

Tillögur starfshóps um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara

ARNAR FREYR EINARSSON, BRYNHILDUR PÉTURSDÓTTIR, ERNA
BJARNADÓTTIR, ÓLI BJÖRN KÁRASON OG TRYGGVI MÁSSON

Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Milliríkjasamningar um landbúnaðarvörur	3
WTO	3
EFTA	3
Noregur	3
Færeyjar – Hoyvíkursamningur	3
Kína	3
Grænland	3
3. Samningar við ESB - Breyting á samkeppni	4
4. Opnir tollkvótar	6
5. Úthlutun takmarkaðra gæða	7
Helstu álitamál við úthlutun tollkvóta	7
Aðferðir við úthlutun takmarkaðra gæða	7
Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum í öðrum ríkjum	7
6. Tillögur um framkvæmd á úthlutun tollkvóta	8
Framkvæmd óháð aðferðafræði úthlutunar	8
Hlutdeildarskírteini	8
Hollenskt útboð (e. dutch auction)	8
Dæmi	9
Sérálit	9
Blönduð leið	10
7. Tillögur um fyrirkomulag „opinna tollkvóta“	10
„Opnir tollkvótar“ – innflutningur skv. 65. gr. A	10
Hagur neytenda	11

Myndir og töflur

Mynd 1 - Samanlagðir tollkvótar árið 2017 og 2021	6
Mynd 2 - Aðferðir úthlutunar í öðrum ríkjum	7
Mynd 3 - Hollenskt útboð	9
Mynd 4 - Tillaga um framkvæmd opunar tollkvóta	11

Tafla 1 – Innleiðing tollkvóta á útflutningi til ESB (tonn)	4
Tafla 2 – Innleiðing tollkvóta á innflutning frá ESB (tonn)	5
Tafla 3 – Neysla árið 2017 í samanburði við samanlagt magn ESB, WTO og EFTA tollkvóta árin 2017 og 2021 (tonn)	5

1. Inngangur

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði í júní 2018 fimm manna starfshóp um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara.

Í skipunarbréfi kemur fram að hlutverk starfshópsins sé að endurskoða núverandi fyrirkomulag um úthlutun tollkvóta og finna leiðir til þess að koma ávinningnum sem skapast með þessum takmörkuðu gæðum í meira mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs.

Þótt tilefni skipunar starfshópsins hafi verið tollasamningar Íslands og Evrópusambandsins (ESB) sem tóku gildi 1. maí 2018, taldi starfshópurinn nauðsynlegt að skoða í heild sinni regluverk um úthlutun tollkvóta í tengslum við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og aðrar aðferðir sem beitt er til að lækka tolla á innfluttum búvörum. Þar er sérstaklega vísað til ákvæða í 65. gr. A í búvörulögum nr. 99/1993, m.a. svokallaða „opna tollkvóta“. Á grundvelli þess bera sumar vörur engan magntoll sbr. viðauka V þegar skilyrði 65. gr. A búvörulaga eru uppfyllt og er tollkvótum þá úthlutað á þeim tollum sem þar greinir. Um aðrar vörur, t.d. svínasíður og hakkefni, gildir það að tollur skal ekki vera hærri en 45% af ákveðnum magntolli samkvæmt tollskrá.

Í starfshópinn voru skipuð án tilnefningar:

- Óli Björn Kárason, alþingismaður, formaður
- Arnar Freyr Einarsson, hagfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu
- Brynhildur Pétursdóttir, framkvæmdastjóri Neytendasamtakanna
- Erna Bjarnadóttir, hagfræðingur hjá Bændasamtökum Íslands
- Tryggvi Másson, sérfræðingur á efnahagssviði Samtaka atvinnulífsins

Starfshópurinn hélt 9 formlega fundi og fékk m.a. fulltrúa helstu hagsmunasamtaka á sinn fund:

Samtök verslunar og þjónustu: Andrés Magnússon framkvæmdastjóri.

Samtök iðnaðarins: Sigurður Hannesson framkvæmdastjóri, Björg Ásta Þórðardóttir lögfræðingur og Ragnheiður Héðinsdóttir viðskiptastjóri matvælaíðnaðar.

Bændasamtök Íslands: Ingvi Stefánsson formaður Félags svínabænda, Margrét Gísladóttir framkvæmdastjóri Landssambands kúabænda og Jón Magnús Jónsson formaður Félags kjúklingabænda.

Félag atvinnurekenda: Ólafur Stephensen framkvæmdastjóri og Páll Rúnar M. Kristjánsson hrl.

Þá átti starfshópurinn fund með Benedikt S. Benediktssyni, sérfræðingi hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og kallað var eftir gögnum frá ýmsum aðilum sem málið varðar.

