



Þróun tollverndar

Landbúnaðarvörur

Útgefandi:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Október 2020

postur@anr.is

Umbrot og textavinnsla:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, starfshópur um þróun tollverndar

©2020 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Efnisyfirlit

Samantekt	7
1. Inngangur	9
2. Umhverfi tolla og landbúnaðar á Íslandi	10
2.1 Staða íslensks landbúnaðar og þróun.....	10
2.2 Þróun innanlandsmarkaðar.....	11
2.3 Viðskiptasamningar um landbúnaðarvörur.....	12
2.3.1 Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO).....	12
2.3.2 EFTA.....	12
2.3.3 EES og Evrópusambandið.....	13
2.3.4 Aðrir samningar.....	14
2.4 Almennir tollar á landbúnaðarvörur og helstu tollaávilnanir.....	14
2.5 Tollkvótar.....	16
2.5.1 ESB tollkvótar.....	17
2.5.2 WTO tollkvótar.....	17
2.5.3 Aðrir tollkvótar.....	18
2.5.4 Opnir tollkvótar - aflagðir árið 2019.....	18
2.6 Úthlutun tollkvóta og nýlegar breytingar á fyrirkomulagi tolla á landbúnaðarvörur.....	19
2.6.1 Úthlutun tollkvóta.....	19
3. Innflutningur landbúnaðarvara til Íslands og innlend framleiðsla	22
3.1 Innflutningur landbúnaðarvara.....	22
3.2 Helstu landbúnaðarvörur sem eru fluttar inn og framleiddar á Íslandi.....	26
3.2.1 Lifandi dýr.....	26
3.2.2 Kjöt.....	27
3.2.3 Lifandi plöntur og afskorin blóm.....	35

3.2.4	Grænmeti.....	36
3.2.5	Mjólkurvörur.....	38
4.	Tollvernd.....	41
4.1	Tollvernd.....	41
4.2	Mat á þróun tollverndar.....	41
4.2.1	Mat á áhrifum tollverndar.....	42
4.3	Alþjóðlegur samanburður.....	45
4.3.1	Beinn og óbeinn stuðningur við landbúnað.....	45
4.3.2	Þróun tollverndar í samanburði við önnur ríki (NPCc).....	47
5.	Niðurstöður.....	50
6.	Viðauki.....	53
6.1	Innflutningur landbúnaðarvara eftir flokkum.....	53
6.2	Innflutningur og framleiðsla grænmetis.....	54
6.3	Hagræn áhrif tollverndar.....	55
6.4	Magntollar á landbúnaðarvörum.....	56
6.5	Útreikningur á hlutfalli tollverndar.....	57

Myndaskrá

Mynd 2-1 Tollkvóti og meðalútboðsverð.....	20
Mynd 3-1 Innflutningur eftir köflum tollskrár - verðmæti árið 2019.....	23
Mynd 3-2 Innflutningur eftir flokkum tollskrár – hlutfall verðmætis árið 2019.....	24
Mynd 3-3 Innflutningur landbúnaðarvara – þróun verðmætis frá 2007 til 2019.....	25
Mynd 3-4 Innflutningur eftir flokkum - verðmæti frá 2007 til 2019.....	25
Mynd 3-5 Breyting á innflutningi nokkurra vörflokka - magn.....	26
Mynd 3-6 Innflutningur á kjöti, tollkvótar og verðmæti innflutnings af virði innlendrar framleiðslu - frá 2007 til 2019.....	27
Mynd 3-7 Innlend kjötframleiðsla eftir tegundum – frá 2007-2019.....	28
Mynd 3-8 Sala á kjöti í skrokkum – frá 2007-2019.....	29
Mynd 3-9 Magn og markaðshlutdeild innflutnings og tollkvótar - nautakjöt frá 2007 til 2019.....	30
Mynd 3-10 Magn og markaðshlutdeild innflutnings og tollkvótar - svínakjöt frá 2007 til 2019.....	31
Mynd 3-11 Magn og markaðshlutdeild innflutnings og tollkvótar - kjúklingakjöt frá 2007 til 2019.....	32
Mynd 3-12 Magn innflutnings og tollkvótar - pylsur og unnar kjötvörur frá 2007 til 2019.....	35
Mynd 3-13 Helstu útflutningslönd.....	35
Mynd 3-14 Innflutningur og framleiðsluvirði - plöntur frá 2007 til 2019.....	36
Mynd 3-15 Innflutningur og framleiðsluvirði - grænmeti frá 2007 til 2019.....	37
Mynd 3-16 Innflutningur og innlend sala á útiræktuðu grænmeti og kartöflum.....	37
Mynd 3-17 Innflutningur og innlend sala á ylræktuðu grænmeti og sveppum.....	38
Mynd 3-18 Innflutningur helstu mjólkurvara.....	38
Mynd 3-19 Innflutningur, tollkvótar og áætluð markaðshlutdeild innflutnings - ostar frá árinu 2007 til 2019.....	39
Mynd 3-20 Innflutningur á mjólkurvörum, ferskum, sýrðum, mjólkurdufti og smjöri.....	40
Mynd 4-1 PSE hlutfall 1997-2019.....	46
Mynd 4-2 Íslenskt afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði 1997-2019.....	48
Mynd 4-3 Afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði hjá samanburðarríkjum, NPCc.....	49

Töfluskrá

Tafla 2-1 Yfirlit yfir tollskrá, almenna tolla og tollaávilnanir.....	15
Tafla 2-2 ESB tollkvótar.....	17
Tafla 2-3 WTO tollkvótar.....	18
Tafla 2-4 Tollkvótar vegna innflutnings á blómum og pottaplöntum.....	18
Tafla 2-5 EFTA tollkvótar.....	18
Tafla 3-1 Neysla á innlendu og innfluttu nautakjöti.....	33
Tafla 3-2 Neysla á innlendu og innfluttu svínakjöti.....	33
Tafla 3-3 Neysla á innlendu og innfluttu kjúklinga- og kalkúnakjöti.....	34
Tafla 3-4 Neysla á innlendu og innfluttu lambakjöti.....	34
Tafla 4-1 Tollvernd ásamt útboðskostnaði, hlutföll álagningar á innflutningsverð.....	44
Tafla 4-2 Afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði, NPCc.....	47

Samantekt

- Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði starfshóp sem var falið að greina þróun tollverndar og stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart breytingum í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi.
- Tollvernd er önnur af meginstöðum íslenska landbúnaðarkerfisins ásamt beinum stuðningi sem búvörusamningar kveða á um. Umhverfi tolla og tollverndar mótast að mestu leyti af tollskrá og þeim alþjóðlegu viðskiptasamningum sem íslenska ríkið hefur gert.
- Almennt er talsverð tollvernd á helstu landbúnaðarvörum sem framleiddar eru hér á landi. Markaðsaðgangur fyrir innflutt kjöt og osta hefur þó aukist með gildistöku nýrra viðskiptasamninga við ESB frá árinu 2018, í formi aukinna tollkvóta. Í gegnum samningana voru tollar lækkaðir á ýmsum grænmetistegundum og unnum landbúnaðarvörum. Auk þess var tollur felldur niður á mörgum unnum landbúnaðarvörum og aðföngum.
- Síðastliðin ár hefur einnig verið opnað á tímabundna tollkvóta á ákveðnum vörum vegna markaðsaðstæðna sem dró úr tollvernd ákveðinna vara og jók á innflutning. Með lögum nr. 152/2019 um breytingar á tollalögum og búvörulögum voru m.a. þessir tollkvótar afnumdir auk annarra breytinga á umhverfi tolla og tollkvóta.
- Eftirspurn innanlands eftir flestum landbúnaðarvörum hefur aukist töluvert undanfarin ár. Það eru margir þættir sem hafa áhrif á eftirspurnarhliðina og má þar nefna fjölgun ferðamanna til landsins, breytingar á matarræði og neysluvenjum, breytingar á kaupmætti, gengi krónunnar og umhverfismál.
- Framboð innlendra landbúnaðarvara hefur almennt aukist undanfarin ár en ekki í sama takti og eftirspurn. Framleiðsluverðmæti greinarinnar er skv. Hagstofu Íslands talið um 65 milljarðar króna í heild og hefur aukist um ríflega þriðjung frá 2010 eða 5% umfram verðbólgu. Framboðs aukning er þó mismikil eftir búgreinum og afurðum.
- Aukinni eftirspurn landbúnaðarvara hefur verið mætt í meira mæli með innflutningi. Framleiðsluferill margra landbúnaðarvara er langur og getur reynst erfitt fyrir framleiðendur að bregðast skjótt við breytingum á markaði. Markaðshlutdeild innfluttra vara hefur því almennt aukist nokkuð umfram innlendar vörur.
- Mælikvarðar sýna að stuðningur við íslenskan landbúnað sé mikill í alþjóðlegum samanburði, hvort sem er með beinum eða óbeinum stuðningi. Þá benda mælingar OECD til þess að tollvernd (afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði) hafi dregist saman síðustu áratugi en þokast lítillga upp á við undanfarin ár.
- Þegar álagning tolla á innflutning er skoðuð með tilliti til allra innflutningsleiða, þ.e. tollkvótar, tollaívilnanir eða almennir tollar, kemur í ljós að álagning gjalda og kostnaður við innflutning hefur aukist yfir lengri tíma

litið. Auknir tollfrjálsir tollkvótar sem nýlega tóku gildi gera það hins vegar að verkum að hlutfallsleg gjaldheimta verður minni á innflutningi viðkvæmra landbúnaðarvara.

- Skortur á sögulegum gögnum, einkum um heildsölu- og smásöluverð, gerir það að verkum að erfitt reyndist að meta virði tollverndar með nákvæmum hætti. Starfshópurinn telur brýnt að söfnun slíkra gagna verði hafin og gerð með skipulegum hætti, svo auðveldara verði að greina finni drætti í þróun markaðsumhverfis landbúnaðarins í framtíðinni. Umfjöllun í skýrslu þessari gefur hins vegar hugmynd um hvernig tollvernd og innflutningur hefur þróast fyrir þær landbúnaðarafurðir sem jafnan bera tolla.
- Þá ber einnig að nefna að kórónaveirufaraldurinn árið 2020 hefur haft umtalsverð áhrif á eftirspurn eftir landbúnaðarvörum innanlands vegna hruns í ferðamannafjölda. Langtímaáhrifin eru þó ekki ljós.

1. Inngangur

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði hinn 10. júlí 2019 starfshóp um þróun tollverndar og stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart breytingum í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi.

Starfshópurinn var skipaður í kjölfar þess að frumvarp var samþykkt hinn 20. júní 2019 á Alþingi sem felur í sér breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim nr. 25/1993, lögum um matvæli, nr. 93/1995 og lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, nr. 22/1994. Lagabreytingin fól í sér breytta framkvæmd við innflutning búfjárafurða. Samhliða frumvarpinu var samþykkt tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um matvælaöryggi og vernd búfjástofna nr. 40/149 en tillagan fól í sér að ríkisstjórninni verði falið að hrinda í framkvæmd aðgerðaáætlun í 17 liðum sem miðar að því að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjástofna og bæta samkeppnisstöðu innlendrar matvælaframleiðslu.

Hlutverk starfshópsins var að hrinda í framkvæmd aðgerð nr. 15 í aðgerðaráætluninni. Hún snýr að því að „greina þróun tollverndar og stöðu íslensk landbúnaðar gagnvart breytingum í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi“. Starfshópnum var falið að útfæra efnistöð greiningarinnar nánar.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

- Daði Már Kristófersson, skipaður formaður
- Sigurður Eyþórsson, tilnefndur af Bændasamtökum Íslands
- Tryggvi Másson, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins
- Bryndís Eiríksdóttir, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
- Arnar Freyr Einarsson, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Arnar Freyr Einarsson sérfræðingur í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu tók formlega sæti Bryndísar frá 1. október 2019 til 1. ágúst 2020 en starfaði í hópnum út skipunartímann.

Tollvernd landbúnaðar hefur lengi verið í umræðunni enda eru þar sjónarmið ólíkra hagsmunahópa sem mætast. Mikið hefur því verið fjallað um tollvernd í gegnum árin. Við vinnu skýrslunnar notaðist hópurinn við þær upplýsingar sem nú þegar liggja fyrir, innlendar og erlendar.

Í þessari skýrslu er leitast við varpa ljósi á þróun innflutnings landbúnaðarvara og samkeppnisstöðu innlendra vara, þróun tollverndar undanfarinn áratug og draga fram helstu atriði sem hafa áhrif á tollvernd á Íslandi.

2. Umhverfi tolla og landbúnaðar á Íslandi

Stuðningur við landbúnað á Íslandi er af tvennum toga. Bændur njóta beins stuðnings frá stjórnvöldum í formi stuðningsgreiðslna sem kveðið er á um í búvörusamningum milli bænda og stjórnvalda. Sérstakir búvörusamningar eru gerðir við sauðfjárbændur, nautgripabændur og garðyrkjubændur. Auk þess er í gildi samningur um almennan stuðning við landbúnað sem atvinnugrein.¹

Landbúnaður nýtur einnig stuðnings með óbeinum hætti í gegnum tollvernd. Lagðir eru tollar á innfluttar landbúnaðarvörur sem hafa áhrif á verð þessara innfluttu vara og styrkja samkeppnisstöðu innlendra framleiðslu gagnvart innflutningi. Umfjöllunarefni þessarar skýrslu er fyrst og fremst um tollvernd.

2.1 Staða íslensks landbúnaðar og þróun

Þróun landbúnaðarins hefur verið sveiflukennnd eftir búgreinum síðasta áratuginn (2010-2019). Tæknivæðing og fækkun framleiðenda í mjólkurframleiðslu hefur haldið áfram en á sama tíma hefur framleiðsla aukist um rúman fjórðung. Útflutningur á sauðfjárafurðum hélt uppi afurðaverði til bænda framan af en markaðsþróun erlendis og styrking krónunnar leiddi til versnandi samkeppnisstöðu og hruns á því verði til bænda 2017 sem ekki hefur gengið til baka. Í kjölfarið hefur orðið samdráttur í þeirri framleiðslu og fjöldi sauðfjár í ársbyrjun 2020 var sá minnsti í 40 ár.

Verulegur uppgangur var í loðdýrarækt framan af en undanfarin ár hefur verið afar erfið staða í þeirri búgrein. Bændur brugðust margir við með því að taka þátt í hinum mikla uppgangi ferðaþjónustunnar. Sú þróun bjó til fjölda tækifæra í sveitunum og aukna eftirspurn eftir framleiðslu greinarinnar. Kjötframleiðsla jókst um nærri fimmtung og eggjaframleiðsla um 85%. Grænmetisframleiðsla hefur einnig aukist í ákveðnum tegundum en minnkað þegar á heildina er litið, einkum vegna misjafnrar kartöfluuppskeru. Hins vegar eru nú allnokkur fjárfestingaverkefni í gangi í þeirri grein sem ætlað er að auka hlut innlendra framleiðslu þar. Að öðru leiti er mesta fjárfestingin í nautgriparækt, bæði í mjólkur- og kjötframleiðslu.

Fjöldi starfa í landbúnaðnum hélst svipaður eða í kringum 3.500 störf. Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands var framleiðsluverðmæti greinarinnar talið um 65 milljarðar króna í heild og hefur aukist um ríflega þriðjung frá 2010 eða 5% umfram verðbólgu. Erlend samkeppni hefur aukist talsvert með auknum innflutningi landbúnaðarvara. Grænmetisinnflutningur var 50% meiri árið 2019 en

¹ Heimild: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/landbunadur/buvorusamningar/>

hann var árið 2010. Stærsti áhrifaþátturinn er aukin eftirspurn vegna fjölgunar ferðamanna.² Nánar er fjallað um þróun innflutnings í 3. kafla.

Útflutningur hefur ekki þróast á sama hátt. Eins og að framan greinir þá jókst hann framan af, einkum vegna góðrar samkeppnisstöðu á mörkuðum fyrir sauðfjárafurðir og minkaskinn, en þar hallaði svo aftur undan fæti. Útflutningstekjurnar árið 2019 voru nánast þær sömu og 2010 á verðlagi hvers árs. Uppistaða útflutnings hafa verið afurðir sauðfjár, en þar á eftir koma lifandi hross og hrossakjöt, minkaskinn og loks mjólkurvörur. Þessir fjórir flokkar hafa skilað um 80% af útflutningstekjum tímabilsins.³

Afkoman hefur því einkennst af sveiflum og ólíkri þróun eftir búgreinum. Hún er áfram verulegri óvissu háð, ekki síst í ljósi áhrifa kórónaveirufaraldursins sem ekki eru öll komin fram. Íslenskur landbúnaður hefur þó marga styrkleika svo sem gott aðgengi að landi á viðráðanlegu verði, gnægð af góðu vatni, einstök sjúkdómsstaða, litla varnarefnanotkun og óverulega sýklalyfjanotkun. Nálægð innlendrar framleiðslu við markaðinn dregur úr flutningsþörf og þar með kolefnisspori framleiðslunnar en þörf er á frekari rannsóknum á kolefnisspori greinarinnar í samanburði við innflutning. Framleiðsluhættirnar fela því í sér tækifæri gagnvart innlendum sem erlendum neytendum, en rekstrarumhverfi greinarinnar hvort sem í formi tollverndar eða beins stuðnings mun hafa veruleg áhrif á hvernig þróunin verður.

