

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Skúlagata 4

101 Reykjavík

Reykjavik, 08.08.2019

Mál nr. S-186/2019

Birt: 12.07.2019

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

**Almennt**

Undirritaður er talsmaður FESK, ný stofnaðs félags Eggjabænda, Svínabænda og Kjúklingabænda. Umsögn þessi er samhljóma álit allra ofangreindra félaga.

Tímabilið sem gefið var til þess að skila inn umsögn var verulega óheppilegt, enda sumartíminn einn sá annasamasti í landbúnaði. Ágætt væri að taka tillit til þess í framtíðinni, enda mikilvægt fyrir alla aðila að þeir aðilar sem lagasetningin snertir mest fái tíma til að koma með uppbyggilega og greinagóða rýni til gagns. Gert er ráð fyrir að þingheimur og þjóðin vilji fá vandaðar og ígrundaðar umsagnir sem geta nýst við ákvarðanir og lagasetningar sem þessar.

Þær breytingar sem verið er að gera á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (úthlutun tollkvóta), eru ansi óskýrar í útfærslu. Skilja má í frumvarpinu að slaka eigi á eftirliti með skorti og að kröfur um skilgreiningu á skorti verði lækkaðar. Hvort tveggja virðist rýmka heimildir ráðherra til að gefa út „opna tollkvóta“. Slíkt umhverfi skapar mikla óvissu í ræktun.

Nú þegar gera tollasamningar ráð fyrir að flutt verði inn 12% af allri innlendri neyslu af kjúklinga- og svínakjöti. Verði skortur á vöru skilgreindur út frá sögulegu samhengi og umsögnum „fjögurra ótengdra dreifingaraðila” þá eru meiri líkur á að futt verður inn hærra hlutfall en 12% innlendrar neyslu til landsins. Sem dæmi má taka nýlega samninga ESB við Mercosur-ríkin, en í þeim samningum er gert ráð fyrir að flytja eigi inn 2-4% af allri neyslu Evrópuríkja af kjúklingi frá Mercosur-ríkjunum. Landbúnaðarsambönd Evrópuríkjana hafa þegar lýst áhyggjum sínum af þessu háa hlutfalli (2-4%) innflutnings og er talið að þetta hafi gríðarleg áhrif á uppbyggingu, fjárfestingu í endurnýjun og atvinnuöryggi í kjúklingarækt.

Þetta frumvarp er til þess fallið að opna enn frekar á innflutning umfram þá tollasamninga sem í gildi eru, með lægri kröfum í skilgreiningu á vöruskorti og notkun úrræðis sem kallar „opnir tollkvótar“. Það er, þvert á móti, gríðarlega mikilvægt að herða þær reglur, enda kveða tollasamningar nú þegar á um að flytja má inn 12% af innanlandsneyslu af kjúklinga- og svínakjöti.

**Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.**

* Í 1. gr. Gætir ákveðinnar óvissu. Þar kemur fram eftirfarandi texti: *“…og skulu þátttakendur greiða skráningargjald sem nemur kostnaði útboðs.”*

Orðalag ákvæðisins er óskýrt, þ.e. hvort um sé að ræða fast gjald fyrir hvern þann sem tekur þátt í útboðinu eða mun kostnaður deilast jafn á þá sem taka þátt. T.d. ef eingöngu einn aðili tekur þátt, ber hann þá einn allan kostnaðinn?

* Í sama ákvæði segir:*„Við úthlutun tollkvóta skal miða við lægsta samþykkta tilboð og ræður það verði á því magni sem er úthlutað.”,* í greinargerð frumvarpsins er þessi aðferð kölluð *“jafnvægisútboð”*. Útfærslan á þessu vekur upp margar spurningar.

Ein af þessum spurningum er sú staða sem gæti komið upp að einn aðili býður hæsta verð í allan þann kvóta sem er í boði. Samkvæmt útskýringum í greinargerð þá er tryggt að sá sem býður í mesta magnið fær fyrst og þar með er sá hinn sami með lægsta samþykkta tilboðið en samt hæsta verðið.

Önnur spurning er sú ef að einn aðili býður í 95% af öllum þeim kvóta sem boðinn er út á lang hæsta verðinu, þá er sá hinn sami búinn að tryggja sér sína pöntun á grundvelli magnsins en greiðir síðan eingöngu það verð sem samþykkt verður á þau 5% kvótans sem eftir eru.

Þá leikur einnig vafi á því hvernig fyrirkomulagið tekur á þeirri stöðu hvernig magnið skiptist á milli þriggja aðila sem bjóða allir sömu krónutölu í 150% þess magns sem í boði er. Útfærslan virðist því ekki taka tillit til magns umsókna og með þeim hætti mögulegri misnotkun. Eðlilegra teldist að reyna að takmarka magn hvers og eins við ákveðið hámark af hlutfalli kvóta sem boðinn er út, þannig að kvótinn sem boðinn er út hverju sinni dreifist á fleiri aðila til að tryggja samkeppni og hag neytenda.