2. Milliríkjasamningar um landbúnaðarvörur

Ýmsir samningar Íslands og annarra ríkja, ríkjasambanda og alþjóðlegra stofnana móta umhverfi tolla á viðskipti með landbúnaðarvörur.

WTO

Samningurinn um aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) kom til framkvæmda hér á landi 1. janúar 1995 og tekur til allra landbúnaðarafurða. Þau atriði sem fjalla um markaðsaðgang öðluðust gildi 1. júlí 1995 og höfðu mikil áhrif á skipan innflutningsmála landbúnaðarafurða. Samningurinn fól í sér tollvernd í stað hafta og sérgjalda. Innflutningur á kjöti, kjötvörum og mjólkurvörum var gefinn frjáls og ekki yrði heimilt að takmarka hann með öðru en álagningu tolla og ákveðnum skilyrðum til að koma í veg fyrir að dýrasjúkdómar berist til landsins. Þá voru sérstakar tollabindingar innleiddar sem gefa til kynna þann hámarkstoll sem heimilt er að leggja á vörur. Jafnframt voru lögfestir tollkvótar til að tryggja ákveðinn lágmarksinnflutning á búvörum á sérstökum tollkjörum. Einnig voru ákvæði sem tryggðu áfram markaðsaðgang búvara sem þegar voru fluttar inn.

EFTA

Stofnsáttmáli EFTA ríkjanna setur þá meginreglu að markaðsaðgangur með landbúnaðarafurðir milli EFTA ríkjanna, taki mið af samningum EFTA-ríkjanna við ESB. Í aðalatriðum veitir Íslands hinum EFTA ríkjunum sömu ívilnanir á almennum tollum og gert er í samningum við ESB, auk þess að veita 10 tonna tollkvóta í þurrkuðu, söltuðu og reyktu nautakjöti ásamt 15 tonna ostakvóta.

Ísland hefur gert 27 fríværslunarsamninga við 38 ríki á vettvangi EFTA samstarfsins og eru samningaviðræður í gangi við ýmis ríki um nýja samninga og uppfærslur á eldri samningum. Almennt veitir Ísland ekki tollkvóta í þessum samningum.

Noregur

Í samningi Íslands við Noreg um ívilnandi tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur, skv. auglýsingu nr. 19/2000, er Noregi veittur 13 tonna tollkvóti fyrir smurost og 15 tonn fyrir kartöfluflögur. Ísland fær tollkvóta fyrir 200 hross árlega. Árið 1969 tók gildi samningur um tollkvóta fyrir 600 tonn af íslensku kindakjöti í heilum og hálfum skrokkum til Noregs, en sá samningur var uppfærður árið 2013 og gildir nú um allt kindakjöt.

Færeyjar – Hoyvíkursamningur

Svokallaður Hoyvíkur-samningur Íslands og Færeyja tók gildi 1. nóvember 2006. Með honum var komið á sameiginlegu efnahagssvæði á yfirráðasvæðum Íslands og Færeyja. Í samningnum er kveðið á um gagnkvæma fríværslun m.a. með landbúnaðarvörur.

Kína

Fríværslunarsamningur milli Íslands og Kína tók gildi 1. júlí 2014. Samningurinn er nokkuð víðtækur en ekki er kveðið á um tollkvóta með landbúnaðarvörur. Með samningnum fellir Ísland niður tolla á öllum vörum nema ákveðnum landbúnaðarvörum, einkum kjötvörum og mjólkurafurðum. Einn helsti ávinningur samningsins er að Kína fellir niður tolla á öllum helstu útflutningsafurðum Íslands. Útflutningur frá Íslandi án tolla hefur ekki enn komið til framkvæmda nema að mjög takmörkuðu leyti.

Grænland

Í samningi við Danmörku er kveðið á um tiltekin tollfríðindi í viðskiptum Íslands og Grænlands.

3. Samningar við ESB - Breyting á samkeppni

Árið 2015 voru tvíhliða samningar Íslands og Evrópusambandsins um viðbótarfríðindi í viðskiptum með landbúnaðarvörur undirritaðir¹. Samningarnir tóku gildi 1. maí 2018 og kemur innleiðing aukinna tollkvóta til framkvæmda í skrefum til ársins 2021. Þessir samningar koma í stað og eru í raun útvíkkun samnings frá 2001 um viðskipti með unnar landbúnaðarvörur og samnings frá 2007 um óunnar landbúnaðarvörur.

Um þrjá samninga var að ræða:

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

Ekki var samið um tollalækkanir á „viðkvæmum vörum“ en um aukna tollkvóta og gagnkvæmni þar sem því var komið við.

Með samningunum er tollkvóti fyrir íslenskar landbúnaðarvörur sem fluttar eru til landa Evrópusambandsins aukinn.