2.2 Þróun innanlandsmarkaðar

Breytingar á viðhorfum og neysluvenjum neytenda hafa óneitanlega mikil áhrif á matvælamarkaði og leiða af sér bæði áskoranir og tækifæri fyrir framleiðendur sem og seljendur matvæla. Ákveðnar breytingar virðast hafa átt sér stað á neyslumynstri neytenda á undanförunum árum. Í könnun Gallup frá árinu 2018 kemur fram að matarræði sem felst í að útiloka ákveðnar fæðutegundir hafa náð fótfestu og er þar nefnt Ketó, Paleó, lágkolvetnamataræði, grænmetisfæði og vegan (grænkerar).⁴ Breytingar á matarræði hafa áhrif á eftirspurn eftir matvælum en aukin eftirspurn eftir ákveðnum kjötvörum, fituríkum mjólkurvörum og grænmeti fylgir lágkolvetnamataræði og ketó svo dæmi sé tekið. Hins vegar fylgir minni eftirspurn eftir kjöti og mjólkurvörum hjá þeim sem kjósa grænmetis- og vegan-mataræði.

Margvíslegar ástæður liggja að baki breyttrar neysluhegðunar s.s. umhverfis- og /eða dýravelferðarsjónarmið, stefnur og straumar í heilsu og hollustuháttum. Umhverfissjónarmið hafa sífellt meiri áhrif á ákvarðanir neytenda og vilja neytendur í auknu mæli vita kolefnisspor þeirra vara sem þeir kaupa. Þá hafa

² Heimild: Hagstofa Íslands

³ Heimild: Hagstofa Íslands

⁴ Heimild: <https://www.gallup.is/frettir/araturgur-breytinga-matarhegdu-islinga-hvad-hefur-breyst/>

neytendur einnig aukinn áhuga á rekjanleika matvæla og gegnsæi í uppruna matvæla.

Fjöldi ferðamanna sem heimsækja Ísland hefur aukist gríðarlega á undanförunum árum, þó árið 2020 sé undantekning vegna heimsfaraldurs COVID-19. Árið 2019 komu rúmar tvær milljónir ferðamanna til landsins samanborið við tæp 500.000 árið 2010.⁵ Óhjákvæmilega hefur þetta áhrif á innlendan matvælamarkað og matarferðaþjónustu sem getur skapað tækifæri fyrir innlenda framleiðslu en kallar einnig á aukinn innflutning ákveðinna vara.

Nánar er fjallað um þróun innlendar framleiðslu og innflutnings í 3. kafla.

2.3 Viðskiptasamningar um landbúnaðarvörur

Á Íslandi eru í gildi samningar um viðskipti með landbúnaðarvörur sem móta umhverfi tolla að miklu leyti. Í tollskrá koma fram þeir tollar sem hér eru skilgreindir sem almennir tollar.⁶ Ýmsir viðskipta- og fríverslunarsamningar hafa mikil áhrif á umhverfi innflutnings á landbúnaðarvörum. Hér verður fjallað um helstu samninga Íslands og annarra ríkja, ríkjasambanda og alþjóðlegra stofnana sem hafa áhrif á viðskipti með landbúnaðarvörur.

2.3.1 Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)

Samningur um aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) tók gildi 1. janúar 1995, sbr. lög nr. 87/1995 og þau atriði samningsins sem fjölluðu um markaðsaðgang landbúnaðarvara tók gildi 1. júlí 1995. Samningurinn hefur markað það regluverk og viðskiptaumhverfi sem enn er í gildi. Samningurinn felur í sér lágmarksmarkaðsaðgang á ýmsum landbúnaðarvörum sem áður var bannað að flytja til landsins (einkum kjöt- og mjólkurafurðir) og/eða var háður sérstökum takmörkunum. Samningurinn fól í sér tollvernd í stað hafta og sérgjalda. Sá hluti samningsins sem felur í sér opnun á lágmarksmarkaðsaðgangi er veittur í formi tollkvóta. Innflutningur innan WTO tollkvóta ber ekki verðtoll⁷ en magntollur⁸ er lagður á, sem þó er lægri en almennur magntollur.

2.3.2 EFTA

Ísland gerðist aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) þann 1. mars árið 1970. Auk Íslands eru Noregur, Sviss og Liechtenstein aðilar að samningum. Nýr landbúnaðarsamningur var uppfærður síðla árs 2012 og tók hann gildi 1. júlí 2013

⁵ Heimild: <https://www.maelabordferdathjonustunnar.is/>

⁶ Almennir tollar sem lagðir eru á landbúnaðarvörur voru miðaðir við að tryggð yrði markaðsstaða innlendar framleiðslu. Ákvörðuð voru svokölluð tollígildi sem er mismunur heildsöluverðs innanlands og það verð sem gílti á heimsmarkaði en það myndaði grunninn að almennum tollum. Almennir tollar samanstanda af verðtolli (%) og/eða magntolli (kr./kg).

⁷ Verðtollur er prósentutala samkvæmt tollskrá sem reiknast á tollverð innfluttrar vöru.

⁸ Magntollur er krónutala sem reiknast á magneiningu innfluttrar vöru, í flestum tilvikum er krónutalan miðuð við kíló, en t.d. stk. þegar um blóm er að ræða.

en sá hluti samningsins sem fjallar um viðskipti með landbúnaðarvörur hefur tvisvar sinnum verið endurskoðaður. Með samningnum veitir Sviss hinum EFTA-ríkjunum fullan markaðsaðgang án tolla fyrir osta, þar með talið skyr, viðskipti með hross og fyrir lambakjöt innan WTO tollkvóta og Noregur veitir 20% lækkun á tollum innan WTO tollkvóta á nautakjöti. Þá veitir Noregur Íslandi og Sviss 200 tonna ostakvóta án tolla, auk ýmissa annarra lækkana frá almennum tollum. Ísland veitir hinum EFTA-ríkjunum í aðalatriðum sömu kjör og gert er í samningnum við ESB. Auk þess veitir Ísland 10 tonna tollkvóta í þurrkuðu, söltuðu og reyktu nautakjöti ásamt 15 tonna ostakvóta.

Á vettvangi EFTA samstarfsins hefur Ísland gert 27 fríverslunarsamninga við 38 ríki utan ESB. Almennt veitir Ísland ekki tollkvóta í þessum samningum. Samið hefur verið um afnám og/eða lækkun tolla á iðnaðarvörum, fiski, ýmsum unnum landbúnaðarvörum og óunnum.

2.3.3 EES og Evrópusambandið

Þann 1. janúar 1994 gerðist Ísland aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og sem hluti af þeim samningi féllu unnar landbúnaðarvörur undir Bókun 2 (EFTA-ESB) sem síðar breyttist í Bókun 3. Undir Bókun 3 falla margar unnar landbúnaðarafurðir sem eru tollfrjálsar samkvæmt bókuninni og rauninni er um að ræða flestar vörur sem ekki hafa verið skilgreindar sem viðkvæmar. Viðkvæmar vörur eru grunnvörur svo sem kjöt, mjólk, egg og ákveðnar tegundir blóma. Margar grunnvörur teljast hins vegar ekki viðkvæmar, svo sem ávextir og kornvara.

Árið 1972 gerðu Ísland og Evrópubandalagið samning um viðskipti fyrir ákveðnar landbúnaðarvörur, svokallaðar grunnvörur eða óunnar vörur. Það samkomulag var óbreytt þar til 1. mars 2007 þegar nýr samningur Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES-samningsins tók gildi. Samningurinn fól í sér að tollar á ýmsar vörur voru felldir niður, gagnkvæma lækkun tolla og tollkvóta.

Þann 17. september 2015 voru undirritaður nýr tvíhliða samningur Íslands og Evrópusambandsins um viðbótarfríðindi í viðskiptum með landbúnaðarvörur. Í rauninni er um að ræða þrjá endurnýjaða samninga sem leystu fyrri samninga af hólmi, þ.e. samning skv. bókun 3 um unnar landbúnaðarvörur, samning um grunnvörur á grundvelli 19. gr. EES samningsins og samning um gagnkvæma viðurkenningu á upprunatengdum landbúnaðarafurðum. Þessir samningar tóku gildi þann 1. maí 2018 og með því voru tollkvótar m.a. auknir til muna og eru innleiddir í skrefum til ársins 2021. Auk þess voru gerðar gagnkvæmar tollaniðurfellingar eða -lækkanir á ýmsum unnum matvörum.

Að umfangi á Ísland í mestum viðskiptum með landbúnaðarvörur við ríki ESB og eru þessir samningar þeir víðtækustu sem Ísland hefur gert á þessu sviði. Samningunum var ætlað að stuðla að auknu vöruúrvali og lægra vöruverði á Íslandi til hagsbóta fyrir neytendur en jafnframt skapa ný sóknarfæri til útflutnings landbúnaðarafurða. Tollkvótum samkvæmt samkomulaginu hefur undanfarin ár verið úthlutað tvisvar á ári. Sama úthlutunarfyrikomulag er á

öllum tollkvótum sem Ísland veitir og er fjallað um það síðar í kaflanum. Innflutningur innan ESB tollkvóta ber enga tolla, en þeir eru boðnir út ef umsóknir eru um meira magn en í boði er.

2.3.4 Aðrir samningar

Tvíhliða fríverslunarsamningar eða ívilnandi samningar hafa verið gerðir um viðskipti með landbúnaðarvörur t.d. við Noreg, Kína og Færeyjar (Hoyvíkursamningur).⁹

Bretland

Ljóst er að útganga Bretlands úr ESB hefur áhrif á alþjóðlegt viðskiptaumhverfi íslensks landbúnaðar. Árið 2020 hófust formlegar samningaviðræður við Bretland um viðskiptasamning og reiknað er með að Ísland og Noregur muni ljúka við gerð viðskiptasamnings við Bretland fyrir árslok 2020. Samið er sameiginlega með Noregi á flestum sviðum samningsins en sá kafli sem fjallar um vöruviðskipti með landbúnaðarvörur verður tvíhliða milli Íslands og Bretlands.

2.4 Almennir tollar á landbúnaðarvörur og helstu tollaívilnanir

Landbúnaðarvörur spanna vítt svið og eru tæplega 2.000 tollskrárnúmer í tollskrá sem tilheyra landbúnaði. Þessar vörur eru af fjölbreyttum toga og er innlend framleiðsla misviðkvæm fyrir innflutningi, sé hún til staðar. Um 87% tollskrárnúmera landbúnaðarvara eru tollfrjáls í gegnum viðskiptasamninga við ESB. Í töflu 2-1 má finna yfirlit yfir almenna tolla í tollskrá og helstu tollaívilnanir sem kveðið er á um í viðskiptasamningum, einkum ESB og WTO samningunum.

Í mörgum tilfellum þegar landbúnaðarvörur eru fluttar inn til landsins er um að ræða einhvers konar fríðindi vegna fríverslunarsamninga.

Þegar litið er yfir almenna tolla í tollskrá mætti túlka sem svo að háir tollar séu á velflestum landbúnaðarvörum, en við nánari skoðun má sjá að ýmsar ívilnanir eru í gildi. Í töflu 2-1 er gefin hugmynd um þá almennu tolla sem tollskrá segir til um og þar má einnig sjá yfirlit yfir helstu ívilnanir í gegnum viðskiptasamninga. Í töflu 2-1 er því ekki um að ræða tæmandi lista.

⁹ Heimild:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/utanrikisvidskipti/vidskiptasamningar/friverslunarsamningar/>

Tafla 2-1 Yfirlit yfir tollskrá, almenna tolla og tollaívilnanir

Lifandi dýr; vörur úr dýraríkinu.

1. **Lifandi dýr**
 - Tollskrá: 0% + 0 kr./kg
 - Allar línur tollfrjálsar en leyfisskyldur innflutningur vegna heilbrigðisreglna.
2. **Kjöt / ætir hlutar af dýrum**
 - Tollskrá: almennt er 30% verðtollur + magntollur. Dæmi: Nautalundir eru á 30% + 1.462 kr./kg, heill kjúklingur er á 30% + 603 kr./kg og reykt beinlaust svínakjöt er á 30% + 447 kr./kg.
 - 40% lægri tollgjöld sé vara upprunnin frá ESB (ótakmarkað).
 - Tollfrjáls innflutningur frá ESB innan tollkvóta (takmarkað).
 - Lægri tollgjöld á innflutningi innan WTO tollkvóta (takmarkað).
3. **Sjávarafurðir**
 - Tollskrá: almennt 0% + 0 kr./kg. (ekki til umfjöllunar)
4. **Mjólkurvörur / egg / hunang**
 - Tollskrá: almennt er 30% verðtollur + magntollur. Dæmi: Ostur er á 30% + 847 kr./kg, mjólkurduft er á 30% + 760 kr./kg, jógúrt er á 30% + 61 kr./kg og hunang er tollfrjálst.
 - Verðtollur (%) felldur niður á jógúrt (ESB).
 - Tollfrjáls innflutningur á ostum innan ESB tollkvóta (takmarkað).
 - Lægri tollgjöld á innflutningi osta innan WTO tollkvóta (takmarkað).
 - Magntollur á ostum og mjólkurdufti er uppfærður árlega miðað við gengi ISK (búvörusamningar/búvörulög)
5. **Aðrar vörur úr dýraríki / bein / hár / innyfli / ót.a.**
 - Tollskrá: 0% + 0 kr./kg
 - Allar línur tollfrjálsar en sumar vörur leyfisskyldar vegna heilbrigðisreglna.

Vörur úr jurtaríkinu.

6. **Lifandi tré / plöntur / afskorin blóm**
 - Tollskrá: Almennt bera viðkvæmar tegundir 30% verðtoll + magntoll á bilinu 480 til 0 kr./stk. Dæmi: Pottaplöntur í blóma eru á 30% + 480 kr./stk og afskorin blóm eru á 30% + 95 kr./stk.
 - Margar vörur tollfrjálsar frá ESB, þó ekki pottaplöntur, rósir og önnur afskorin blóm.
 - Tollkvótar á pottaplöntum, rósum og afskornum blómum (WTO - takmarkað)
7. **Grænmeti / matjurtir / rætur**
 - Tollskrá: Algengt er að vörur beri 30% + magntoll á bilinu 400 til 0 kr./kg. Álagðir tollar eru þó mismunandi eftir tímabilum, útflutningslandi og ýmsum ívilnunum sem nefndar eru að neðan.
 - Flestar tegundir tollfrjálsar frá ESB, en undantekningar eru:
 - Kartöflur, rófur og sveppir bera magntoll allt árið, verðtollur er felldur niður.
 - Gulrætur, hvítkál, blómkál ofl. útiræktað grænmeti er tollfrjálst hluta úr ári en bera magntoll þegar innlend framleiðsla er á markaði.
8. **Ávextir / hnetur**
 - Tollfrjáls innflutningur.
9. **Kaffi / te / krydd**
 - Tollfrjáls innflutningur.
10. **Korn**
 - Tollskrá: Tollfrjáls innflutningur á öðru en korni til fóðurgerðar.
 - Allt tollfrjálst frá ESB.
11. **Malaðar vörur / malt / sterkja ...**
 - Tollskrá: Almennt er tollfrjáls innflutningur á öðru en korni til fóðurgerðar.
 - Allt tollfrjálst frá ESB.
12. **Olíufræ / sáðkorn / fræ ...**
 - Tollskrá: Almennt er innflutningur tollfrjáls.
13. **Kvoðulakk / gúmmikvoða / jurtasafar ...**
 - Tollfrjáls innflutningur.
14. **Aðrar vörur úr jurtaríkinu / ót.a.**
 - Tollfrjáls innflutningur.

Feiti og olíur úr jurta- og dýraríkinu.

15. Feiti / olíur / vax ...

- Tollskrá: Almenn er tollfrjáls innflutningur á öðrum vörum en þeim sem innihalda mjólkurfitu.
- Tollfrjáls innflutningur frá ESB.

Unnin matvæli, drykkjarvörur, áfengir vökvar, tóbak o.fl.

16. Framleiðsla úr kjöti

- Tollskrá: Almennt bera unnar kjötvörur 30% verðtoll + magntoll á bilinu 1.144 til 52 kr./kg.
- Engar tollaívilnanir (lægri tollar) eru fyrir innflutning frá ESB, fyrir utan neðangreinda tollkvóta.
- Tollfrjáls innflutningur frá ESB innan tollkvóta (takmarkað).
- Lægri tollgjöld á innflutningi innan WTO tollkvóta (takmarkað).

17. Sykur og sætindi

- Tollskrá: Sætindi (t.d. karamellur og lakkrís) og ýmsar vörur úr súkkulaði bera toll en annað er tollfrjálst.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB.

18. Kakaó / kakaóvörur / súkkulaði

- Tollskrá: Mismunandi tollur eftir vörum en algengur verðtollur er 10% til 20% + magntollur á 0 til 139 kr./kg.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB.

19. Framleiðsla úr korni / brauð / pasta / kornflögur ...

- Tollskrá: Mismunandi tollur eftir vörum en algengur verðtollur er 0% til 20% + magntollur á 0 til 145 kr./kg.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB, fyrir utan á kjötfylltu pasta.