Nauðsynlegt er að útfæra aðferðina mun betur, sérstaklega í ljósi þess að tilgangur og markmið frumvarpsins er fyrst og fremst: “…að stuðla að auknum ábata neytenda og aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur”. Ekki er hægt að sjá að sú leið sem lögð er til tryggi það með neinum hætti. Þvert á móti virðast heimildir stjórnvalda til að auka innflutning umfram tollasamninga auknar og slakað á kröfum í eftirliti. Einnig er hvergi tryggt í þessu frumvarpi að innflytjendur, heildsalar og verslanir sem stunda innflutning skili þessum ábata beint til neytenda með lægra vöruverði og sagan sýnir að slíkt hefur ekki skilað sér til þessa.

* Í 3. gr. er fjallað um viðbót við 65 gr. (65. gr. C).

Hér virðast vera alveg nýjar skilgreiningar á vöruskorti.

Er “álíka tilvik” skilgreint með víðari hætti en bara náttúruhamfarir?

Eru umsagnir *„fjögurra ótengdra dreifingaraðila“* mögulega nóg til að skilgreina skort sem virkjar þessa lagagrein?

Þegar talað er um *„ a) Vara er ekki til stöðugrar dreifingar samkvæmt umsögn fjögurra ótengdra dreifingaraðila.“,* er þá nóg að einn af þessum fjórum aðilum bera við skorti á vöru eða þurfa allir fjórir aðilar að vera sammála um að skortur sé á viðkomandi vöru?

Þessi viðbót laganna er ansi óljós og því væri gott að skilgreina þessi atriði betur og taka af allan vafa hvaða reglur eiga við og hvernig má beita þessu ákvæði laganna.

Í 4. gr. er lagt til að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara verði lögð niður. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segir að miðað við þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á framkvæmd úthlutunar tollkvóta þyki slík nefnd óþörf. Í ljósi þeirra tillagna sem liggja fyrir ætti að vera mun meiri þörf á faglegri ráðgjafanefnd um inn- og útflutning í ljósi þeirrar aukningar sem fyrirhuguð er.

Í greinargerð frumvarpsins, undir **1. Inngangur**, 1. mgr., bls. 3 segir:

*Með hliðsjón af þeim breytingum sem fylgja auknum tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur á komandi árum er talin þörf á að endurskoða regluverk sem gildir um svokallaða „opnu tollkvóta“. Er þar vísað til tollkvóta sem að ráðherra úthlutar á grundvelli 65. gr. A búvörulaga nr. 99/1993 að fengnum tillögum ráðgjafanefndar um inn—og útflutning landbúnaðarvara. Þeim tollkvótum er úthlutað þegar framboð á viðkomandi vöru telst ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði eða sýnt þykir að það verði ekki nægjanlegt á næstu þremur mánuðum. Framboð telst ekki nægjanlegt ef viðkomandi vara er ekki til stöðugrar dreifingar eða áætla má að hún verði það ekki í að minnsta kosti 90% magni af eftirspurn a.m.k. tveggja leiðandi ótengdra dreifingaraðila og er ekki fáanleg frá a.m.k. tveimur framleiðendum. Brýnt þykir að einfalda og skýra regluverkið sem snýr að þeirri framkvæmd. Eðli málsins samkvæmt hefur reynst erfitt í að sannreyna hvenær framboð vöru telst ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði. Lagt er til að heimildir fyrir innflutningi á tollkvótum samkvæmt 65. gr. A verði afnumdar í núverandi mynd. Þá er lagt til að ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara sem starfar á grundvelli 87. gr. laganna verði lögð niður. Þess í stað verði byggt á sögulegri reynslu og tollkvótum fyrir úthlutað á þeim grundvelli. Með frumvarpinu er því lagt til að tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur sem eru árstíðarbundnar, annað hvort þar sem framleiðsla og birgðastaða er árstíðarbundin eða eftirspurn er árstíðarbundin og nauðsynlegt hefur verið að flytja inn til landsins á ákveðnum tíma ársins, verði þá án tolla eða á lægri tollum sbr. 65. gr. A búvörulaga á ákveðnum tímabilum. Með þeim hætti er stefnt að því að tryggja hag neytenda hvað varðar vöruúrval og verðsamkeppni. Þó er ekki horfið frá þeirri stefnu að innlend framleiðsla njóti einnig ákveðinnar verndar gagnvart innflutningi.*

Skilja má á þessari skýringu að í ljósi þess að tollkvótar eru að aukast og erfitt hefur verið að sannreyna til þess hvenær framboð vöru telst ekki nægjanlegt, þá sé verið að leggja niður faglega ráðgjafanefnd um inn- og útfluttning. Þess í stað verði byggt á sögulegri reynslu. Það er mat FESK að þvert á móti ætti að auka eftirlit og faglegt mat á stöðu markaða, sérstaklega í ljósi þess að núverandi Tollasamningar bera með sér mikla aukningu á innfluttningi með tilheyrandi óvissu á markaði. Ekki er hægt að sjá hvaða reynsla hefur safnast saman þegar litið er til þeirrar aukningar sem Tollasamningar ESB innibera, enda engin reynsla á það komin hvernig þessi aukning mun reynast markaðnum.