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 stórlega eða úr 380 tonnum í 4.000 tonn. Opnað er fyrir kvóta á ost (50 tonn), alífugl (300 tonn) og svínakjöt (500 tonn). Smjörkvótinn stækkar úr 350 tonnum í 500 tonn. Tollkvóta sem munu gilda skv. ofangreindum samningi fyrir útflutning Íslands til ESB má sjá í töflu 1.

Tafla 1 – Innleiðing tollkvóta á útflutningi til ESB (tonn)

Afurð	Vöruliður	Tollkvóti áður	Samtals viðbótarmagn	Aukning tollkvóta á ári skv. samningi				Tollkvóti e. innleiðingu
				1. ár*	2. ár	3. ár	4. ár	
Kindakjöt	0204/0210	1.850	1.200	400	400	400	-	3.050
Unnið kindakjöt	úr 1602	-	300	100	100	100	-	300
Svínakjöt	0203	-	500	250	250	-	-	500
Alífuglakjöt	0207	-	300	150	150	-	-	300
Skyr	úr 0403	380	3.620	905	905	905	905	4.000
Smjör	úr 0405	350	150	39	37	37	37	500
Ostur	0406	-	50	14	12	12	12	50
Pylsur	úr 1601	100	0	-	-	-	-	100

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

Tollkvóta sem Ísland veitir ESB má sjá í töflu 2. Nautakjötskvótinn fer úr 100 tonnum í 696 tonn, svínakjötskvótinn úr 200 í 700 tonn og alífuglakjötskvótinn úr 200 í 856 tonn. Þá er innleiddur sérstakur 210 tonna kvóti fyrir lífrænan alífugl. Innflutningskvóti fyrir osta stækkar úr 80 tonnum í 380 tonn og fyrir svokallaða sérosta úr 20 tonnum í 230 tonn.

¹ Finna má upplýsingar um ESB samninga og aðra fríverslunarsamninga á vef stjórnarráðsins: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/utanrikisvidskipti/vidskiptasamningar/friverslunarsamningar/>

Tafla 2 – Innleiðing tollkvóta á innflutning frá ESB (tonn)

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

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

Innflutnings- og útflutningskvótar aukast verulega í flestum flokkum, eins og sést á töflum 1 og 2 þar sem kemur fram hvernig tollkvótar fyrir innflutning verða innleiddir í skrefum fram til 2021. Töflurnar sýna aukningu hvers árs yfir tímabil innleiðingar samningsins líkt og fram kemur í samningnum, en þess má geta að aukning 1. árs (2018) var hlutfallsleg miðað við dagsetningu gildistöku hans eða 8/12 af magni 1. árs.

Ljóst er að aukning tollkvóta landbúnaðarvara á komandi árum getur haft töluverð áhrif á íslenskan landbúnað og einnig á smásölumarkað landbúnaðarvara. Líkt og kemur fram í töflu 3 mun hlutfall allra tollkvóta (ESB og WTO) í nautakjöti nema tæplega 15% af innanlandsneyslu² þegar tollasamningurinn við ESB hefur komið að fullu til framkvæmda. Tollkvótar fyrir alifuglakjöt, svínakjöt og osta verða um og yfir 10% af innanlandsneyslu. Þess ber að geta tölur um neyslu á kjöti telja með innlent kjöt sem fer í frekari vinnslu (unnar kjötvörur og pylsur), en hlutfall innfluttra kjötafurða sem nýttar eru til frekari vinnslu er ekki þekkt. Jafnframt er erfitt er að sundurliða tollkvóta fyrir unnar kjötvörur og pylsur eftir kjöttegund og er því ekki reiknað með þeim í töflu 3. Því má gera ráð fyrir því að hlutföll tollkvóta af neyslu séu í raun ívið hærri, enda verða tollkvótar fyrir þessar vörur 650 tonn eftir fulla innleiðingu samningsins. Í töflu 3 hafa WTO tollkvótar verið aðlagðir (einfaldaðir)³ að flokkun ESB tollkvóta, þ.e. til að einfalda og sýna heildarmagn hvernar kjöttegundar. Taflan sýnir samanlagt magn tollkvóta sem giltu fyrir gildistöku ESB samnings árið 2018 og eftir fulla innleiðingu á árinu 2021.