20. Framleiðsla úr matjurtum, ávöxtum ... / unnið eða varið skemmdum

- Tollskrá: Margar vörur eru tollfrjálsar, en ýmsar unnar vörur úr kartöflum bera verðtoll á bilinu 15% til 76%. Drykkjarvörur bera almenn 20% verðtoll.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB, nema vörur úr kartöflum (nasl, franskar o.þ.h.)

21. Ýmis matvælaframleiðsla / ger / sósur / súpur / rjómaís

- Tollskrá: Þessi kafli fjölbreyttur og er almennur tollur mishár. Margar vörur eru tollfrjálsar, en allar vörur sem innihalda t.d. kjöt eða mjólkurafurðir bera verðtoll og/eða magntoll.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB, nema rjómaís og viðbit.

22. Drykkjavörur / áfengir vökvar / edik

- Tollskrá: Þessi kafli fjölbreyttur og er almennur tollur mishár. Margar vörur eru tollfrjálsar en aðrar bera verðtoll á bilinu 10% til 20% og/eða magntoll 42 kr./kg.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB.

23. Leifar og úrgangur frá matvælaframleiðslu / skepnufóður

- Tollskrá: Almennt bera landbúnaðarvörur í þessum kafla 55% verðtoll.
- Innflutningur tollfrjáls frá ESB.

24. Tóbak og framleitt tóbakslíki

- Tollfrjáls innflutningur.

Heimild: Tollskrá, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

2.5 Tollkvótar

Tollkvóti veitir heimild til að flytja inn tilteknar vörur á engum eða lægri tollum. Þeir 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. Í mörgum viðskiptasamningum er kveðið á um samráðsvettvang milli samningsaðila svo unnt sé að taka fyrir mál er varðar framkvæmd og e.t.v. ágreiningsmál. Á móti þeim tollkvótum til innflutnings sem fjallað er um hér að neðan hafa íslensk stjórnvöld samið um tollkvóta til útflutnings fyrir ýmsar landbúnaðarafurðir, t.d. lambakjöt og skyr.

2.5.1 ESB tollkvótar

EES-samningurinn tekur ekki til viðskipta með helstu grunnvörur á sviði landbúnaðar en leggur niður þá stefnumörkun samningsaðila að leita í átt að auknu frjálsræði í milliríkjavíðskiptum. Samningurinn inniheldur sérstakt ákvæði, 19. gr. samningsins, um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur. Á grunni 19. gr. EES samningsins hafa verið gerðir sérstakir samningar um slík viðskipti og innihalda þeir ákveðna tollkvóta.

Frá árinu 2007 til 2018 voru í gildi tollkvótar fyrir innflutning á kjöti, kjötvörum og ostum frá ESB. Þessir tollkvótar voru auknir í nýjum samningum sem tóku gildi 1. maí 2018. Kveðið er á um aukningu tollkvótanna á fjórum árum í skrefum. Í töflu 2-2 má sjá magn þeirra tollkvóta sem giltu frá árinu 2007 til 2017 og þá tollkvóta sem munu gilda að lokinni innleiðingu árið 2021. Á innflutning innan þessara tollkvóta eru ekki lögð gjöld. Segja má að þetta séu umfangsmestu tollkvótar sem í boði eru og er eftirspurn eftir þeim er oftast mikil og er þeim þá úthlutað með útboði. Tíðkast hefur að skipta árlegum ESB tollkvótum í tvö tímabil, janúar til júní og júlí til desember.

Tafla 2-2 ESB tollkvótar

Vöruliður	Tollur innan kvóta			2007-2017	2018	2019	2020	2021 >
	Tollskrárn.	%	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
Þylsur o.þ.h.	úr 1601	0%	0	50	117	250	250	250
Unnar kjötvörur	1602	0%	0	50	130	290	400	400

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.

2.5.2 WTO tollkvótar

Aðildarsamningur að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) felur í sér lágmarksmarkaðsaðgang á ýmsum landbúnaðarvörum og er sá hluti samningsins sem felur í sér opnun á markaðsaðgangi veittur í formi tollkvóta.

Í töflu 2-3 má sjá þá tollkvóta sem gilt hafa skv. WTO samningi frá gildistöku hans árið 1995. Magn þessara tollkvóta miðaðist við að Ísland veitti svokallaðan lágmarksmarkaðsaðgang fyrir 5% af neyslu viðkomandi vara árin 1986-1988. Vörurnar sem um ræðir eru þær vörur sem áður var óheimilt að flytja til landsins. Tollkvótarnir hafa ekki breyst að magninu til síðan þeir tóku gildi, en neysla þessara vara hefur í mörgum tilvikum aukist til muna frá viðmiðunartímabilinu. Ekki er lagður verðtollur (%) á innflutning innan WTO tollkvóta en magntollur pr.

kg. er lagður á, sem þó er lægri en almennur magntollur skv. tollskrá. Ólíkt almennum magntolli þá breytist magntollur innan þessara tollkvóta frá ári til árs, enda er hann reiknaður skv. ákveðinni aðferðafræði sem felur í sér breytingar á gengi krónunnar.

Tafla 2-3 WTO tollkvótar

Vöruliður	Tollur innan kvóta		Tollkvóti á ári
	%	kr./kg*	tonn
Nautakjöt	0	538-884	95
Svínakjöt	0	77-582	64
Kínda- eða geitakjöt	0	0-659	345
Kjöt af alifuglum	0	263-362	59
Smjör og önnur fita	0	355	53
Ostur eða ystingur	0	189-290	119
Egg og eggjaafurðir	0	138-582	76
Unnar kjötvörur	0	44-931	86

Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. *Magntollur sbr. reglugerð nr. 493/2020 um úthlutun á WTO tollkvótum.

Tollkvótum vegna innflutnings á blómum og pottaplöntum er úthlutað sbr. 65. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Þessa tollkvóta má sjá í töflu 2-4. Tollkvótunum er úthlutað til sex mánaða í senn og er lagður 30% verðtollur á innflutning innan tollkvóta. Almennur tollur utan tollkvóta á þessarar vörur er 30%, auk magntolls frá 95 kr./stk. til 200 kr./stk. eftir tegundum.

Tafla 2-4 Tollkvótar vegna innflutnings á blómum og pottaplöntum

Vara	Tollur innan kvóta		Tollkvóti	
	%	kr./stk	jan-jún (stk.)	júl-des (stk.)
Pottaplöntur	30%	0	2.200	1.650
Pottaplöntur	30%	0	3.000	2.160
Rósir	30%	0	2.000	-
Tryggðablóm	30%	0	9.000	6.500
Afskorin blóm	30%	0	150.000	118.750

Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

2.5.3 Aðrir tollkvótar

Aðrir tollkvótar tengjast samstarfi við hin EFTA ríkin og þá má sjá í töflu 2-5.

Tafla 2-5 EFTA tollkvótar

Vörur	Útflutningsland	Tollur innan kvóta		Tollkvóti
		%	kr./kg	tonn
Nautgripakjöt, reykt/saltað	Sviss/Noregur	0	0	10
Ostur og ystingur	Sviss/Noregur	0	0	15
Smurostur	Noregur	0	0	13

Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

2.5.4 Opnir tollkvótar - aflagðir árið 2019

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hafði áður heimild skv. búvörulögum til að gefa út svokallaða „opna tollkvóta“ á grundvelli tillagna frá ráðgjafanefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara. Þessir tollkvótar voru gefnir út þegar

framboð ákveðinna vara taldist ekki nægjanlegt á innanlandsmarkaði. Í flestum tilvikum var um að ræða tímabundna tollkvóta fyrir innflutning tiltekinna vara á lægri tollgjöldum. Aðallega var um að ræða tollkvóta fyrir kjöt og skrokkhluta af nautum eða svínunum, þá sérstaklega nautahakkefni og svínasíður, en einnig útiræktað grænmeti o.fl.. Sem dæmi má nefna þá voru opnir tollkvótar á svínasíðum í gildi fyrir um þrjá mánuði að jafnaði árin 2014 til 2019, en þó breytilegt eftir ástandi á markaði. Opnir tollkvótar voru líka gefnir út fyrir hakkefni og ýmsa vöðva af nautgripum árin 2017, 2013-2015 og giltu þessir tollkvótar í tvo til 12 mánuði eftir aðstæðum hverju sinni.

2.6 Úthlutun tollkvóta og nýlegar breytingar á fyrirkomulagi tolla á landbúnaðarvörur

Í júní 2018 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fimm manna starfshóp um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara. Til efni skipunar starfshópsins var m.a. fyrrgreindur tollasamningur Íslands og ESB. Auk þess tók starfshópurinn til skoðunar í heild sinni regluverk um úthlutun tollkvóta í tengslum við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og aðrar aðferðir sem beitt var til að lækka tolla á innfluttum búvörum, einkum opnir tollkvótar.

Hlutverk hópsins var að endurskoða núverandi fyrirkomulag við úthlutun tollkvóta og finna leiðir til þess að koma ávinningi sem skapast með þeim takmörkuðu gæðum í meira mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs. Í janúar 2019 skilaði hópurinn skýrslu til ráðherra og var frumvarp lagt fram í kjölfarið með hliðsjón af þeim tillögum sem þar komu fram¹⁰.

Með lögum nr. 152/2019 um breytingar á tollalögum og búvörulögum var meðal annars útboðsfyrirkomulagi tollkvóta breytt. Meginreglan var sú að tollkvótum var úthlutað með uppboði 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.

Ýmsar aðrar nýlegar umbætur á stjórnsýslu með tolla á sviði landbúnaðar hafa verið gerðar eða eru í farvatninu, svo sem að stjórnsýsla í tengslum við úthlutun tollkvóta verði rafræn og að tollskrárnúmerum var fjölgað og vörulýsingar bættar til að auðvelda tollflokun og auka gæði upplýsinga um inn- og útflutning.

2.6.1 Úthlutun tollkvóta

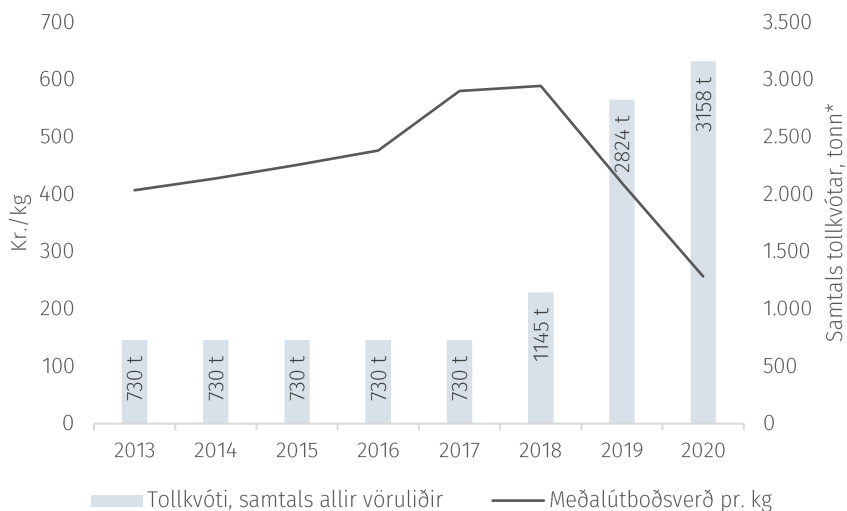
Þegar tollkvótum er úthlutað hefur framkvæmdin verið á þann veg að óskað er eftir umsóknum í tollkvóta. Ef sótt er um minna magn en það magn sem í boði er,

¹⁰ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e7d40644-2893-11e9-942f-005056bc4d74>

er tollkvótum úthlutað til umsækjenda og er ekki greitt sérstaklega fyrir þá. Eftirspurn eftir tollkvótum hefur aukist töluvert undanfarin ár og eru tollkvótum fyrir flestar vörur á grundvelli ESB og WTO samnings 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 næsta 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 fóru meðalverð á hvert kíló tollkvóta hækkandi.

Ein meginbreytingin sem fjallað er um hér að ofan var breytt aðferð við að bjóða út tollkvóta, svokallað jafnvægisútboð. Framkvæmd þess fyrirkomulags er í 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 tollkvóta 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 byggji á sanngirni og jafnræði þeirra sem sækjast eftir tollkvótum.

Mynd 2-1 Tollkvóti og meðalútboðsverð



Heimild: atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Á mynd 2-1 má sjá samanlagða ESB tollkvóta frá árinu 2013 til 2020 (að frádregnum kvótum fyrir upprunamerktá sérosta og lífrænt ræktaða alifugla) og meðalútboðsverð pr. kg. á verðlagi ársins 2019. Bent er á að útboðsverð geta 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 fara hækkandi frá 2013 til 2018. 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 2-1 lækkar meðalútboðsverð nokkuð í 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 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.

3. Innflutningur landbúnaðarvara til Íslands og innlend framleiðsla

3.1 Innflutningur landbúnaðarvara

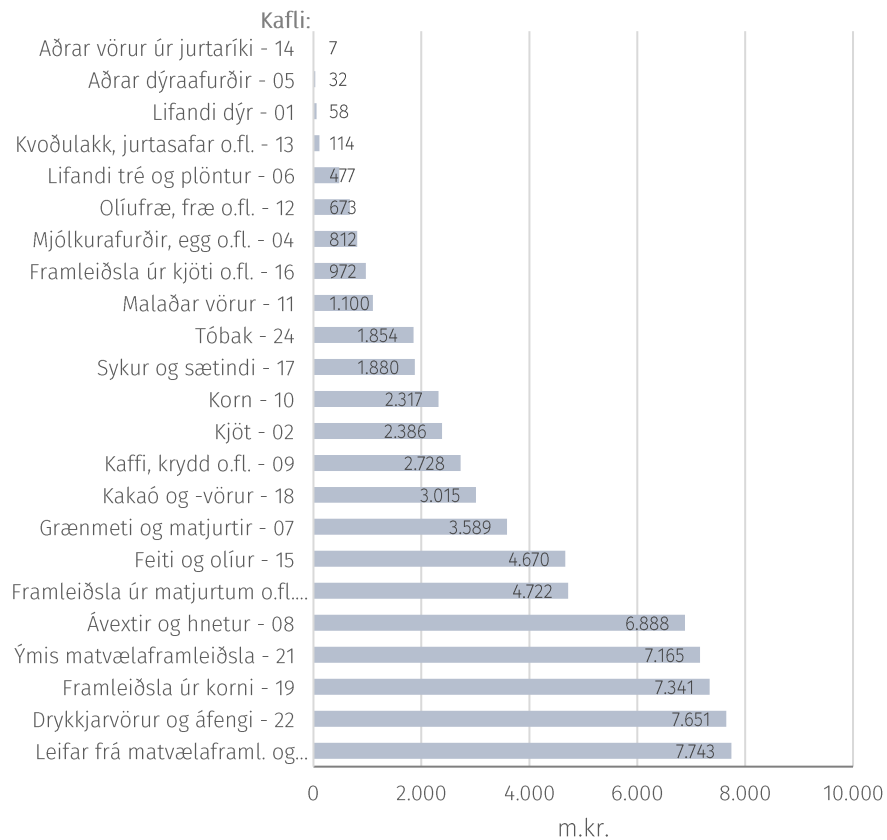
Innflutningur landbúnaðarvara hefur aukist undanfarin ár. Margt getur haft áhrif á hversu mikið magn landbúnaðarvara og hvaða vörur eru fluttar inn til landsins. Til að mynda hefur markaðsaðgangur til landsins í gegnum fríverslunarsamninga aukist undanfarinn áratug og hefur það haft nokkur áhrif þar sem innflutningur verður hagkvæmari með lægri tollum og auknum tollfrjálsum kvótum. Eftirspurn í mörgum vöruflokkum hefur aukist ár frá ári í takti við fjölgun ferðamanna og breytingar á neyslumynstri. Innlend framleiðsla hefur ekki haldið í við þá aukningu á sumum sviðum. Þá getur t.d. tíðarfar haft mikil áhrif á þörfina fyrir að flytja inn grænmeti og svo mætti lengi telja.

Í þessum kafla má finna umfjöllun og talnaefni um innflutning landbúnaðarvara í heildina litið.¹¹ Landbúnaðarvörur ná yfir vítt vörusvið, allt frá gosdrykkjum og kexi til kjöts og lifandi plantna. Aðeins hluti þess vörusviðs eru grunnvörur eða búvörur t.d. úr jurta- eða dýraríkinu. Síðar í kaflanum er ítarlegri umfjöllun um innflutning og innlenda framleiðslu helstu grunnvara íslensk landbúnaðar.

Á mynd 3-1 má sjá verðmæti innflutnings eftir köflum tollskrár árið 2019. Myndin sýnir stærðarskiptinguna eftir því hvaða vöruflokkar eiga í hlut.

