitingahúsamarkað.

- **Bændasamtök Íslands**

Innanlandsmarkaður mun að óbreyttu vaxa um 2-3% árlega. Hlutdeild innlendar framleiðslu fer minnkandi og afkoma fyrirtækja mun versna. Vænta má þess að eftirspurn eftir garðyrkjuafurðum muni aukast, bæði til mannelis og annarra nota.

- **Alþýðusamband Íslands**

Ekki lagt mat á þróun innanlandsmarkaðar til lengri tíma.

- **Samtök verslunar og þjónustu**

Breyting á neytendahegðun í átt að umhverfis- og samfélagábyrgð og aukin stafræn tækni í verslunum meðal þátta sem gera erfiðara en oft áður að geta sér til um þróun innanlandsmarkaðar og framleiðslu. Í þessum breytingum felist þó tækifæri fyrir innlenda framleiðendur til að koma sérstöðu sinni á framfæri og hafa áhrif á innkaupahegðun neytenda.

- **Neytendasamtökin**

Ekki lagt mat á þróun innanlandsmarkaðar til lengri tíma.

11.5 Mat á þróun innlendrar framleiðslu og útflutningstækifæra til lengri tíma.

- **Samtök iðnaðarins**

Vegna smæðar Íslands og íslenskra framleiðslufyrirtækja er talið ólíklegt að raunverulegur útflutningur verði að veruleika. Tækifæri Íslands felast þá fremur í sérstöðu vara heldur en magni. Talið er líklegt að áframhald verði á útflutningi á aukaafurðum sem ekki fæst verð fyrir innanlands en þær tekjur teljast smávægilegar sem hlutfall veltu fyrirtækja.

- **Félag atvinnurekenda**

Félagið telur að með réttum hvötum í landbúnaðarkerfi sé hægt að þróa framleiðslu og útflutning á gæðavöru. Félagið telur samkeppni á heimamarkaði sé ein forsenda þess að landbúnaður sé samkeppnisfær á alþjóðlegum mörkuðum. Nauðsynlegt fyrir landbúnað að marka sér stefnu á útflutningi gæðavöru í stað þess að litið sé á útflutning sem leið til að afsetja umframframleiðslu.

- **Bændasamtök Íslands**

Ólíklegt að raunverulegur útflutningur aukist í magni. Kjötframleiðsla ekki talin samkeppnisfær við erlenda framleiðslu og ný útflutningstækifæri í kjötvörum takmörkuð. Tilraunir með útflutning á ylræktuðu grænmeti gefa þó vísbendingu um útflutningstækifæri.

- **Alþýðusamband Íslands**

ASÍ telur mikil tækifæri liggja í matvælaframleiðslu á Íslandi, þá sérstaklega til útflutnings. Hefur sambandið í því skyni kallað eftir aukinni atvinnusköpun í matvælaframleiðslu. Telur þó að innlend framleiðsla sé betur studd með óframleiðslutengdum beingreiðslum fremur en tollvernd.

- **Samtök verslunar og þjónustu**

SVÞ telur að aukin tækifæri til markaðssetningar og sölu í gegnum veraldarvefinn geti skapað innlendum framleiðendum tækifæri til sóknar á erlendum mörkuðum.

- **Neytendasamtökin**

Ekki lagt mat þróun innlendrar framleiðslu og útflutningstækifæra.

11.6 Niðurstöður samráðs

Að samráðinu loknu má greina skýrar línur í afstöðu hagsmunaaðila, sem kemur ekki á óvart þar sem í sumum tilfellum er um að ræða fulltrúa mismunandi hagsmuna. Annars vegar telja Bændasamtök Íslands, aðildarfélög þeirra og fyrirtæki í úrvinnslugeiranum, að samningurinn heimili of mikinn innflutning til Íslands og að ekki sé færi á að nýta þau útflutningstækifæri sem í honum felast, til að vega upp á móti innflutningi. Þeirra afstaða er að endurskoða þurfi samninginn með það að markmiði að lækka bæði út- og innflutningskvóta umtalsvert. Samtök iðnaðarins voru ekki eins afdráttarlaus í afstöðu sinni en tóku þó að talsverðu leyti í sama streng og framangreind hagsmunasamtök.