Tafla 3 - Neysla árið 2017 í samanburði við samanlagt magn ESB, WTO og EFTA tollkvóta árin 2017 og 2021 (tonn)

Afurð	Neysla 2017 (áætl.)	Samanlagður kvóti 2017	Kvóti 2017 af neyslu (%)	Samanlagður kvóti 2021	Kvóti 2021 af neyslu* (%)
Nautakjöt	5.399	195	3,6%	791	14,7%
Svínakjöt	7.360	264	3,6%	764	10,4%
Alifuglakjöt (þ.m.t. lífrænt)	10.838	259	2,4%	1.115	10,3%
Ostur og sérostur	6.798	234	3,4%	774	11,4%

* miðað við neyslu ársins 2017

Á mynd 1 má sjá hvernig tollkvótar á þeim vörum sem kveðið er á um tollkvóta í tollasamningi við ESB munu þróast frá gildistöku samningsins til fullrar innleiðingar árið 2021. Gildandi WTO⁴ og EFTA

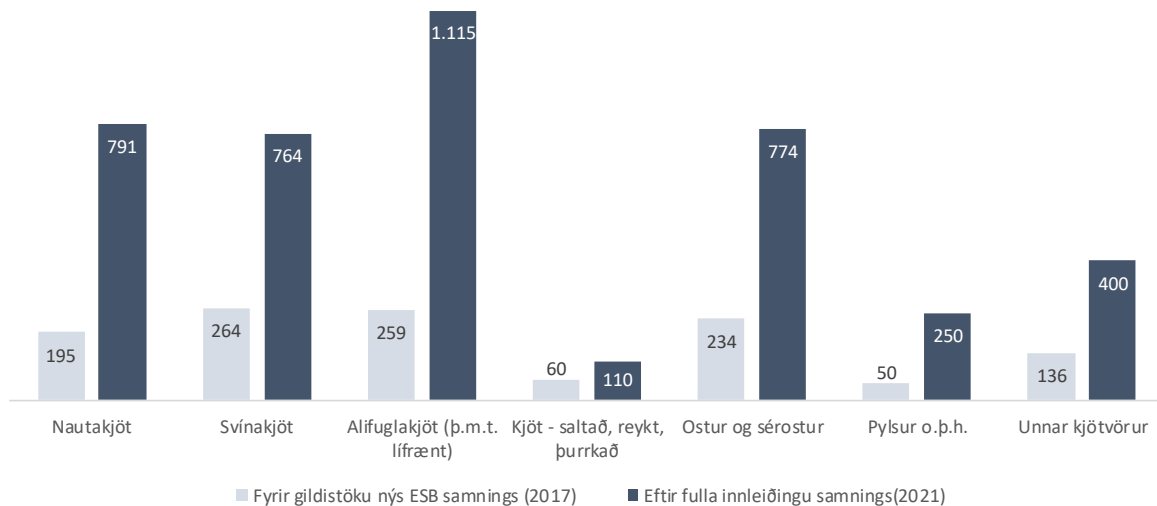
² Innanlandsneysla, árið 2017, áætluð út frá gögnum frá Hagstofu Íslands um framleiðslu, sölu og birgðir búvara auk gagna um inn- og útflutning eftir tollskrárnúmerum.

³ Aðrir WTO tollkvótar eru 53 tonn af smjöri, 76 tonn af eggjum, 345 tonn af kindakjöti og 30 tonn af hrossakjöti. EFTA tollkvótar eru 10 tonn af reyktu og söltuðu nautakjöti (ekki meðtaldir í töflu) og 15 tonn af smurostum.

⁴ Vöruliðir innan WTO tollkvóta hafa verið aðlagðir að ESB tollkvóta til einföldunar.

tollkvótar hafa verið lagðir saman við ESB tollkvóta á mynd 1 til að sýna betur heildarumfang tollkvóta komandi ára. Innflutningur vara á ESB tollkvótum er tollfrjáls en innflutningur á WTO tollkvótum bera magntoll (kr./kg), sem þó er mun lægri en almennir tollar skv. tollskrá. Aukning tollkvóta á lífrænu alífuglakjöti (200 tonn) er talin með öðru alífuglakjöti og aukning á sérostum (210 tonn) er talin með öðrum ostum.

Mynd 1 - Samanlagðir tollkvótar árið 2017 og 2021



Auk samninga um tollfrelsi ýmissa unninna landbúnaðarvara gengu íslensk stjórnvöld og Evrópusambandið frá samningi um gagnkvæma viðurkenningu afurðaheita og vernd landfræðilegra upprunamerkinga á landbúnaðarafurðum og matvælum. Samkvæmt samningnum eru aðilar skuldbundnir til að viðurkenna á yfirráðasvæði sínu landfræðilegar upprunamerkingar (e. geographical indication) sem eru vernduð á yfirráðasvæði hins aðilans.

4. Opnir tollkvótar

Sé talin ástæða til að bregðast við vöruskorti einhverra landbúnaðarvara hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra heimild til að opna fyrir innflutning á viðkomandi vöru á lægri tollum eða engum samkvæmt 65. gr. A búbörulaga nr. 99/1993, í daglegu tali kallaðir „opnir tollkvótar“. Umræddir tollkvótar fela í sér að opnað er á innflutning í tiltekinn tíma, þó aldrei styttri en einn mánuð.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tekur ákvarðanir um úthlutun tollkvóta skv. 65. gr. A búbörulaga, að fengnum tillögum frá ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Ráðherra ber ábyrgðina og ber m.a. að huga að því að ráðgjafarnefndin byggi tillögur sínar á rannsókn á markaðsaðstæðum.