¹¹ Þau innflutningsgögn sem stuðst er við í umfjöllun þessarar skýrslu eru sótt af vef Hagstofu Íslands. Bent er á að á sama tíma og unnið var að gerð skýrslunnar vann starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins að úttekt á hvort misræmi væri að finna milli magns í útflutningstölum úr gagnagrunni Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands. Niðurstöður voru þær að skv. gögnum Hagstofu Íslands var 4% meiri innflutningur kjöts árin 2017-2019 en skv. gögnum ESB. Í mjólkurvörum er innflutningur skráður 21% minni til Íslands skv. Hagstofu Íslands en skv. gögnum Evrópusambandsins. Á haustmánuðum 2020 ákvað fjármála- og efnahagsráðherra að setja á fót nýjan starfshóp til að gera frekari greiningar og koma með tillögur að útbótum. Niðurstöður úttektarinnar má finna á [vefsíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins](#).

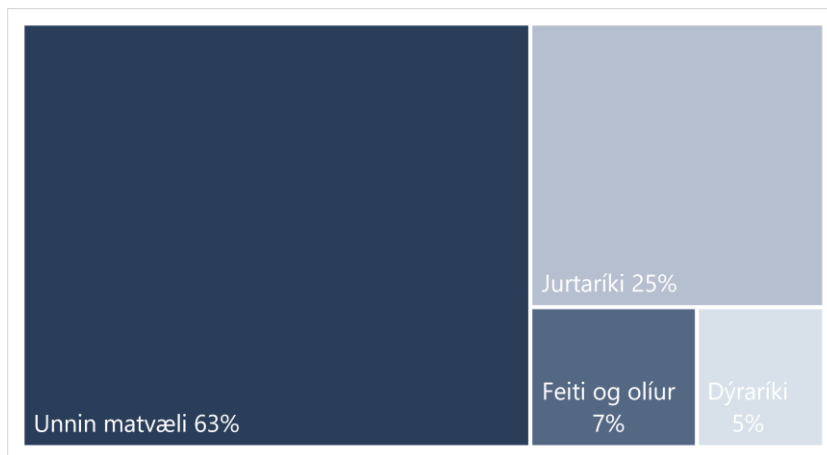
Mynd 3-1 Innflutningur eftir köflum tollskrár - verðmæti árið 2019



Heimild: Hagstofa Íslands.

Alls voru fluttar inn landbúnaðarvörur fyrir um 81,5 milljarða króna árið 2019 en heildarinnflutningur var 361.529 tonn. Á mynd 3-2 má sjá innflutningsverðmæti ársins 2019 skipt upp í þá flokka tollskrár sem ná til landbúnaðarvara. Í grundvallaratriðum eru þetta allar vörur í köflum 1 til 24 í tollskrá, að frátöldum sjávarafurðum. Mest er flutt inn af unnum matvælum eða 63%, enda stór flokkur sem nær yfir m.a. drykkjarvörur, brauðmeti, unnar kjöt- og grænmetisvörur, sykur og sælgæti. Í verðmæti talið eru vörur sem tilheyra jurtaríkinu um 25% innflutnings, m.a. grænmeti, plöntur, ávextir, kaffi og korn. Um 7% tilheyra flokknum feiti og ýmsar olíur og um 5% innflutnings árið 2019 eru vörur úr dýraríkinu, einkum kjöt og mjólkurvörur.

Mynd 3-2 Innflutningur eftir flokkum tollskrár – hlutfall verðmætis árið 2019



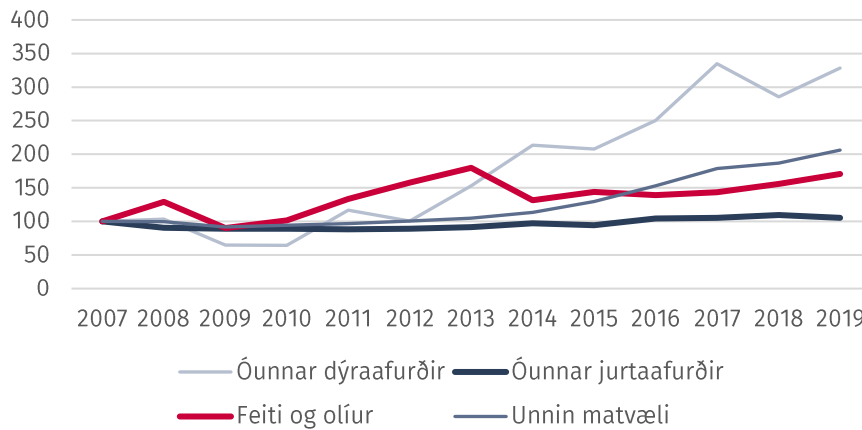
Heimild: Hagstofa Íslands.

Gróflega má skipta landbúnaðarvörum í unnar vörur og óunnar vörur. Á mynd 3-2 sést að um 70% innflutnings eru unnin matvæli og feiti og olíur, þ.e. vörur sem mætti skilgreina sem minna viðkvæmar en afurðir í hinum tveimur flokkunum, úr dýra- og jurtaríki. Hinir tveir síðarnefndu flokkar innihalda m.a. kjöt, mjólkurvörur, plöntur og grænmeti, eða þær vörur sem íslenskur landbúnaður er að miklu leyti byggður á. Í skýrslunni er megináhersla lögð á þessa vöruflokka.

Mest hefur aukning verið á innflutningi á afurðum dýra, einkum óunnum kjötvörum og mjólkurvörum. Innflutningur á jurtaafurðum og unnum matvælum er þó í magni talið mun meiri. Má rekja helstu ástæður aukningar dýraafurða til aukinna tollkvóta til landsins sem tóku gildi í maí 2018 á grundvelli viðskiptasamnings við Evrópusambandið og einnig að veittir voru opnir tollkvótar á ákveðnar vörur sem skorti á innlendum markaði. Athyglisvert er að skoða verðmæti innfluttra jurtaafurða en þar hefur innflutningur lítið breyst á milli árunna 2007 og 2019.

Á mynd 3-3 má sjá þróun heildarinnflutnings landbúnaðarvara eftir flokkum tollskrár. Myndin sýnir breytingu frá 2007, þar sem verðmæti innflutnings hefur verið gefið grunngildi 100 (vísitala). Áhugavert er að sjá aukningu í óunnum eða lítt unnum afurðum dýra (kjöt, mjólk, egg o.fl.) frá árinu 2012, en um 80% af aukningunni milli 2007 til 2019 er rakin til innflutnings á nauta-, svína-, alifuglakjöti og ostum. Innflutningstölur eftir mánuðum benda til að talsverður hluti aukningar innflutnings megi rekja til nautahakkefnis og svínasíða, en opnað var á tollkvóta fyrir þessar vörur vegna skorts á ákveðnum tímabilum (heimild til að opna tollkvóta var felld úr gildi þann 1. janúar 2020).

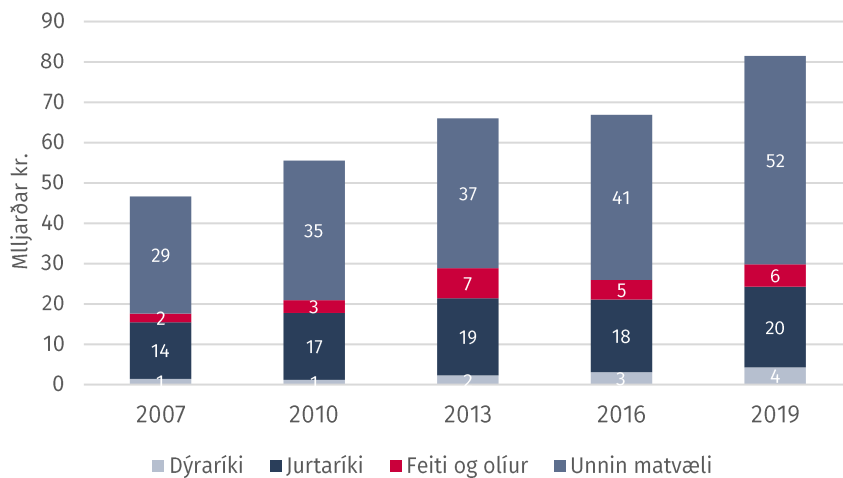
Mynd 3-3 Innflutningur landbúnaðarvara – þróun verðmætis frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands. Verðmæti er á verðlagi ársins 2019 miðað við vísitölu neysluverðs.

Á mynd 3-4 má sjá heildarverðmæti innflutnings landbúnaðarvara eftir flokkum með þriggja ára millibili. Innflutningur hefur aukist í öllum flokkum. Mest er flutt inn af því sem flokkast sem unnar landbúnaðarvörur.

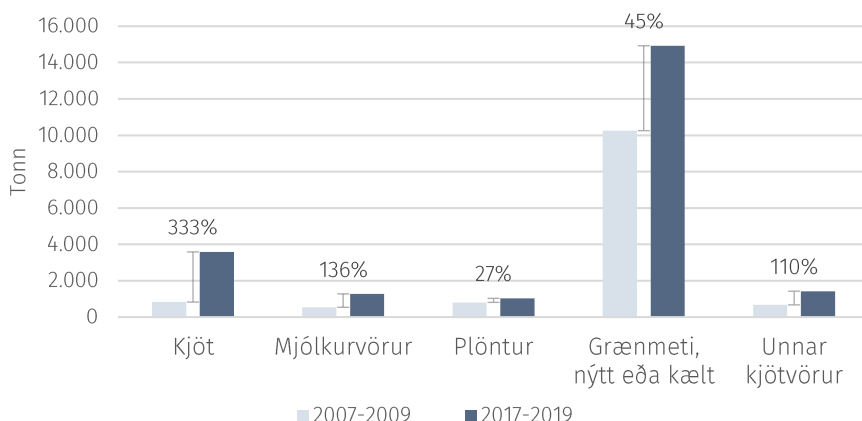
Mynd 3-4 Innflutningur eftir flokkum - verðmæti frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands. Verðmæti á verðlagi ársins 2019 miðað við vísitölu neysluverðs.

Í skýrslunni er áhersla lögð á landbúnaðarvörur sem framleiddar eru hér á landi og hafa í gegnum tíðina notið ákveðinnar tollverndar. Þetta eru helstu kjöttegundir og vörur sem unnar eru að mestu leyti úr kjöti, plöntur og blóm, grænmeti og mjólkurvörur. Á mynd 3-5 má sjá þessa vöruflokka og innflutt magn þeirra að meðaltali fyrir árin 2007-2009 samanborið við árin 2017-2019.

Mynd 3-5 Breyting á innflutningi nokkurra vörflokka - magn



Heimild: Hagstofa Íslands.

Eins og sjá má hefur innflutningur aukist í öllum þessum vörflokkum. Aukningin er mest í óunnum kjötvörum eða 333%, en sala á innlendri framleiðslu hefur á sama tíma aukist um 15%. Innflutningur á unnum kjötvörum hefur aukist um 110% að magni til. Innflutningur á mjólkurvörum er að miklu leyti vegna osta og er aukning um 136% á tímabilinu. Innvegin mjólk frá bændum hefur á sama tíma aukist um 23%. Minnst er aukningin á innflutningi á plöntum, eða um 27%, en gögn um heildarmagn innlestrar framleiðslu liggja ekki fyrir. Innflutningur á grænmeti hefur aukist um 45%, en athyglisvert er að sala á innlendu grænmeti hefur á sama tíma dregist saman um 20%. Þar vegur 34% sölusamdráttur í kartöflum þyngst en einnig um 20% samdráttur í tómötum. Framleiðsla getur hins vegar sveiflast nokkuð milli ára vegna tíðafars. Á þessu tímabili, frá 2007 til 2019, jókst íbúafjöldi um 11% hér á landi og ferðamönnum fjölgaði um 337%.

Hér að neðan verður vikið sérstaklega að helstu landbúnaðarvörum sem framleiddar eru héraðs og innflutningi á sambærilegum vörum. Einkum er fjallað um kjöt, kjötvörur, plöntur og blóm, grænmeti og mjólkurvörur, þó að flóra íslensks landbúnaðar sé umfangsmeiri en þessar afurðir.

3.2 Helstu landbúnaðarvörur sem eru fluttar inn og framleiddar á Íslandi

3.2.1 Lifandi dýr

Meginregla laga um innflutning dýra nr. 54/1990 er að slíkur innflutningur er óheimilaður. Á því eru þó undantekningar og eru veitt leyfi fyrir innflutningi lifandi dýra en undir ströngum skilyrðum og mismunandi ferlum eftir tegundum dýra. Innflutningur lifandi dýra er því afar takmarkaður og er verðmæti hans um 50-60 m.kr. á ári skv. Hagstofu Íslands. Stærstur hluti innflutnings eru minkar, býflugur og gæludýr.

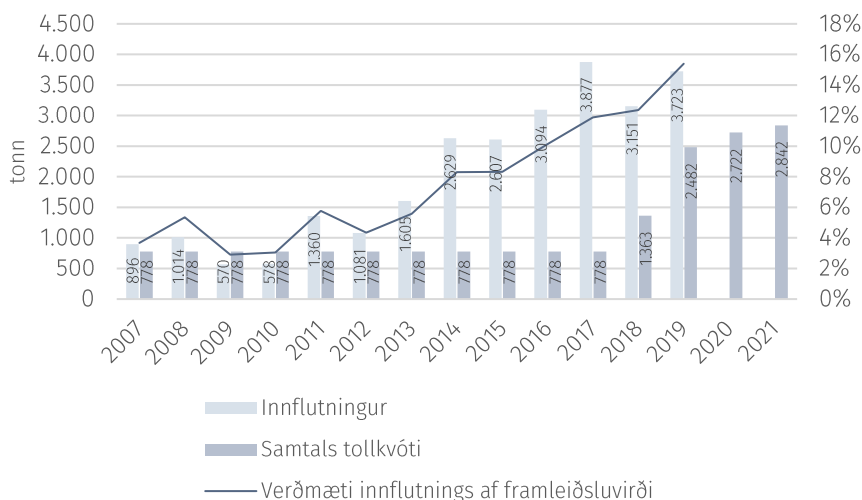
3.2.2 Kjöt

Í 2. kafla tollskrár má finna óunnar kjötvörur, þ.e. kjöt og æta hluta af dýrum, frosið og ferskt, með og án beins. Aðrar vörur sem eru að meginstofni úr kjöti er einnig að finna í 16. kafla en hafa þá verið unnar á ýmsan hátt, t.d. álegg og pylsur.

Á mynd 3-6 má sjá hvernig innflutningur á kjöti hefur þróast á tímabilinu 2007-2019 og magn helstu tollkvóta sem í gildi eru, þ.e. á grundvelli aðildarsamnings Íslands við Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO) og tollsamnings við ESB. Á myndinni má sjá að innflutningur á kjöti hefur aukist talsvert undanfarinn áratug. Lengi vel var magn innflutnings að mestu leyti bundið við tollkvóta sem veittir voru. Frá árinu 2011 hefur innflutningur verið umfram það magn sem í boði er að flytja inn á tollkvótum. Þegar vörur eru fluttar inn umfram tollkvóta er lagður á þær tollur, ýmist almennur tollur eða lægri tollur skv. viðskiptasamningum. Mikill meirihluti innflutnings á kjöti í 2. kafla tollskrár er fluttur inn frá ESB ríkjum og eru tollar þá 40% lægri en almennur tollur, á ostum og unnum kjötvörum eru ekki aðrar ívilnanir en tollkvótar.

Hlutfall verðmætis innflutnings af framleiðsluvirði innanlands hefur samhliða auknum innflutningi hækkað úr 3-6% fyrstu ár tímabilsins í 12-15% 2018 og 2019. Aukinni eftirspurn hefur þannig verið mætt að meira leyti með innflutningi frekar en innlendri framleiðslu.

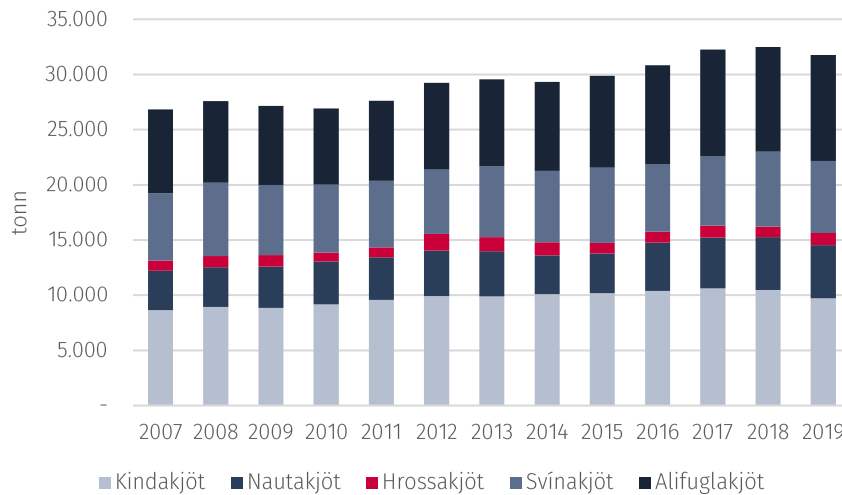
Mynd 3-6 Innflutningur á kjöti, tollkvótar og verðmæti innflutnings af virði innlestrar framleiðslu - frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Innlend kjötframleiðsla hefur aukist um 21% frá árinu 2007 en þá var heildarframleiðsla á kjöti 26.833 tonn samanborið við 31.752 tonn árið 2019. Á mynd 3-7 má sjá hvernig kjötframleiðsla hefur þróast eftir tegundum frá árinu 2007.