Hvernig á að bregðast við breyttum neysluvenjum, sem eru oft skarpar á jafn litlu markaðssvæði hér á landi? Það er til söguleg reynsla af skörpum neyslubreytingum sem eins og gefur að skilja er oft óútreiknanlegar.

Hvernig á að bregðast við breytingum í innanlandsframleiðslu ef söguleg reynsla segir t.d. að flytja þurfi inn 100 tonn af svínasíðum á tímabilinu september til desember ár hvert, en innlendir aðilar hafa aukið framleiðslu sína um 50 tonn á þessum árstíma á þá eftir sem áður að flytja inn 100 tonn út frá sögulegri reynslu?

Það er minnst á innlenda framleiðslu í greinagerð frumvarpsins, undir **1. Inngangur**, 1. mgr., bls. 3 .

„*Þó er ekki horfið frá þeirri stefnu að innlend framleiðsla njóti einnig ákveðinnar verndar gagnvart innflutningi.“*

Erfitt er að lesa út úr frumvarpinu með hvaða hætti vernda á innlenda framleiðslu gagnvart innfluttningi. Þvert á móti virðist frumvarpið lækka kröfur um skilgreiningu á vöruskorti, eftirlit ráðgjafanefndar er lagt niður og byggt á sögulegri reynslu þegar kemur að stýringu innfluttnings.

Vandséð er hvernig veiking á tollvernd (í formi lægra gjalds við úthlutun tollkvóta) á þessum tímapunkti sé í takti við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er varðar eflingu innlendrar matvælaframleiðslu.

**Áhrif Brexit á tollasamning Íslands og ESB**

Brexit hefur áhrif á markaðssvæði ESB. Um er að ræða 66-67 milljónir manna markaðssvæði. Slíkt mun hafa áhrif á þann Tollasamning sem er í gildi milli Íslands og ESB. Hlutfall útflutnings landbúnaðarvara til Bretlands er á bilinu 3,5% til 6,3%, á árunum 2012 til 2016 (samkv. Skýrslu frá Utanríkisráðuneytinu í Nóv 2016: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5e03958e-d1c9-11e7-941f-005056bc4d74>)

Sá samningur sem gerður hefur verið við Bretland í ljósi útgögnu þeirra úr ESB, mun líklega bætast ofan á það magn sem flytja má inn frá ESB. Það er því búið að auka innflutningstolla sem því nemur.

**Eftirlit**

Staða tollaskrárnúmera hjá Tollstjóraembættinu er gríðarlega ábótavant. Erfitt er að fá upplýsingar úr kerfum Tollstjóraembættisins um hvaða kjöt verið er að flytja inn samkvæmt skráningum. Þetta á við um innflutning og útflutning. Sérstaklega þarf að skoða þau mál ef byggja á tollkvóta á sögulegri reynslu. Telji menn tollkvóta fyrir beinlaust svínakjöt gefa skýra mynd af hvað verið er að flytja inn, þá er það ekki svo. Enda gríðarlegur munur á því hvort verið sé að flytja inn svínasíður eða svínalundir. Sama á við um aðrar afurðir sem falla undir Tollasamninginn.

Miðað við núverandi ástand eru eftirlitskerfin á engan hátt í stakk búin í þessa innleiðingu á tollkvótakerfinu.

**Lokaorð**

Staða bænda og innlendra afurðastöðva er gríðarlega viðkvæm. Með tollasamningi Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur munu tollkvótar stigvaxa næstu þrjú árin. Nýjar aðbúnaðarreglugerðir síðustu ára kalla einnig á miklar fjárfestingar hjá bændum og hleypur kostnaður framkvæmda á tugum milljarða króna. Á sama tíma er verið að rýmka reglur og eftirlit með innflutningi til landsins í þessu frumvarpi.

Ekkert hefur komið fram um það með hvaða hætti á að vernda innlenda framleiðslu samhliða þessum miklu breytingum og innleiðingu frá ESB.

Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar á að efla innlenda matvælaframleiðslu og það er vandséð að þetta frumvarp, eins og það stendur nú, sé liður í þeim sáttmála, þvert á móti.

**Virðingarfyllst,

Sigmar Vilhjálmsson

Talsmaður FESK

*Félags Eggjabænda, Svínabænda og Kjúklingabænda á Íslandi.*

Tölvupóstur: simmi@immis.is

Gsm: 698-6987