Ráðgjafarnefndin er skipuð þremur einstaklingum. Formaður er skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, einn er tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðherra og þriðji tilnefndur af ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Nefndinni ber að gera tillögur til ráðherra um úthlutun tollkvóta skv. 65. gr. og 65. gr. A. búbörulaga nr. 99/1993, og beitingu viðbótartolla skv. 86. gr. sömu laga. Nefndinni ber að afla allra upplýsinga um verð á viðkomandi landbúnaðarvörum innan lands og utan, framleiðslumagn, innflutning og útflutning og annað sem nauðsynlegt er vegna starfa hennar. Öllum sem búa yfir upplýsingum ber skylda til að veita nefndinni upplýsingar sé þess óskað.

5. Úthlutun takmarkaðra gæða

Helstu álitamál við úthlutun tollkvóta

Tollkvótar eru í eðli sínu ávísun á takmörkuð verðmæti. Engin aðferð við að útdeila takmörkuðum verðmætum er hafin yfir gagnrýni.

Við úthlutun tollkvóta vegna innflutnings landbúnaðarvara hefur starfshópurinn fyrst og síðast haft í huga að tryggt sé, eins og kostur er, að neytendur njóti aukinnar samkeppni í formi vöruúrvals og lægra vöruverðs. Um leið byggir regluverkið á sanngirni og jafnræði þeirra sem sækjast eftir tollkvótum – að allir séu jafnir óháð stærð eða fjárhagslegum styrk. Þá er nauðsynlegt að aðferðir við úthlutun tollkvóta leiði til þess að fyrirsjáanleiki aukist og að fæðuöryggi sé tryggt en þar leikur innlend landbúnaðarframleiðsla lykilhlutverk.

Aðferðir við úthlutun takmarkaðra gæða




Ýmsar aðferðir hafa verið notaðar og þróaðar til að úthluta tollkvótum, meðal annars;

- á grundvelli sögulegrar reynslu,
- úthlutað eftir hlutkesti,
- eftir reglunni; fyrstur-kemur-fyrstur-fær,
- samkvæmt hagstæðasta tilboðinu á uppboði/útboði með eða án þaks á hlut hvers handhafa,
- samkvæmt „útboði með einingum“,
- bundin við skuldbindingu um að handhafi skuldbindi sig til að flytja inn ákveðið magn sömu vöru á fullum tollum t.d. kíló fyrir kíló.

Fleiri leiðir eru hugsanlegar við úthlutun tollkvóta. Þannig væri það tæknilega hægt að útdeila kvótum til landsmanna t.d. allra þeirra sem eru skattskyldir.

Aðferðir við úthlutun tollkvóta á landbúnaðarvörum í öðrum ríkjum

Ýmsar úthlutunaraðferðir eru notaðar í nágrannaríkjum Íslands. Í Noregi er almenna reglan að úthlutað sé með útboði í gegnum sérstakt útboðskerfi⁵. Þó er litlum hluta tollkvóta einnig úthlutað samkvæmt fyrstur-kemur-fyrstur-fær aðferðinni, en þar er um að ræða smáa kvóta fyrir sérstakar vörur (t.d. 200 íslensk hross, 15 tonn kosher kjöt, 30 tonn halal slátrað kjöt og ýmis blóm og plöntur). Þá er sérstökum 4.500 tonna ostakvóta (8-10% af innanlandsmarkaði Noregs) frá ESB úthlutað samkvæmt innflutnings sögu, byggt á verðmæti innflutnings hvers innflutningsaðila undangengin tvö ár, þó þarf innflutningsaðili að hafa flutt inn að lágmarki 15 tonn. Í Sviss er tollkvótum

	 Noregur	 Sviss	 ESB
Útboð	✓	✓	
Fyrstur-kemur-fyrstur-fær	✓	✓	✓
Úthlutun eftir eftirspurn		✓	
Sögulegur innflutningur	✓	✓	
Kaup á innlendri framleiðslu		✓	

Mynd 2 - Aðferðir úthlutunar í öðrum ríkjum

⁵ Nánari upplýsingar um úthlutun tollkvóta í Noregi má finna á eftirfarandi vefslóð:

<https://www.landbruksdirektoratet.no/en/trade/tariff-quotas#tariff-quotas-allocated-through-auctions>

úthlutað eftir fimm mismunandi aðferðum: Fyrstur-kemur-fyrstur-fær, úthlutun eftir eftirspurn, sögulegur innflutningur, kaup á innlendri framleiðslu og útboð. Almennt er úthlutað með blöndu aðferða. Í Sviss er framkvæmd úthlutunar nokkuð flókin og er um marga mismunandi tollkvóta að ræða, t.a.m. skv. fráverðslunarsamningum á vettvangi EFTA.