Mynd 3-7 Innland kjötframleiðsla eftir tegundum – frá 2007-2019

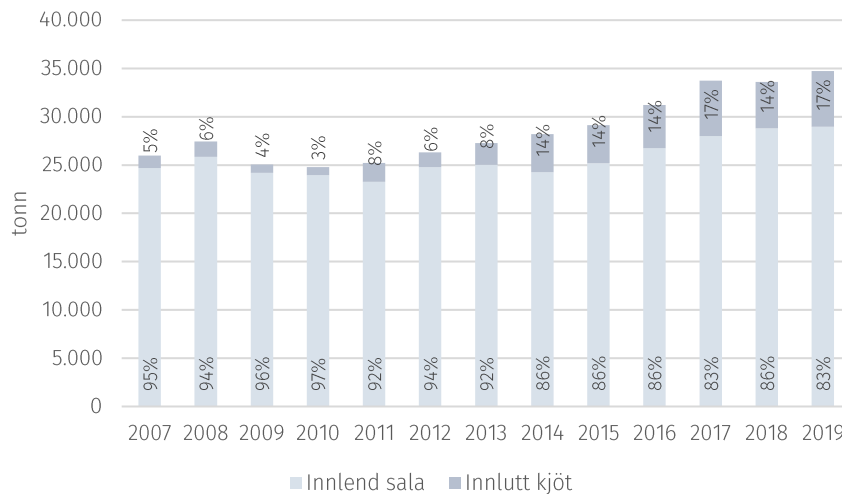


Heimild: Hagstofa Íslands

Mest hefur aukningin verið í framleiðslu á nautakjöti og alifuglakjöti. Árið 2007 var innland nautakjötfra­mleiðsla 3.557 tonn samanborið við 4.826 tonn árið 2019 sem er 36% aukning á tímabilinu. Framleiðsla á alifuglakjöti jókst um 26% á tímabilinu og var 9.589 tonn árið 2019 samanborið við 7.597 tonn árið 2007. Þegar litið er á þróun innflutnings og innlendra­r framleiðslu kjöts sést að innflutningur hefur aukist hlutfallslega meira en innland framleiðsla á síðari árum.

Á mynd 3-8 má sjá hlutfall sölu á innlendu kjöti og innflutnings á kjöti í 2. kafla tollskrár af heildarsölu kjöts. Innland sala er skráð í heilum skrokkum og á myndinni hefur innflutningur á nauta-, alifugla- og svínakjöti verið umreiknaður í skrokka til að auðveldara sé að bera saman tölurnar. Samanlögð sala á innlendu og innfluttu kjöti gefur vísbendingar um heildarneyslu, hér talið í heilum skrokkum. Hlutfall innflutnings var á bilinu 4%-6% á fyrstu þremur árum tímabilsins sem sýnt er á mynd 3-8 en 14%-17% á síðustu þremur árunum. Ljóst er að hlutdeild innflutnings hefur aukist á kjötmarkaði síðustu ár. Nánar er fjallað um einstaka kjöttegundir síðar í kaflanum.

Mynd 3-8 Sala á kjöti í skrokkum – frá 2007-2019



Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Nautakjöt

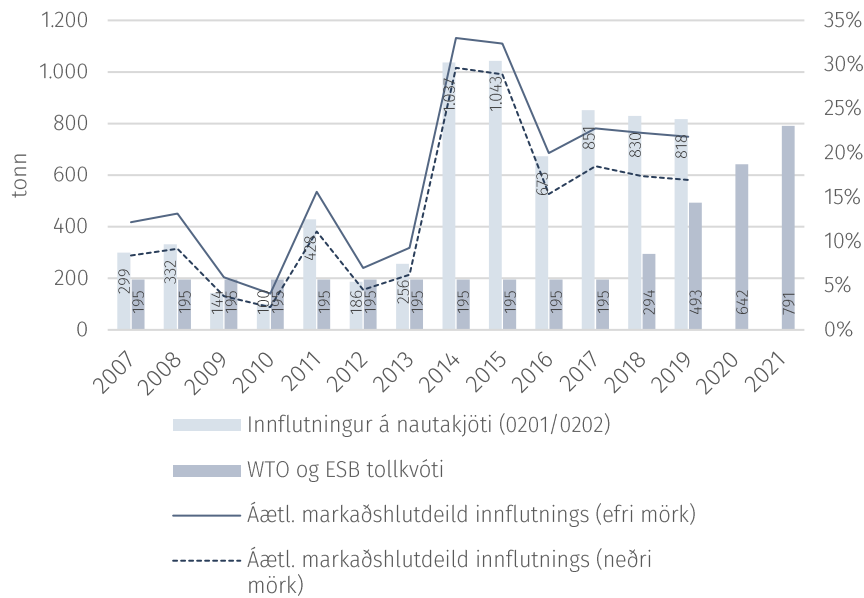
Á mynd 3-9 má sjá magn innflutnings á nautakjöti frá árinu 2007 til 2019, samanlagða WTO og ESB tollkvóta og áætlaða markaðshlutdeild innflutnings af heildarsölu innanlands. Markaðshlutdeild er sýnd með efri og neðri mörkum. Gögn um sölu innlendra afurða er talið í skrokkum, þ.e. kjöt með beini en stærstur hluti innflutnings er kjöt án beins. Til að gera gögnin samanburðarhæfari hefur innflutningur á beinlausu kjöt verið umbreytt í kjöt með beini¹², þ.e. efri mörk, en neðri mörk taka ekki tillit til kjöthlutfalls á skrokkum. Sjá má að innflutningur hefur aukist úr 299 tonnum árið 2007 í 818 tonn árið 2019 og að markaðshlutdeild innflutnings hefur aukist á tímabilinu. Sala á innlendu nautakjöti hefur einnig aukist nokkuð eða úr 3.560 tonnum árið 2007 (skrokkar) í 4.818 tonn árið 2019.

¹² Samkvæmt upplýsingum frá Bændasamtökum Íslands er kjötnýting skrokka af svínunum og nautum að meðaltali 60% en einnig er stuðst við skýrslur Matís (2007) og Rannís (2001). Sjá nánar:

http://www.matis.is/media/matis/utgafa/Skyrsla_3-07.pdf og

<http://kjetbokin.is/wp-content/uploads/2013/05/Kj%C3%BAklingavinnsla.pdf>

Mynd 3-9 Magn og markaðshlutdeild innflutnings og tollkvótar - nautakjöt frá 2007 til 2019



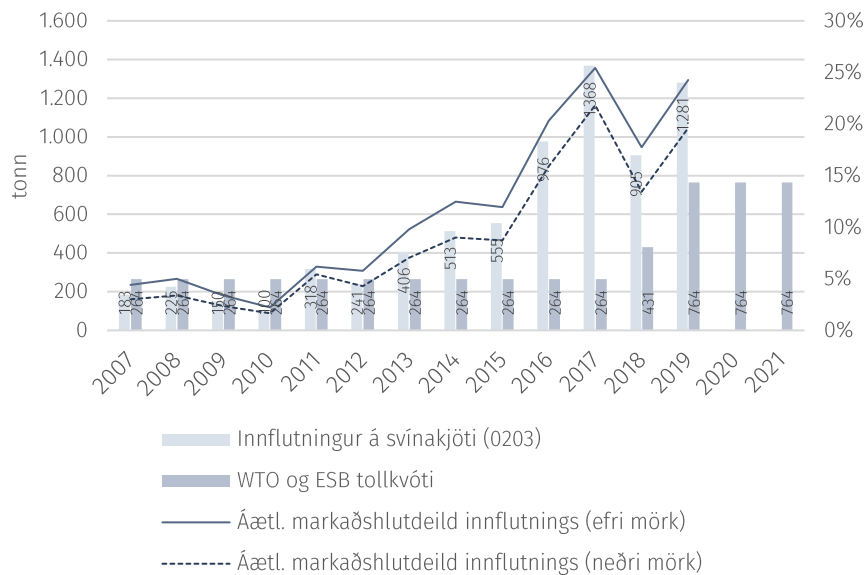
Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Bent skal á að stór hluti innflutnings á síðari helmingi tímabilsins eru einkum nautahakkefni og að einhverju leyti nautalundir, en opnað var á tollkvóta á ákveðnum tímabilum vegna skorts á framboði á markaði. Ekki liggja fyrir nákvæm gögn um innflutning í gegnum þessa tollkvóta en þegar innflutningsgögn eru skoðuð eftir mánuðum má sem dæmi áætla að innflutningur á þessum tollkvótum hafi verið allt að 990 tonn árið 2015 og 320 tonn árið 2016.

Svínakjöt

Á mynd 3-10 má sjá innflutning á svínakjöti í vörulið 0203 í tollskrá, samanlagða tollkvóta, efri og neðri mörk markaðshlutdeildar innflutnings af heildarsölu svínakjöts. Markaðshlutdeild innflutnings hefur aukist á tímabilinu en árið 2007 var hún í kringum 5% en er á bilinu 20-24% árið 2019.

Mynd 3-10 Magn og markaðshlutdeild innflutnings og tollkvótar - svínakjöt frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

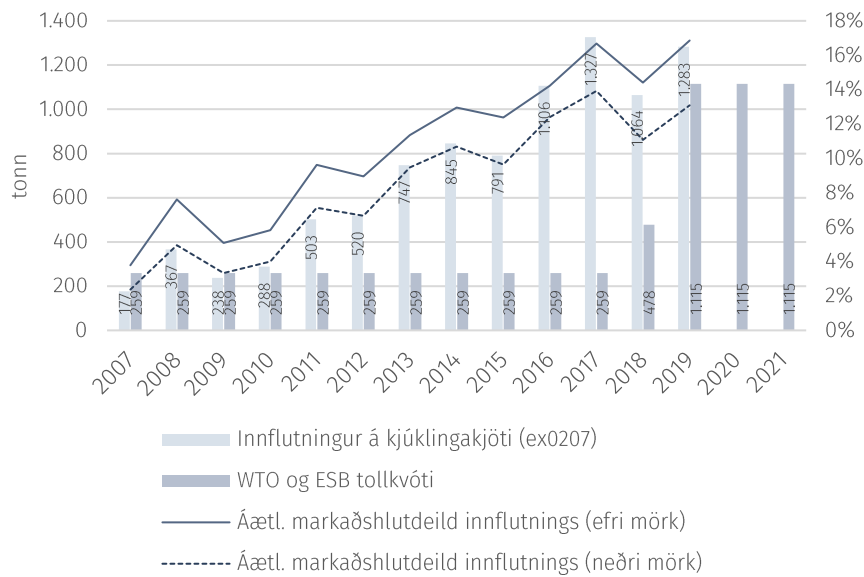
Sama á við um innflutning svínakjöts á opnum tollkvótum eins og í tilviki nautakjöts. Aukningu á seinni hluta tímabilsins má að miklu leyti rekja til opinna tollkvóta á svínasiðum, sem helst í hendur við fjölgun ferðamanna og neyslu þeirra á beikoni. Áætlaður innflutningur á opnum tollkvótum árin 2015 til 2018 er á bilinu 250-970 tonn¹³.

Kjúklingakjöt

Innflutningur á kjúklingakjöti hefur aukist á árunum 2007 til 2019, líkt og í nauta- og svínakjöti, en þó heldur minna eins og sjá má á mynd 3-11. Mögulega má það rekja til þess að ekki þótti þörf á að opna á tollkvóta á tímabilinu. Tollkvótar eru nú orðnir samtals 1.115 tonn sem er rétt undir því magni sem flutt hefur verið inn árin 2017 til 2019. Þá er meðtalinn 200 tonna tollkvóti fyrir lífrænt ræktað og lausagöngu kjúklingakjöt. Markaðshlutdeild innflutnings er mæld á sama hátt og fyrir svína- og nautakjöt og er aðeins á bilinu 2-4% árið 2007 en er á bilinu 13-17% árið 2019. Sala á innlendum afurðum var um 7.500 tonn árið 2007 en var orðin 9.800 tonn árið 2019. Á sama tíma jókst innflutningur úr 177 tonnum í 1.283 tonn.

¹³ Ítarleg gögn um innflutning á opnum tollkvótum liggja ekki fyrir. Hér er innflutningur á opnum tollkvótum áætlaður miðað við innflutning þeirra tollskrárnúmera sem opnað var á og aðeins litið á innflutning innan gildistíma tollkvótanna. Innflutningur árið 2015 er áætlaður 250 tonn, 618 tonn árið 2016, 967 tonn árið 2017 og 462 tonn árið 2018. Í gildi voru einnig opnir tollkvótar fyrir svínasiður í tæpa tvo mánuði árið 2019.

Mynd 3-11 Magn og markaðshlutdeild innflutnings og tollkvótar - kjúklingakjöt frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Neysla á innlendu og innfluttu kjöti

Í töflum 3-1 til 3-4 má finna upplýsingar um heildarsölu á nautakjöti, svínakjöti, kjúklinga- og kalkúnakjöti og lambakjöti árin 2007, 2013 og 2019. Innflutningi hefur verið umbreytt í skrokka til samanburðar við innlenda sölu sem skráð er í skrokkum. Heildarsala inniheldur seldar innlendar afurðir til verslana og vinnslustöðva og innflutning. Þá má sjá hlutfall innfluttra afurða í neyslu, sem áætluð er sem sala á innlendum afurðum í skrokkum auk innflutnings (með og án tillits til beinahlutfalls). Innflutningur á kjöti er að mestu leyti vöðvar og annað beinlaust kjöt, sem dæmi var 97% innflutnings á nautakjöti annaðhvort vöðvar eða úrbeinað hakkefni árið 2019. Þannig er leitast eftir því að gera tölur um innflutning og neyslu samanburðarhæfar og ber að líta á þær sem vísbendingu frekar en nákvæm hlutföll, enda er einnig nokkur innflutningur á kjöti sem ekki er hægt að greina niður á tegundir samkvæmt flokkunarkerfi tollskrárinnar.

Einnig má sjá áætlaða sölu hvernar tegundar á hvern íbúa landsins á hverjum tíma, en tekið hefur verið tillit til fjölda ferðamanna og er reiknað með meðaldvöl hvers og eins sé ein vika á landinu.¹⁴

Neysla á innfluttu nautakjöti af heildarneyslu nautakjöts er nokkuð breytilegur milli ára, en það kann að skýrast af opnum tollkvótum fyrir hakkefni árin 2013-

¹⁴ Samkvæmt Mælaborði ferðapjónustunnar var meðaldvalarlengd árið 2019 eftir mánuðum frá 4,6 nóttum í janúar til 8,4 nætur í ágúst þegar flestir ferðamenn eru á landinu. Heimild: www.maelabordferdathjonustunnar.is

2015 og árið 2017 (voru í gildi frá þremur til tólf mánuði). Innflutningur á nautakjöti hefur aukist nokkuð síðustu ár og neysla aukist. Árin 2016 og 2019 var hlutfall innflutnings á bilinu 20%-22% af heildarneyslu. Aukningu innflutnings á nauta- og svínakjöti má að miklu leyti rekja til þess að tollkvótar hafa verið opnir vegna markaðsaðstæðna og eru magntollar innan þeirra breytilegir milli ára, en einnig er gildistími tollkvótanna breytilegur. Jafnframt tóku í gildi auknir tollkvótar 1. maí 2018 eins og fram hefur komið.

Tafla 3-1 Neysla á innlendu og innfluttu nautakjöti

Nautakjöt	2007	2013	2019	Breyting frá 2007 til 2019
Heildarsala (tonn)	4.054	4.517	6.166	52%
Hlutfall innfluttra afurða í sölu	8-12%	6-9%	17-22%	
Áætluð sala pr. íbúa (kg)*	12,8	13,4	16,0	25%
þ.a. Innlent	11,2	12,2	12,5	11%
þ.a. Innflutt	1,6	1,2	3,5	124%

Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

* að meðtöldum ferðamönnum, sem ígildi íbúa á ársgrundvelli.

Neysla svínakjöts jókst um 35% frá árinu 2007 til 2019. Stór hluti aukningarinnar er innflutt kjöt, á árunum 2007 og 2010 var hlutfall innflutnings af neyslu 2,2%-4,4% en var hlutfallið 24,3% árið 2019. Nokkuð er flutt inn af svínasiðum sem hráefni í beikon og hefur eftirspurn aukist samfara auknum ferðamannastraumi. Á hluta árána 2014-2019 var á þeim opinn tollkvóti (frá mánuði til 7 mánaða tímabil), þar sem gjöld voru lækkuð vegna skorts á markaði.

Tafla 3-2 Neysla á innlendu og innfluttu svínakjöti

Svínakjöt	2007	2013	2019	Breyting frá 2007 til 2019
Heildarsala (tonn)	6.369	6.394	8.621	35%
Hlutfall innfluttra afurða í sölu	3-4%	6-10%	15-24%	
Áætluð sala pr. íbúa (kg)*	20,1	19,0	22,3	11%
þ.a. Innlent	19,2	17,1	16,9	-12%
þ.a. Innflutt	0,9	1,9	5,4	510%

Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

* að meðtöldum ferðamönnum, sem ígildi íbúa á ársgrundvelli.