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 tollaívilnanir sem í samningnum felast.

Ennfremur benda þau á að samningurinn veiti mikil tækifæri til útflutnings. Þau telja einnig að ef endurskoða ætti samninginn skyldi það gert í anda 19. greinar EES samningsins um að stefnt skuli að frekari frjálsri verslun með landbúnaðarvörur.

12. Samantekt

Umfjöllunarefni úttektar þessarar eru hagsmunir Íslands af óbreyttum landbúnaðarsamningi við Evrópusambandið, í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa frá gildistöku hans. Fjallað hefur verið almennt um viðskiptasamninga, aðdraganda og innihald fyrrnefnds samnings, inn- og útflutning landbúnaðarvöru, innlenda framleiðslu og efnahagslegt mat. Auk þess hefur verið greint frá niðurstöðum þess víðtæka samráðs sem haft var við hagsmunaaðila.

Þá var í upphafi vísað til nýlegrar skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um þróun tollverndar á Íslandi varðandi landbúnaðarvörur. Sú skýrsla er ítarleg og umfangsmikil og gagnleg heimild þeim sem fjalla um milliríkjavíðskipti með landbúnaðarvörur.

12.1 Markmið samningsins og markaðsaðstæður

Ekki er langt liðið frá því nógildandi 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 bóluæfni 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 alþjóðsamningum 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. auka og 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 skammtí mavandi sem takast þarf á við þar til markaðsaðstæður komast í eðlilegt horf.

12.2 Breyttar forsendur fyrir útflutning

Þegar litið 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 það að stærð ESB markaðarins 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 árið 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.

12.3 Ályktanir

Við ákvarðanatöku um hvort þörf sé á að gera breytingar á landbúnaðarsamningnum þarf m.a. að veita og meta þá hagsmuni sem samráðsaðilarnir eru fulltrúar fyrir. Eins og greint var frá hér að framan er afstaða þeirra um margt ólík, bæði hvað varðar inntak hans, sem og til þess hvort ætti að endurskoða hann og þá til hvaða vegar. 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 núgildandi 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 3-4 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, hérlendis 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.

12.4 Niðurstaða

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 óvillhöll þeim aðila. Samningsaðilar gerðu sér að grein fyrir því að aðstæður af þessu tagi gætu komið upp og því er ákvæði í 14. gr. samningsins 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 4000 tonnum af tollfrjálsum innflutningi á skyri til ESB sem samningurinn mælir fyrir um. Í öðru lagi hefur langstærsti markaður fyrir íslenskt lambakjöt í Evrópu verið Bretlandsmarkaður og brotthvarf þeirra af innri markaði ESB nú um áramótin 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.

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 áður nefndri 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	-	-
Markaðshlutdeild innflutnings*	6%	4%	16%	7%	9%	33%	32%	20%	23%	22%	22%	-	-
Innflutningur	144	100	428	186	256	1.037	1.043	673	851	830	818	-	-
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 línum 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	-	-
Markaðshlutdeild innflutnings*	3%	2%	6%	6%	10%	12%	12%	20%	25%	18%	24%	-	-
Innflutningur	150	100	318	241	406	513	555	976	1.368	905	1.281	-	-
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 línum hefur ekki verið umreiknaður í skrokka.

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	-	-
Markaðshlutdeild innflutnings*	5%	6%	10%	9%	11%	13%	12%	14%	17%	14%	17%	-	-
Innflutningur	238	288	503	520	747	845	791	1.106	1.327	1.064	1.283	-	-
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

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

*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

<i>í tonnum</i>	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	-	-
Tollkvóti	50	50	50	50	50	50	50	50	50	83	100	100	100

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

Tafla 15 - Unnar kjötvörur og pylsur - innflutningur og tollkvóti

<i>í tonnum</i>	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	-	-
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 hvernar kjöttegundar. Vegna þessa liggja upplýsingar um markaðshlutdeild ekki fyrir.

Tafla 16 - Ostar - innlend framleiðsla, innflutningur og tollkvóti

<i>í tonnum</i>	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	-	-
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

Viðauki II

Erindi hagsmunaaðila