Í ESB er tollkvótum úthlutað eftir aðferðinni fyrstur-kemur-fyrstur-fær.

6. Tillögur um framkvæmd á úthlutun tollkvóta

Framkvæmd óháð aðferðafræði úthlutunar

Nauðsynlegt er að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vinni að því að umsóknir og úthlutun tollkvóta (óháð aðferðafræði) og upplýsingar um verð og magn verði gerðar aðgengilegar með rafrænum hætti. Umsýsla með umsóknir, úthlutun og samskipti milli stofnana er tímafrek og yfirgripsmikil. Lagt er til að umsóknir og úthlutun fari fram á sama rafræna vettvangi sem einfaldar ferlið fyrir umsækjendur og stofnanir sem koma að ferlinu. Þá er lagt til að skoðaðir verði kostir þess að úthlutun tollkvóta með rafrænum hætti verði undir Tollstjóraembættinu.

Hlutdeildarskírteini

Meirihluti starfshópsins⁶ er sammála um að almenningur njóti efnahagslegs ávinnings best með því að úthluta tollkvótum ESB og WTO til landsmanna í formi hlutdeildarskírteina.

Þegar tollasamningurinn við ESB hefur komið að fullu til framkvæmda verður heildarmagn tollkvóta landbúnaðarvara um 4.260 tonn á ári. Þetta jafngildir tæplega 15,4 kílóum á hvern Íslending yfir 16 ára, þar af um 4 kíló af alifuglakjöti, 2,9 kíló af nautakjöti og 2,7 kíló af ostum. Hver og einn getur framselt hlutdeildina á markaði fyrir ákveðinn tímafrest, ella fara tollkvótarnir á markað. Forsenda þess að hægt sé að hrinda þessari hugmynd í framkvæmd er að til verði rafrænn markaður fyrir hlutdeildarskírteinin.

Galli þessarar aðferðafræði er að beinn fjárhagslegur ávinningur hvers og eins er ekki mikill og hvati til að koma hlutdeildarskírteinum í verð er takmarkaður ekki síst fram að þeim tíma þegar tollkvótar hafa verið innleiddir að fullu. Einnig er vert að hafa í huga að eftir því sem landsmönnum fjölgar þynnist hlutur hvers og eins. Vegna þessa er líklegt að stór hluti skírteina verði ekki nýttur. Uppboð á tollkvótum verður því í reynd meginregla. Þannig er stofnað til kostnaðar og óhagræðis fyrir neytendur, framleiðendur og verslunina.

Óljóst er hvort þessi aðferðafræði skilar lækkun vöruverðs.

Hollenskt útboð (e. dutch auction)

Meirihluti starfshópsins leggur til að tollkvótum verði úthlutað með útboði og stuðst verði við svokallað hollenskt útboð.

Útboð á öllum tollkvótum fari fram á sérstakri útboðssíðu og að allir tollkvótar⁷ verði boðnir út á sama tíma. Eftir að rafræn útboðssíða og utanumhald er komin í gagnið, einfaldast framkvæmd úthlutunar og um leið opnast möguleiki á að hafa útboð tvisvar á ári.

Tollkvótar eru auglýstir og hafa þeir sem hafa hug á að taka þátt í útboðinu allt að tvær vikur til að skrá sig. Hver og einn þátttakandi þarf að greiða skráningargjald sem skal aldrei verða hærra en nemur

⁶ Arnar Freyr Einarsson, Erna Bjarnadóttir, Óli Björn Kárasón og Tryggvi Mássón.

⁷ Þeir tollkvótar sem hafa verið auglýstir til umsóknar og boðnir út undanfarin ár, þ.e. tollkvótar skv. samningum við ESB, WTO, EFTA og Noreg

þeim kostnaði sem er við útboðið. Aðeins þeir sem skrá sig og greiða gjaldið hafa rétt til að taka þátt í útboðinu.

Þátttakendur leggja fram tilboð fyrir ákveðinn tímafrest. Ef heildartilboð eru undir eða jöfn því magni sem í boði er, fá bjóðendur það sem þeir sóttust eftir. Útboðsverðið verður jafnt lægsta verði sem boðið var. Sé heildarmagn tilboða meira en það sem í boði er, skal miða við lægsta samþykktu tilboðið og ræður það verði á því magni sem er úthlutað. Tollkvótar eru ekki framseljanlegir.