Hlutfall innflutnings af neyslu kjúklinga- og kalkúnakjöts jókst úr 3,8% í 16,9% frá árinu 2007 til 2019. Sjá má að neyslan hefur farið vaxandi frá ári til árs og hefur innflutningur einnig aukist á tímabilinu. Meirihluti innflutningsins er kjúklingakjöt eða um 94% árið 2019.

Tafla 3-3 Neysla á innlendu og innfluttu kjúklinga- og kalkúnakjöti

Kjúklinga- og kalkúnakjöt	2007	2013	2019	Breyting frá 2007 til 2019
Heildarsala (tonn)	7.749	8.899	11.783	52%
Hlutfall innfluttra afurða í sölu	2-4%	8-11%	11-17%	
Áætluð sala pr. íbúa (kg)*	24,5	26,4	30,5	24%
þ.a. Innlent	23,6	23,4	25,3	8%
þ.a. Innflutt	0,9	3,0	5,1	454%

Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

* að meðtöldum ferðamönnum, sem ígildi íbúa á ársgrundvelli.

Kindakjöt er flutt út í mun meira mæli en það er flutt inn. Taflan sýnir eingöngu „hreint“ kjöt sem ekki hefur verið unnið á annan hátt en skorið eða úrbeinað. Nær enginn innflutningur á sér stað nema árið 2019, um 65 tonn, þegar tímabundinn skortur varð á markaði fyrir lambahryggi. Aðrar kjöttegundir og lítt unnar kjötvörur tilheyra 2. kafla, t.d. reykt og saltað kjöt, en þar eru kjöttegundir oft flokkaðar saman, svo erfitt er að greina á milli tegunda.

Tafla 3-4 Neysla á innlendu og innfluttu lambakjöti

Lambakjöt	2007	2013	2019	Breyting frá 2007 til 2019
Heildarsala (tonn)	6.938	6.625	7.165	3%
Hlutfall innfluttra afurða í sölu	0%	0%	1%	
Áætluð sala pr. íbúa (kg)*	21,9	19,7	18,5	-15%
þ.a. Innlent	21,9	19,7	18,4	-16%
þ.a. Innflutt	0,0	0,0	0,2	-

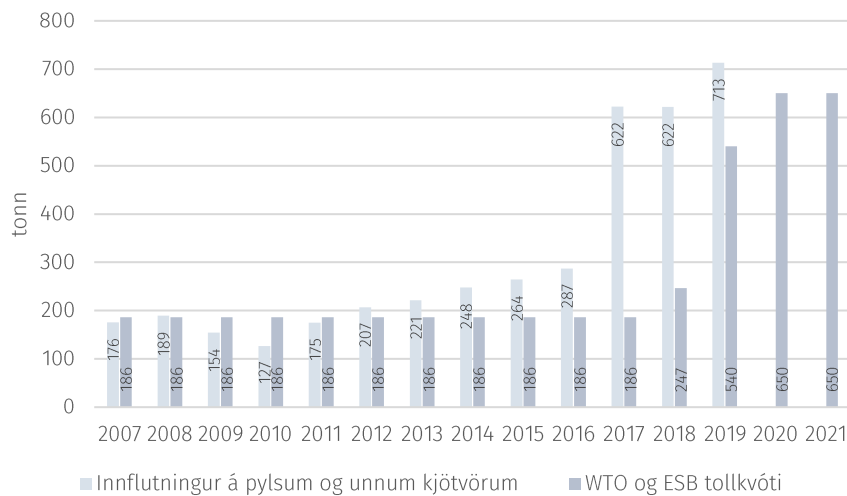
Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

* að meðtöldum ferðamönnum, sem ígildi íbúa á ársgrundvelli.

Pylsur og unnar kjötvörur

Á mynd 3-12 má sjá innflutning á pylsum og unnum kjötvörum í vöruliðum 1601 og 1602, auk samanlagðra tollkvóta fyrir báða vöruliði. Líkt og í óunnum kjötvörum hefur innflutningur aukist á undanförunum árum. Gögn um innlenda framleiðslu eru ekki tiltækar, en leiða má að því líkum að ákveðinn hluti innflutnings á kjöti fari til áframhaldandi vinnslu á kjötvörum.

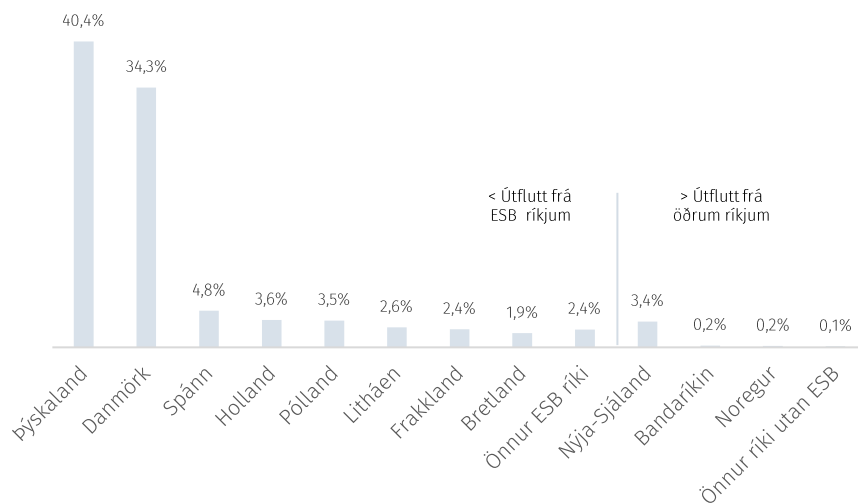
Mynd 3-12 Magn innflutnings og tollkvótar - pylsur og unnar kjötvörur frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Á mynd 3-13 má sjá að mikill meirihluti kjöts sem flutt er hingað til lands kemur frá Þýskalandi og Danmörku, eða samtals um 75% að meðaltali árin 2018 og 2019. Árin 2012 til 2019 kom um 95% alls innflutnings af kjöti frá ríkjum ESB. Aðeins lítill hluti innflutnings kemur frá ríkjum utan ESB, helst er það kjöt sem er að uppruna frá Nýja-Sjálandi, eða um 3,4% af heildarinnflutningi.

Mynd 3-13 Helstu útflutningslönd

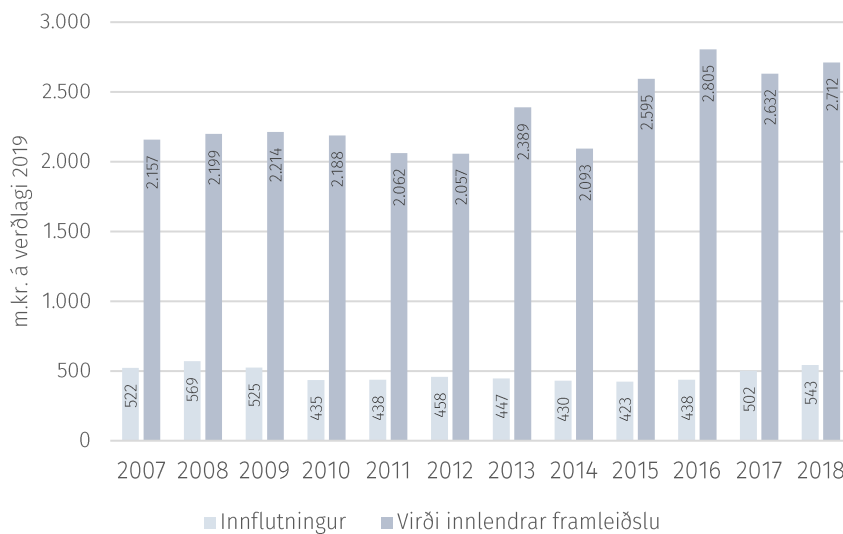


Heimild: Hagstofa Íslands.

3.2.3 Lifandi plöntur og afskorin blóm

Á mynd 3-14 má sjá verðmæti innfluttra plantna og blóma í 6. kafla tollskrár á verðlagi 2019. Innflutningsverðmæti hefur haldist nokkuð stöðugt yfir tímabilið 2007 til 2019 á sama tíma og framleiðsluvirði innlendrar framleiðslu hefur heldur aukist. Framleiðsluvirði er mælt á grunnvirði en með því er átt við framleiðsluverð ásamt vörutengdum styrkjum, en vörutengdir skattar hafa verið dregnir frá.

Mynd 3-14 Innflutningur og framleiðsluvirði - plöntur frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands.

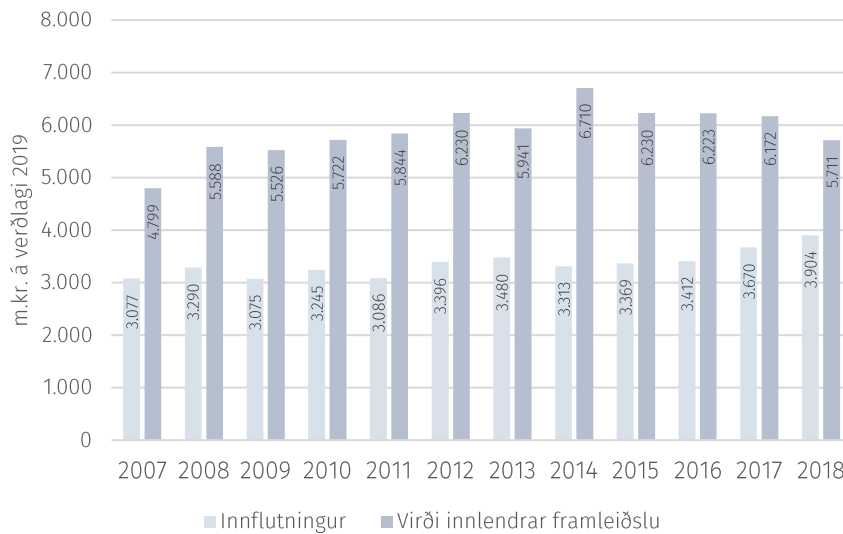
3.2.4 Grænmeti

Heildarinnflutningur á grænmeti hefur aukist undanfarin ár en mismikið eftir tegundum. Af þeim tegundum sem eru ræktaðar utandyra á Íslandi sveiflast innflutningsþörf nokkuð eftir framboði hvers árs, sem er háð tíðafari og öðru. Á undanförunum árum hafa verið í gildi tímabundnir opnir tollkvótar á m.a. útiræktuðu grænmeti, þar sem tollvernd var lág á þeim tíma sem innlendar vörur voru ekki til á markaði.

Í tegundum sem almennt eru ræktaðar í ylrækt í gróðurhúsum hérlendis eru litlar sveiflur, en þó hefur innflutningur á tómtum og sveppum aukist nokkuð undanfarin ár. Margar grænmetistegundir eru tollfrjálsar allt árið, sé tekið tillit til tollfríðinda sem kveðið er á um í tollsamningi Íslands og ESB.

Á mynd 3-15 má sjá verðmæti innfluttra grænmetistegunda í 7. kafla tollskrár á verðlagi 2019. Innflutningsverðmæti hefur heldur aukist undanfarin ár samfara stækkandi markaði en á sama tíma hefur framleiðsluvirði innlendrar framleiðslu á grunnvirði haldist nokkuð stöðugt yfir tímabilið en heldur dregist saman frá árinu 2014. Fróðlegt verður að fylgjast með hvort samningur um starfsskilyrði garðyrkju sem endurskoðaður var árið 2020 með auknum hvötum til framleiðslu og fjölbreytni muni skila sér í auknu framleiðsluvirði grænmetis.

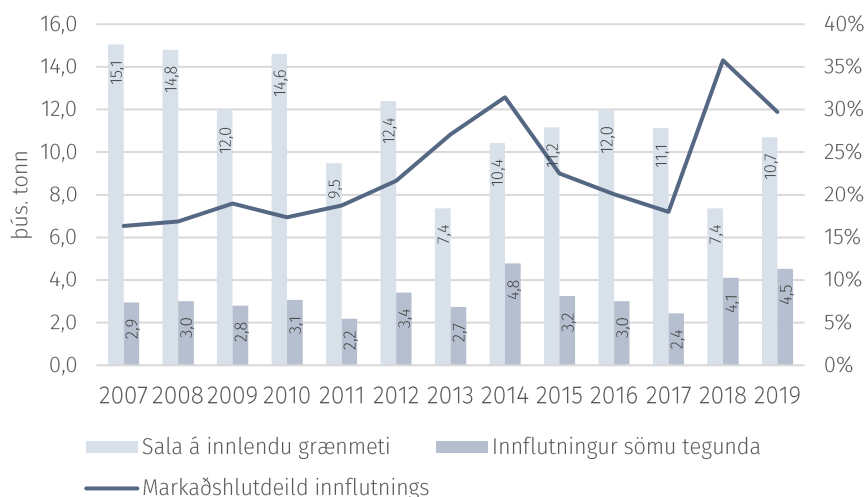
Mynd 3-15 Innflutningur og framleiðsluvirði - grænmeti frá 2007 til 2019



Heimild: Hagstofa Íslands.

Innflutningur á útiræktuðu grænmeti og kartöflum hefur aukist nokkuð á milli árána 2007 til 2019, á sama tíma og innlend framleiðsla hefur sveiflast þó nokkuð. Útirækt á Íslandi er þó mjög háð tíðarfari og því er eðlilegt að sveiflur séu á milli ára. Markaðshlutdeild innflutnings helst nokkurn veginn í hendur við taktinn í innlendu framleiðslunni, þar sem vöntun á markaði er mætt með innflutningi eins og sjá má á mynd 3-16. Kartöflur eiga stóra hlutdeild í tölunum, enda eru kartöflur um 80% af framleiðslu innanlands að meðaltali en eru um 37% innflutnings.

Mynd 3-16 Innflutningur og innlend sala á útiræktuðu grænmeti og kartöflum

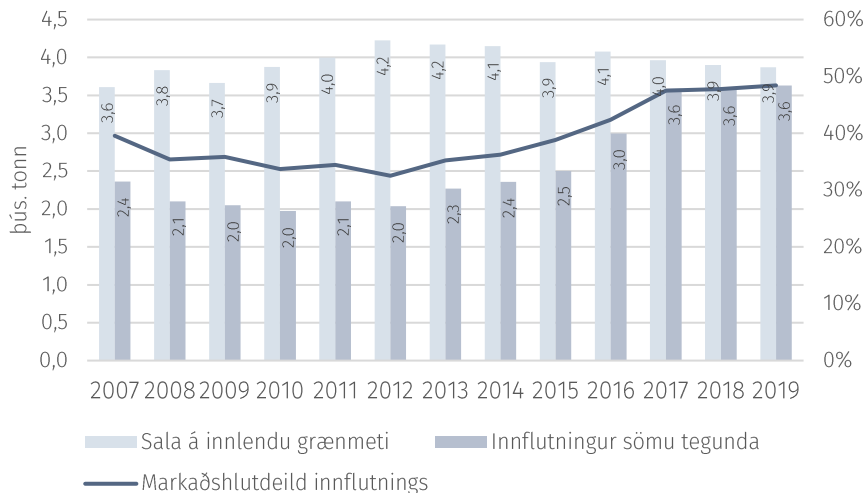


Heimild: Hagstofa Íslands.

Á mynd 3-17 má sjá innflutningsþróun og innlenda sölu á helstu tegundum sem eru ræktaðar við ylrækt hér á landi, tómatar, gúrkur, paprikur og sveppir. Flestar þessara tegunda hafa verið tollfrjálsar frá árinu 2007. Innflutningur hefur aukist nokkuð samfara aukinni eftirspurn á meðan innlenda framleiðslan hefur haldist

nokkuð stöðug. Markaðshlutdeild innflutnings er nokkuð há samanborið við þær afurðir sem fjallað er um að ofan og var hún um 48% árið 2019 samanborið við tæp 33% árið 2012.

Mynd 3-17 Innflutningur og innlend sala á ylræktuðu grænmeti og sveppum

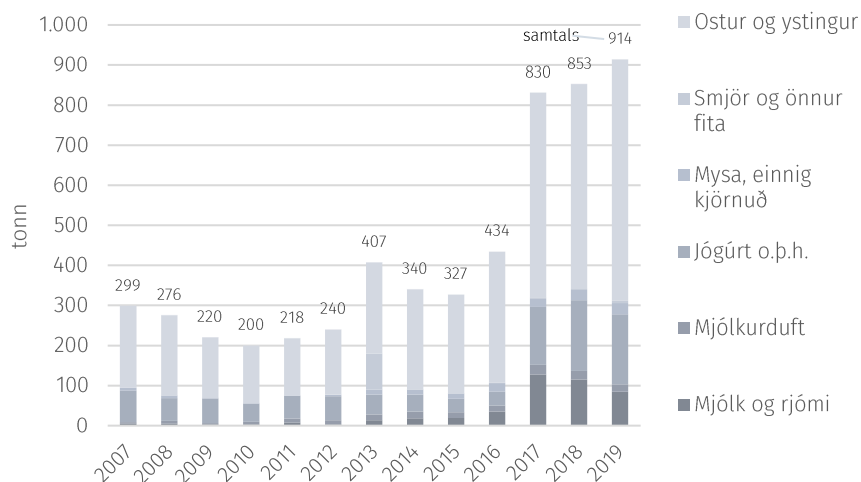


Heimild: Hagstofa Íslands.

3.2.5 Mjólkurvörur

Tollar eru nokkuð háir á mjólkurvörur og endurspeglast það í tiltölulega litlum innflutningi slíkra vara. Mest er flutt inn af ostum í gegnum tollkvóta frá ESB og hefur sá innflutningur aukist samfara auknum tollkvótum. Eins og sjá má á mynd 3-18 var heildarinnflutningur mjólkurvara 299 tonn árið 2007 og breyttist ekki mikið fyrr en árið 2017. Að meðaltali eru 66% innflutnings ostar og 18% jógúrt af ýmsu tagi. Innlend mjólkurframleiðsla hefur aukist undanfarin ár og var 156.394 tonn árið 2019 samanborið við 123.625 tonn árið 2007.

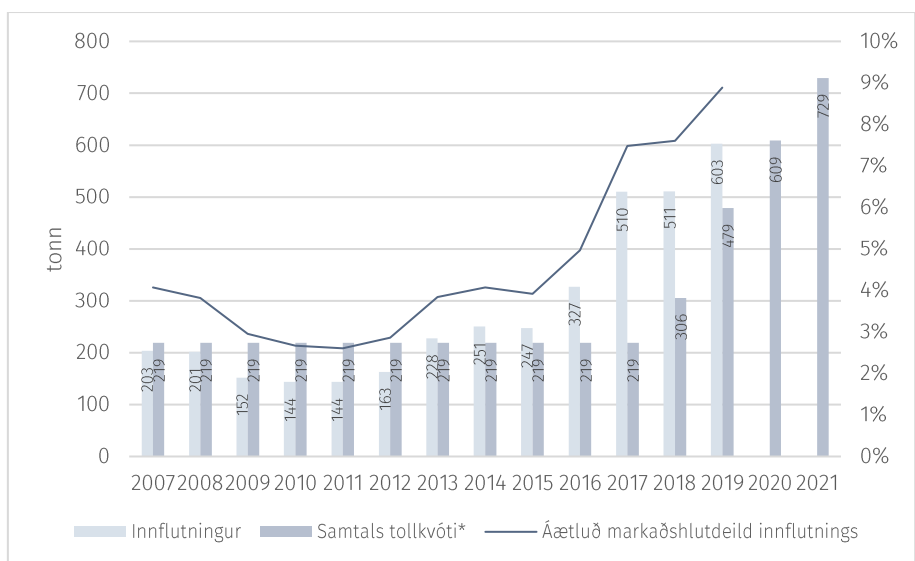
Mynd 3-18 Innflutningur helstu mjólkurvara



Heimild: Hagstofa Íslands.

Á mynd 3-19 má sjá innflutning, samanlagða tollkvóta (WTO, ESB og ESB sérostar)¹⁵ og áætlaða markaðshlutdeild innfluttra osta á íslenskum dagvörumarkaði. Innflutningur var aðeins á bilinu 144-251 tonn á árunum 2007 til 2015, en hefur aukist frá ári til árs síðan. Samhliða því hefur markaðshlutdeild innflutnings aukist, sem bendir til að innfluttir ostar eru í auknum mæli í boði fyrir íslenska neytendur en sala innlendra osta hefur jafnframt aukist á tímabilinu um tæp 30%. Markaðshlutdeild innfluttra osta er um 9% árið 2019.

Mynd 3-19 Innflutningur, tollkvótar og áætluð markaðshlutdeild innflutnings - ostar frá árinu 2007 til 2019

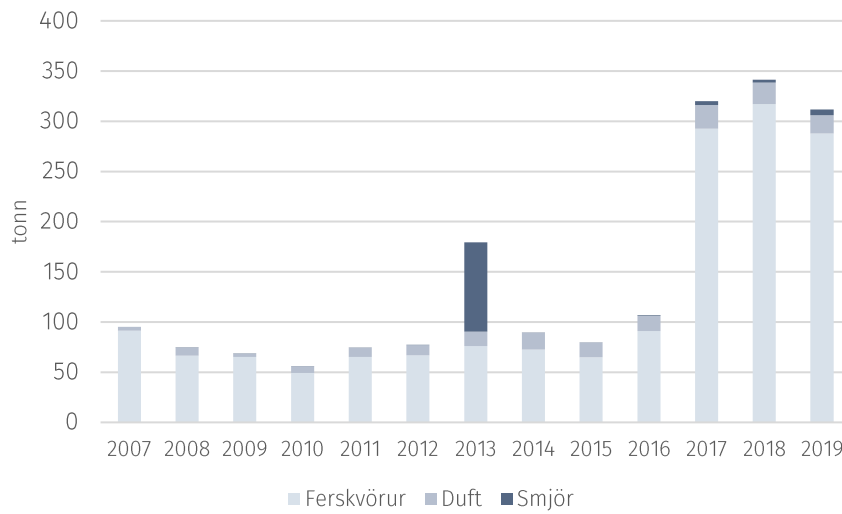


Heimild: Hagstofa Íslands, ársskýrslur Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM) og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.
 *Tollkvóti inniheldur tollkvóta fyrir upprunamerka sérosta í vörulið ex0406, 20t 2007-2017, 57t 2018, 130t 2019, 185t 2020, 230t 2021.

Á mynd 3-20 má sjá innflutning á öðrum mjólkurvörum en ostum. Innflutningur er tiltölulega lítill í samanburði við innlenda sölu. Ferskvora og sýrðar vörur eru helst fluttar inn (einkum jógúrt) en nokkur innflutningur var á smjöri árið 2013 vegna tímabundins skorts á íslensku smjöri. Innflutningur á ferskvöru hefur aukist hlutfallslega síðustu þrjú ár. Hlutfall innflutnings af innlendra sölu er 2% í mjólkurdufti en innan við 1% í öðrum vörum.

¹⁵ Til einföldunar er aðeins fjallað um ESB og WTO tollkvóta í þessum kafla. Aðra tollkvóta sem gilda fyrir kjöt eða mjólkurvörur má sjá í töflu 2-5 í skýrslunni.

Mynd 3-20 Innflutningur á mjólkurvörum, ferskum, sýrðum, mjólkurdufti og smjöri



Heimild: Hagstofa Íslands, ársskýrslur Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM).

4. Tollvernd

4.1 Tollvernd

Með tollvernd er átt við verndun innlendrar framleiðslu gagnvart erlendri samkeppni, með tollum sem lagðir eru á innflutta vöru. Með slíkum aðgerðum er því leitast við að vernda markaðsstöðu innlendrar framleiðslu. Stuðningur við landbúnað er algengur og er tollvernd notuð í einhverju mæli í mörgum ríkjum, í þeim tilgangi að jafna samkeppnisstöðu búvara gagnvart innflutningi.

Í skýrslu starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar frá 2014 kemur fram

„Tollvernd er margþætt aðgerð sem er beitt í sumum tilfellum til tekjuöflunar en í öðrum tilfellum til að hafa áhrif á ákvarðanir neytenda og framleiðenda og flytja „hagrænan ávinning“ milli hópa. Markmiðið er að auka ávinning samfélagsins í heild, sem ekki verður auðveldlega mældur í krónum og aurum, t.d. með því að skapa störf, hafa áhrif á búsetu, hvað sé framleitt o.s.frv.“¹⁶

Áhrif tollverndar er mismunandi eftir hópum samfélagsins og fer eftir því hvar hagsmunir þeirra liggja. Í eðli sínu hækka tollar verðlag á innfluttum vörum sem skapar forskot fyrir innlenda framleiðendur gagnvart samkeppni frá innfluttum vörum.

Ýmis rök eru færð fyrir því að leggja tolla á landbúnaðarvörur, t.a.m. ólík skilyrði til framleiðslu landbúnaðarvara milli landa, langur framleiðsluferill búvara, verndun starfa, byggðarsjónarmið og nauðsyn þess að tryggja fæðuöryggi. Almennt benda kenningar hagfræðinga til þess að heildarhagur kaupenda og seljenda sé hámarkaður þegar jafnvægi næst á milli framboðs og eftirspurnar á frjálsum samkeppnismarkaði. Málið er þó ekki alltaf svo einfalt þegar kemur að framleiðslu landbúnaðarvara vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem einkenna landbúnaðarframleiðslu. Í skýrslu starfshóps um tollamál á sviði landbúnaðar frá 2014 var ítarlega farið í hugmyndafræðina á bak við tollvernd og útskýrt fræðilega hvernig tollar hafa ólík áhrif velferð neytenda og framleiðenda. Það var því ekki talin ástæða til að fara nánar í það hér heldur vísar hann á efni úr skýrslunni frá 2014¹⁷. Sjá nánar í viðauka 6.2.

4.2 Mat á þróun tollverndar

Það er ekki einfalt að meta hver áhrif tollverndar eru. Raunvirði tollverndar tekur til margra þátta sem hafa áhrif á hagrænt mat tollverndar og má þar nefna

¹⁶ Heimild: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Tollaskyrsla_15.12.2014.pdf

¹⁷ Heimild: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Tollaskyrsla_15.12.2014.pdf

gengisþróun, breytilega eftirspurn eftir tollkvótum og vörum, mismunandi tollakjör, breytingar á heimsmarkaðsverði o.fl. Ýmsar aðferðir hafa verið notaðar til að meta verðmæti tollverndar fyrir framleiðslugreinar. Ekki er hægt að segja að fræðimenn eða aðrir séu sammála um eina aðferðafræði, enda er nauðsynlegt að áætla ýmsar breytur í slíkum útreikningum. Eiginleikar afurða, t.d. gæði, ferskleiki og framleiðsluferli geta verið mjög ólíkir og því er ekki alltaf um hreinar staðkvæmdarvörur að ræða.

Ljóst er að tollar hafa áhrif til hækkunar á verði innlendar framleiðslu. Þar með eykst svigrúm innanlands til að setja innlendar vörur á markað. Verðmæti tollverndar er að vissu leyti fólgið í því hversu mikið tollar ýta undir samkeppnishæfni innlendar framleiðslu. Erlendar vörur eru þá síður fluttar inn eða eru á hærra verði en ef engar innflutningstakmarkanir væru við líði. Þannig hafa tollar áhrif bæði á verðlagningu innlendra afurða auk ákvarðanir innlendra framleiðenda um t.d. framleiðslumagn.

4.2.1 Mat á áhrifum tollverndar

Starfshópurinn vann rannsóknarvinnu og gerði tilraunir til að leggja mat á virði tollverndar með tilliti til áhrifa innflutningsgjalda á innanlandsframleiðslu og verðlagningu hennar. Slíkir útreikningar þarfnast marktækra og nægjanlegra gagna sem takmarkað aðgengi er að, svo sem heildsölu- og smásöluverðs á innanlandsmarkaði og á þeim mörkuðum þaðan sem búvörur eru fluttar frá til Íslands. Til þess að slíkir útreikningar séu byggðir á traustum grunni þyrfti áreiðanleg gögn um verðmyndun á einstökum vöruflokkum á ólíkum framleiðslustigum og í heildsölu og smásölu. Eftir könnun á fáanlegum gögnum var það mat hópsins að gæði gagnanna væru ekki nægileg til að hægt væri að leggja þau til grundvallar greiningunni. Mjög miður er að svo sé. Mikilvægt er að slíkum gögnum verði safnað svo mögulegt sé að framkvæma frekari greiningu í framtíðinni.

Kjöt og ostar (tollkvótavörur)

Starfshópurinn notaðist við sambærilega aðferðafræði og nýtt var í útreikningum á tollvernd í áðurnefndri skýrslu starfshóps frá 2014¹⁸. Þar var gerð tilraun til að fjalla um tollvernd á nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti, reyktu og söltuðu kjöti, ostum og unnum kjötvörum þar sem tekið var tillit til útboðskostnaðar. Þessir vöruflokkar bera nokkuð háa tolla í samanburði við margar aðrar landbúnaðarafurðir og því voru þeir m.a. valdir til úrreikninganna.

Á Íslandi eru lagðir á tvenns konar tollar, verðtollur sem lagður er hlutfallslega á innflutningsverð vöru og magntollur sem er föst krónutala sem lögð er á hvert kílógramm innfluttrar vöru. Magntollar hafa í flestum tilvikum verið óbreyttir í

¹⁸ Heimild: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Tollaskýrsla_15.12.2014.pdf

krónutölu síðan 1995. Kallað hefur verið eftir því að þeir verði uppreiknaðir miðað við verðlagsþróun. Í viðauka 6.4 má sjá hvernig krónutala magntolls hefði þróast ef hún hefði fylgt vísitölu neysliverðs og gengisvísitölu Seðlabankans.

Eins og fram kom í kafla 2.5 eru heimildir veittar fyrir innflutningi viðkvæmra vara á lægri en engum tollum í gegnum tollkvóta. Þegar tollkvótum er úthlutað og umframeftirspurn er eftir þeim, eru þeim úthlutað með útboði. Áður en breytingar á úthlutun tollkvóta tóku gildi árið 1. janúar 2020 voru tollkvótar boðnir út og úthlutað til hæstbjóðenda. Við slík útboð verður til kostnaður sem innflutningsaðilar standa straum af til að komast yfir tollkvóta. Þennan útboðskostnað tollkvóta er eðlilegt taka með í myndina þegar meta á raunverulega þróun tollverndar og áhrifa af fyrirkomulagi tolla.

Mikilvægt er að hafa í huga að aðferðin sem hér er beitt er nálgun til að mæla hversu hátt hlutfall kostnaðar vegna tolla og útboða á tollkvótum er af heildarverði vöru þegar búið er að leysa hana úr tolli þ.e. reynt er að mæla hlutfall tollverndar af heildarverði innflutnings.¹⁹ Við fyrstu sýn gæti virst einfalt að meta þetta út frá þeim kjörum sem tollskrá segir til um. Þetta er hins vegar flóknara en svo, því lítill hluti viðkvæmra landbúnaðarvara er fluttur hingað til lands á almennum tolli. Við útreikningana hefur þurft að áætla fyrir þeim þáttum þar sem upplýsingar liggja ekki fyrir.

1. Í þessari nálgun er gert ráð fyrir því að ef innflutningsmagn er umfram kvóta þá er ESB tollkvóti er fyrst fullnýttur og síðan WTO tollkvótinn.
2. Í þeim tilfellum þegar innflutt magn er umfram samanlagðan tollkvóta (ESB og WTO) er gert ráð fyrir að sá innflutningur sé á tollakjörum samkvæmt 19. gr. samnings við ESB (á við um kjöt í 2. kafla tollskrár) en annars á almennum tolli samkvæmt tollskrá.

Magntollur er reiknaður út frá gögnum Hagstofu Íslands um utaríkisviðskipti á 8 stafa tollskrárnúmerum, útboðskostnaður vegna tollkvótaúthlutunar er byggður á gögnum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Meðalverð og magntollur var reiknaður miðað við vægi hversrar vöru innan vöruliðar, þ.e. tekið var tillit til mishárra tolla á vörur innan hvers vöruliðar. Þar sem magntollur innan WTO tollkvóta breytist frá ári til árs og þeim tollkvótum úthlutað á miðju ári, hefur útboðskostnaður vegna WTO tollkvóta verið aðlagður að almanaksári eins og kostur er.

Í töflu 4-1 má sjá áætlað hlutfall álagningar á innflutning valinna landbúnaðarvara byggt á þeim forsendum sem raknar eru að ofan. Hlutfallið er mælt sem innflutningsverð ásamt álögðum tollum og útboðsgjaldi deilt í innflutningsverð.

¹⁹ Heimild: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Tollaskyrsla_15.12.2014.pdf

Tafla 4-1 Tollvernd ásamt útboðskostnaði, hlutföll álagningar á innflutningsverð

Tollverndarstuðull	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0202 - Nautakjöt	24%	32%	42%	40%	37%	41%	39%	35%
0203 – Svínakjöt	29%	37%	40%	42%	49%	49%	48%	38%
0207 – Alifuglakjöt	48%	50%	51%	53%	55%	57%	54%	43%
0210 – Reykt og saltað kjöt	14%	18%	22%	23%	25%	27%	26%	18%
0406 – Ostar	21%	25%	27%	29%	36%	46%	41%	34%
1602 – Unnar kjötvörur	8%	7%	15%	14%	20%	44%	30%	21%

Heimild: Hagstofa Íslands, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

Hlutföllin í töflu 4-1 segja til um hversu hátt hlutfall af innflutningsverði er lagt á vörur sem fluttar eru hingað til lands (raunverulegt magn). Sem dæmi má nefna að áætlað er að af þeim 1.370 tonnum sem flutt voru inn af alifuglakjöti árið 2019 hafi kostnaður vegna álagðra tolla og/eða útboðskostnaðar verið 43% af innflutningsverði að meðaltali. Hækkandi hlutföll yfir tímabilið skýrast að mestu leyti af auknum innflutningi umfram tollkvóta, þ.e.a.s. aukinn innflutningur á óhagkvæmari innflutningsleiðum og hækkandi meðalútboðskostnaði til ársins 2019. Árið 2019 má sjá að hlutföllin lækka í öllum vöruliðum og má rekja það að miklu leyti til stærri ESB tollkvóta og er líklegt að sú þróun haldi áfram til ársins 2021 þegar tollkvótarnir hafa verið innleiddir að fullu og auk þess hefur nýtt útboðsfyrirkomulag í för með sér lægri útboðskostnað fyrir innflytjendur en var í fyrra fyrirkomulagi.