Dæmi

Útboð er á 8 kílóum af tollkvóta. Fjórir aðilar bjóða í og þurfa þeir að bjóða í hvert kíló. Þeir geta boðið mismunandi verð í hvert kíló eða sama verð í allt. Alls eru tilboð í 14 kíló eða 6 kíló umfram það sem í boði er.

Hæsta verð er frá C eða 70 kr. en lægsta verðið er 10 kr. frá A sem bauð hins vegar allt upp í 50 kr. C hefur tryggt sé fyrsta kílóíð, A annað kílóíð og svo koll af kolli. Áttunda kílóíð sem í boði er kemur í hlut A þar sem það er hæsta verðið á síðasta kílóíð. D fær ekkert þar sem öll tilboðin voru undir síðasta samþykktu verði.

Síðasta samþykktu verðið – 20 kr. frá A – er þar með það verð sem allir greiða fyrir úthlutaðan kvóta.

Magn í útboði:	Kg. af tollkvóta	A Fyrirtæki A	B Fyrirtæki B	C Fyrirtæki C	D Fyrirtæki D
8 kg.	#1	50 kr.	30 kr.	70 kr.	19 kr.
Útboðið sjálf:	#2	40 kr.	29 kr.	-	18 kr.
Þátttakendur í útboði bjóða í hvert kílógramm	#3	30 kr.	28 kr.	-	17 kr.
Verð á kg.	#4	20 kr.	-	-	16 kr.
20 kr.	#5	10 kr.	-	-	15 kr.
Lægsta samþykktu tilboð ákvarðar verð.					
Niðurstaða útboðs:	Magn:	4 kg.	3 kg.	1 kg.	0 kg.
x20 kr.	Samtals:	80 kr.	60 kr.	20 kr.	0 kr.

Mynd 3 - Hollenskt útboð

Sérálit

Brynhildur Pétursdóttir telur að þótt hugmyndin að baki hlutdeildarkerfinu sé að mörgu leyti áhugaverð gæti hún reynst erfið í framkvæmd. Ef hollenska leiðin er hins vegar farin væri eftir sem áður verið að bjóða út tollkvóta jafnvel þótt kostnaður við útboðin gæti lækkað frá því sem nú er. Útboðsleiðin hækkar verð til neytenda og er því ekki vænlegt út frá hagsmunum þeirra enda er markmiðið með þessum kvótum að auka frelsi í viðskiptum með landbúnaðarvörur milli landa.

Ýmsar leiðir eru farnar til að úthluta kvóta án endurgjalds eins og rakið hefur verið hér í skýrslunni og er engin þeirra gallalaus. Kvótar án endurgjalds eru þó besta leiðin til að lækka kostnað á þeim vörum sem um ræðir svo framarlega sem heilbrigð samkeppni ríki á matvörumarkaði.

Blönduð leið

Minnihluti leggur til að 50% kvótans verði úthlutað með hlutkesti og 50% kvótans verði úthlutað á grunni sögulegra viðskipta (markaðshlutdeild). Mætti þar horfa til Noregs sem úthlutar ESB ostakvóta á grunni sögulegrar reynslu síðustu tveggja ára fyrir útboð en þó þannig að þak er sett á það magn sem hver innflytjandi getur fengið. Með því að horfa til markaðshlutdeildar við útdeilingu kvóta er viðurkennt að innflytjendur hafa byggt upp viðskiptasambönd og þurfa að hafa einhvern fyrirsjáanleika í sínum viðskiptum. Slíkt ætti að tryggja hagstæðari samninga til hagsbóta fyrir neytendur. Úthlutun með hlutkesti gefur aftur á móti nýjum aðilum tækifæri til að komast inn á markaðinn en ef allur kvótinn væri boðinn þannig út, eins og stundum hefur verið lagt til, væri óvissan mun meiri enda fyrirsjáanleikinn enginn og slíkt þjónar hvorki hagsmunum seljenda né neytenda. Er því lögð til blönduð leið.

7. Tillögur um fyrirkomulag „opinna tollkvóta“

„Opnir tollkvótar“ – innflutningur skv. 65. gr. A

Þegar gengið var frá samningum milli Íslands og ESB um tollkvóta árið 2015 rökstuddu íslensk stjórnvöld samninginn meðal annars með vísun til þess að verið væri að koma í veg fyrir að óvissa skapist og að aflétta viðvarandi pressu á opna tollkvóta þar sem viðkomandi vara væri ekki fánleg á innlendum markaði. Bent var á að án tollasamningsins myndu opnir tollkvótar festa sig í sessi með lækkuðum tollum. Með því gætu lækkaðir tollar orðið meginregla en ekki undantekning.

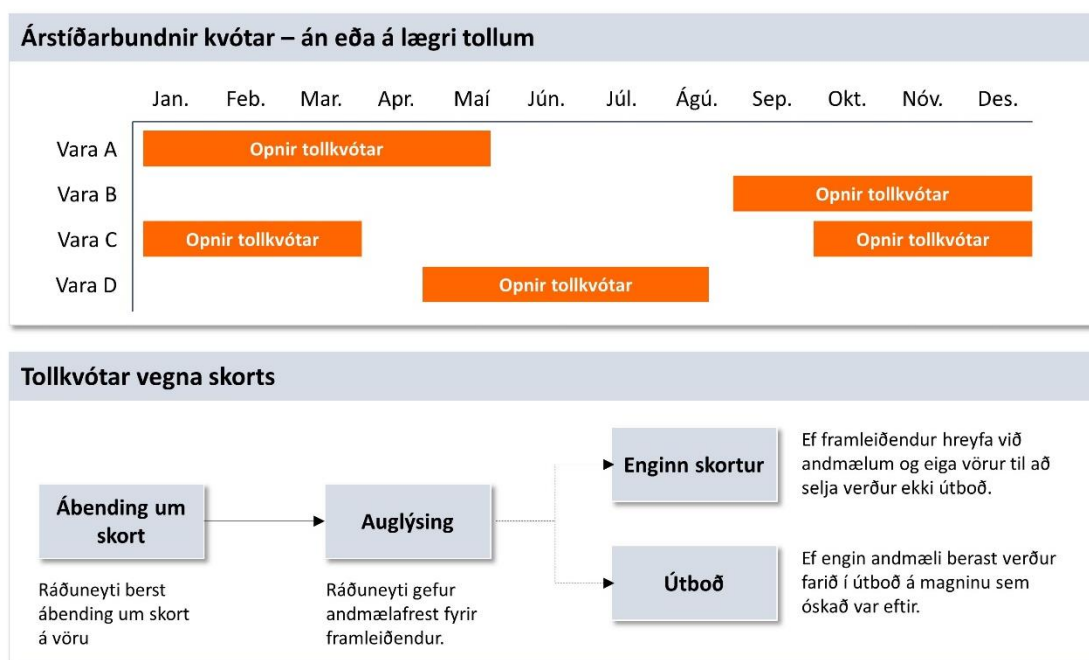
Með hliðsjón af þeim breytingum sem fylgja auknum innflutningi landbúnaðarvara á komandi árum eru rök til þess að endurskoða allt regluverk sem gildir um tollkvóta skv. 65. gr. A búvörulaga nr. 99/1993. Mikilvægt er að yfirlýst markmið stjórnvalda um að innflutningur sem hingað til hefur verið á grundvelli umræddrar lagagreinar verði að meginþorra á grundvelli umsaminna tollkvóta. Nefndin telur að með því að skýrari leikreglur um annan innflutning séu fallnar til að stuðla að þessu markmiði.

Starfshópurinn leggur til að heimildir fyrir innflutning á tollkvótum skv. 65 gr. A verði afnumdar í núverandi mynd og þar með verði ráðgjafarnefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara⁸ lögð niður. Þess í stað verði byggt á sögulegri reynslu (árstíðabundnir kvótar án eða á lægri tollum, sjá aðferð 1 á mynd 4). Þær 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. Myndist skortur á öðrum landbúnaðarvörum vegna markaðsaðstæðna, skal bjóða út tollkvóta með sama hætti og aðra (tollkvótar vegna skorts á mynd 4).

Skapist ófyrirséðar aðstæður sem ofangreindar leiðir ná ekki til, er nauðsynlegt að ráðherra hafi heimildir til að bregðast við þeim.

⁸ Sjá nánar um ráðgjafarnefnd á vef Stjórnarráðsins:
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/landbunadur/inn-og-utflutningur-landbunadarvara/radgjafarnefnd/>

Mynd 4 - Tillaga um framkvæmd opunar tollkvóta



Hagur neytenda

Starfshópurinn leggur áherslu á að neytendur njóti aukins markaðsaðgangs erlendra landbúnaðarvara, í formi lægra vöruverðs og fjölbreyttara vöruúrvals. Þegar álögur eru lækkaðar á vörur á neytendamarkaði er mikilvægt að verðlækkun skili sér til neytenda. Nauðsynlegt getur reynst að hafa sérstakt eftirlit með markaðinum þegar slíkar breytingar eiga sér stað. Stjórnvöld tryggðu t.d. fjármuni í eftirlit til að fylgjast með að lækkun virðisaukaskatts árið 2007 skilaði sér til neytenda. Verðlagseftirlit ASÍ, Neytendastofu og Neytendasamtökunum var þá falið slíkt eftirlit. Nauðsynlegt er að fylgst sé með þróun á markaði á komandi árum og beinir starfshópurinn því til ráðherra að beiti sér fyrir því að fylgst verði sérstaklega með samkeppni og verðþróun á dagvörumarkaði til að tryggja hag almennings.