Grænmeti

Í tengslum við samning um starfsskilyrði í garðyrkju (búvörusamningar) var gerð könnun á hvort hagkvæmt væri að taka upp beinan stuðning gegn mögulegri niðurfellingu eða lækun tollverndar. Bent skal á að ekki fengust afgerandi niðurstöður vegna takmarkana á gögnum og þar sem veigamiklar breytur voru gróflega áætlaðar.

Könnunin leiddi í ljós að margar grænmetistegundir eru tollfrjálsar allt árið (miðað er við árið 2020), sé tekið tillit til tollfríðinda í tollasamningum. Einu tegundirnar sem bera einhvern toll allt árið eru kartöflur, gulrófur og sveppir. Tímabundnar niðurfellingar eru á blómkáli, spergilkáli, hvítkáli, rauðkáli, kínakáli, gulrótum og selju. Segja má að aðrar grænmetistegundir séu tollfrjálsar með einum eða öðrum hætti.

Einfaldasta leiðin til að leggja mat á virði tollverndar væri að líta til þeirra gjalda sem lögð eru á innfluttar vörur. Gjaldfærðar tolltekjur fyrir innfluttar vörur úr 7. kafla tollskrár (lítt unnið grænmeti) voru samtals 121 m.kr. að meðaltali árin 2017 til 2019, þar af 77 m.kr. fyrir útiræktaðar tegundir og 44 m.kr. fyrir tegundir sem eru ræktaðar í gróðurhúsum hérlendis.

Þá var einnig reynt að meta virði tollverndar út frá mismuni innflutningsverðs með og án tolla með tilliti til heildarmagns innlendrar framleiðslu og líklegra heild- og smásöluverða eftir tegundum. Í útreikningunum var litið til rauntolla, eða gjaldfærðra tolla, þar sem tollar geta verið breytilegir eftir árstíma og viðskiptalöndum, eða nokkurs konar meðaltals álagningar tolla á grænmeti, svipað og er sýnt í töflu 4-1 hér að ofan. Niðurstaða þessarar könnunar var í raun sú að erfitt sé að leggja „rétt“ mat á tollvernd út frá fyrirliggjandi gögnum en áætlað var að virði tollverndar á grænmeti gæti á bilinu 130 til 720 m.kr., þó líklegra sé að virði liggja nær efri mörkum. Líklegt þótti að meirihluti verðmætis tollverndar væri vegna kartaflna, enda stærsta tegundin á markaði hvað magn varðar. Ítrekað skal að hér um að ræða afar grófa áætlun vegna takmarkaðra gagna.

4.3 Alþjóðlegur samanburður

Stuðningur við landbúnað er algengur um allan heim hvort sem um er að ræða beinan stuðning (þ.e. tilfærslur frá neytendum og skattgreiðendum til bænda) eða óbeinan stuðning í formi tolla sem verndar markaðstöðu innlendrar framleiðslu. Hér er notað hugtakið tollvernd yfir þann stuðning í heild þó það felist einnig vernd í fjarlægð innanlandsmarkaðarins frá framleiðendum samkeppnisvara. Hversu mikill stuðningurinn er og með hvaða hætti er þó mismunandi á milli landa. Heilt yfir hefur samsetning stuðningskerfa við landbúnað ekki tekið miklum breytingum frá 1995 en innan ríkja Efnahags og framfarastofnunarinnar (OECD) hefur stuðningur við landbúnað dregist saman. Heildarstuðningur við landbúnað samkvæmt mati OECD var 1% af landsframleiðslu hérlendis 2017-19 en 0,6% í OECD í heild. Þrjátíu árum fyrr, eða 1986-88 var hlutfallið 2% í OECD en 4,9% á Íslandi.²⁰

4.3.1 Beinn og óbeinn stuðningur við landbúnað

OECD heldur utan um ólíka mælikvarða sem notaðir eru til að meta hvaða stuðningsaðgerðir stjórnvöld styðjast við og hve mikill stuðningurinn er. Einn mælikvarði sem algengt er að nota til samanburðar á stuðningi við landbúnað á milli landa er svokallað PSE hlutfall (e. Producer Support Estimate) en þar er mælt hlutfall tekjuígildis ríkisstuðnings af framleiðsluverðmæti bænda.²¹

Samkvæmt OECD hefur PSE-gildið fyrir Ísland farið úr tæpum 66% að meðaltali á árunum 1997-1999 í 56,9% að meðaltali árin 2017-2019. OECD metur það því svo að tæp 57% tekna bænda byggist á stuðningi, og þar er átt bæði við beinan stuðning og tollvernd. Af því er tollverndin talin vega 55% á móti 45% í beinan

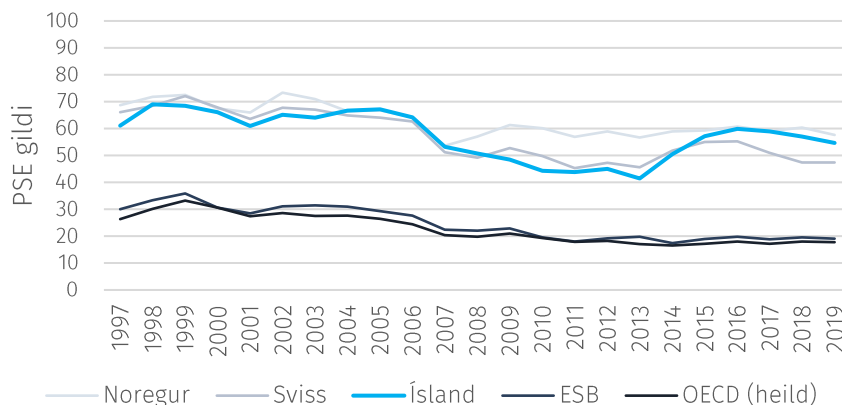
²⁰ Heimild: OECD (2020), Agricultural support (indicator). doi: 10.1787/6ea85c58-en (sótt 15 september 2020)

²¹ PSE hlutfallið er skilgreint sem árlegar tilfærslur frá neytendum og skattgreiðendum til framleiðenda landbúnaðarvara af heildarframleiðsluverðmæti þeirra (þ.m.t. beinn og óbeinn stuðningur)

stuðning. Gildið er vegið meðaltal fyrir landbúnaðinn í heild, en er svo breytilegt eftir búgreinum.

Í alþjóðlegum samanburði telst opinber stuðningur við íslenskan landbúnað tiltölulega mikill en hefur þó farið minnkandi á undanförunum árum. Á mynd 4-1 má sjá hvernig PSE-gildið fyrir Ísland hefur þróast frá árinu 1997 í samanburði við ríki innan OECD, ESB ríkjanna, Noregs og Sviss.

Mynd 4-1 PSE hlutfall 1997-2019



Heimild: Sótt af vef OECD, www.stat.oecd.org

Eins og sést á mynd 4-1 er stuðningur við landbúnað á Íslandi, Noregi og í Sviss töluvert meiri en meðaltal OECD ríkja og landa innan ESB. Stuðningurinn hefur verið breytilegur á milli ára einkum í Sviss og á Íslandi. Fyrir því eru ýmsar ástæður hvað Ísland varðar. Þær stærstu eru gengissveiflur krónunnar, einkum gagnvart Bandaríkjadal (USD) en OECD metur allan stuðning í USD. Hátt gengi krónunnar lækkar verð á innflutningi og þá tollverndina samhliða, en lágt gengi hefur öfug áhrif. Þróun afurðaverðs innanlands og á heimsmarkaði, hefur sömuleiðis áhrif á verðmæti tollverndar þar sem mat á því byggir á mismun þar á milli. Breytingar á beinum stuðningi á fjárlögum eru svo einnig áhrifaþáttur, en síðustu tvo áratugi hefur bæði komið til niðurskurðar og aukningar hérlendis. PSE hlutfallið er eins og áður sagði tæp 57% nú en árið 2013 fór það niður í 41,5%. Þessar breytingar má fyrst og fremst rekja til gengisbreytinga.

Áhrifaþættir í öðrum löndum eru sama eðlis, þó að þar kunnir gengisþróun, afurðaverðspróun og breytingar á skipulagi beins stuðnings að hafa þróast með öðrum hætti. Einnig skal bent á að sveiflur í gengi íslensku krónunnar hafa verið meiri en sveiflur í gengi gjaldmiðla samanburðarlandanna. Uppbygging stuðningskerfa á Íslandi, Noregi og í Sviss er svipuð í eðli sínu, á þann hátt að tollvernd er mikil og stór hluti beina stuðningsins byggir á greiðslum sem eru á einhvern hátt tengdar framleiðslu eða einstökum afurðum. OECD telur þær greiðslur mest markaðstruflandi. Evrópusambandið hefur hins vegar lagt áherslu á beinan stuðning sem ekki er bundinn ákveðinni framleiðslu, en beitir þó tollvernd áfram.

4.3.2 Þróun tollverndar í samanburði við önnur ríki (NPCc)

Áhugavert er að skoða hvernig tollvernd hefur þróast í samanburði við önnur lönd. Til að mæla hana notar OECD svokallað NPCc hlutfall (e. Consumer Nominal Protection Co-efficient). Til að finna NPCc hlutfall er verð sem framleiðendur (bændur) fá greitt „beint“ frá neytendum fyrir afurðir sínar (á „bæjarhlaðinu“) við innflutningsverð Ekki er hér tekið tillit til kostnaðar við t.d. slátrun, flutninga og smásölu) og innflutningsverð er mat á heimsmarkaðsverði á sömu afurðum auk flutningskostnaðar. ²² NPCc hlutfall mælir því eingöngu tollvernd og tekur ekki tillit beins stuðning við landbúnað. Þegar meðalverð til innlendra framleiðenda er jafnt því verði sem er á heimsmarkaði ætti NPCc hlutfallið að vera jafnt 1. En þegar NPCc hlutfall mælist 3 má túlka það sem svo að verð til framleiðenda sé þrisvar sinnum eða 200% hærra en verð á heimsmarkaði.

Þegar NPCc hlutfall OECD fyrir Ísland er skoðað má sjá að það hefur farið lækkaði fyrir helstu landbúnaðarafurðir á síðustu árum. Hlutfallið var að meðaltali 2,24 árin 1997-1999 en mældist 1,77 að meðaltali fyrir árin 2017-2019. Samkvæmt OECD gefur það til kynna að afurðaverð sem íslenskir bændur fá frá neytendum sé að meðaltali 77% hærra en það afurðaverð sem þeir fengju ef engar hindranir væru á innflutningi. Þetta er meðaltal helstu landbúnaðarafurða sem framleiddar eru á Íslandi. Mikilvægt er því að skoða einnig hvernig þetta hlutfall hefur þróast fyrir einstakar afurðir og til að fá betri hugmynd um muninn á milli innlends afurðaverðs og innflutningsverðs.

Tafla 4-2 Afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði, NPCc

	1997-1999	2007-2009	2017-2019
Mjólkurvörur	2,68	1,43	1,77
Nautgripakjöt	2,18	1,29	1,26
Svínakjöt	2,88	1,65	2,06
Alifuglakjöt	6,65	4,23	4,28
Kindakjöt	1,37	1,00	1,00
Egg	4,05	2,79	3,63

Heimild: Sótt af vef OECD, www.stat.oecd.org.

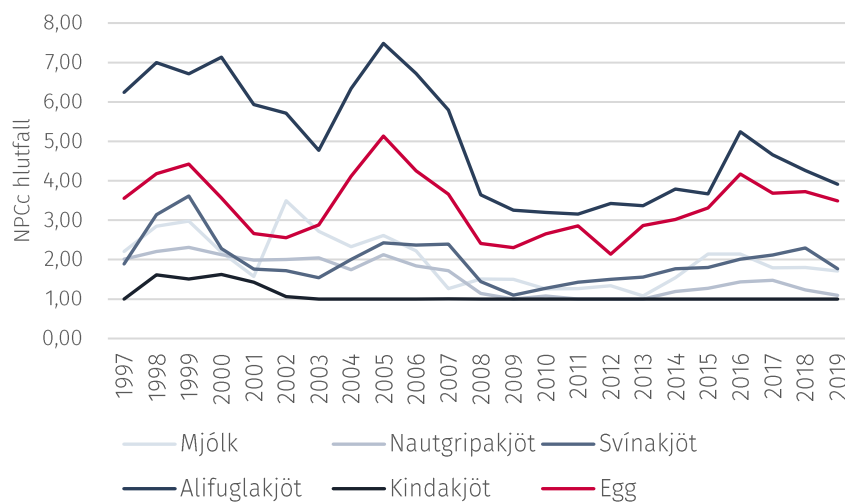
Í töflu 4-2 má sjá hvernig afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði (NPCc hlutfall) hefur þróast fyrir einstaka vörutegundir. Verðmunurinn er mismikill á milli afurða en hefur almennt dregist saman frá 1997. Samkvæmt OECD er mestur verðmunur á alifuglakjöti og eggjum, en tölurnar gefa til kynna að afurðaverð hér á landi er 328% hærra á alifuglakjöti og rúmlega 263% hærra á eggjum.

²² Heimild: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4815> og https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Tollaskýrsla_15.12.2014.pdf

Verðmunurinn einnig dregist töluvert saman á svínakjöti og nautakjöti og er svínakjöt talið 106% dýrara á Íslandi árin 2017-2019 samanborið við 188% árin 1997-1999. Afurðaverð sem bændur fá fyrir nautgripakjöt er hins vegar sambærilegt innflutningsverði líkt og kindakjöt eða 26% dýrara árin 2017-2019 samanborið við 118% árin 1997-1999. Þetta er miðað við ef um óheftan innflutning væri að ræða. Mjólk er talin vera 77% dýrari á Íslandi að meðaltali árin 2017-2019 en ef innflutningur væri óheftur samanborið við 168% dýrari árin 1997-1999 samkvæmt útreikningum OECD. Munur milli búgreina er því margfaldur og tollverndin er allt frá því að vera engin í kindakjöti og upp í 328% í alifuglakjöti. OECD leggur ekki mat á garðyrkjuafurðir í samanburði sínum. Rétt er að ítreka að NPCc hlutfallið mælir eingöngu tollvernd en ekki beinan stuðning.

Á mynd 4-2 má sjá hvernig þróunin hefur verið frá árinu 1997.

Mynd 4-2 Íslenskt afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði 1997-2019

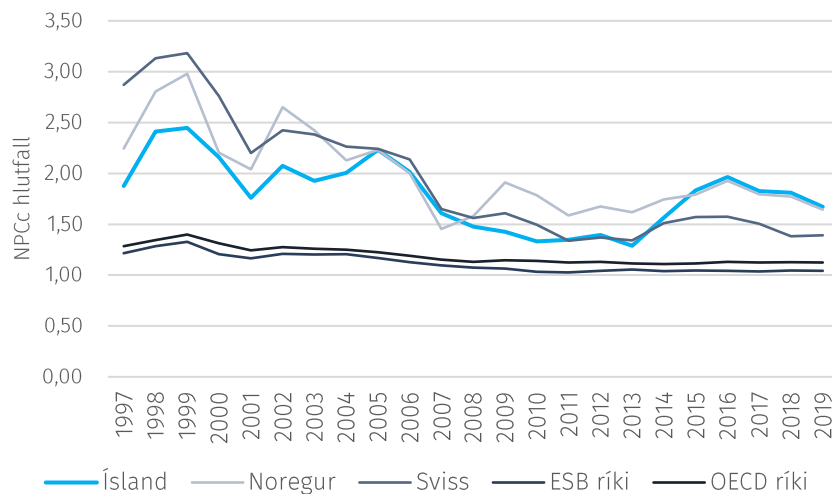


Heimild: Sótt af vef OECD, www.stat.oecd.org

Eins og fram hefur komið hefur gengisþróun mikil áhrif og þróun afurðaverðs innanlands og á heimsmarkaði.

Á mynd 4-3 má sjá hvernig afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði hefur þróast á Íslandi samanborið við Sviss, Noreg, meðaltal OECD ríkja og ESB ríkja.

Mynd 4-3 Afurðaverð sem hlutfall af innflutningsverði hjá samanburðarríkjum, NPCc,



Heimild: Sótt af vef OECD, www.stat.oecd.org

Hér er tekið saman vegið meðaltal helstu afurða hvers lands sem getur verið mismunandi á milli landa. Talan fyrir Ísland miðar við þær afurðir sem framleiddar eru á Íslandi en tölur fyrir önnur lönd miða við þær afurðir sem eru framleiddar í viðkomandi landi. Frá árinu 1997 hefur NPCc hlutfallið fyrir Ísland dregist nokkuð saman líkt og áður hefur komið fram þrátt fyrir að sveiflast talsvert yfir tímabilið líkt og hefur gerst hjá Sviss og Noregi. Á myndinni má sjá að mestur er munurinn í Sviss, Noregi og Íslandi samanborið við aðildarríki OECD og ESB.

Líta skal á mælikvarða OECD sem vísbendingu um þróun tollverndar og annars stuðning við landbúnað og taka samanburði á þeim með fyrirvara. Það eru þættir sem ekki er tekið tillit til við útreikninga s.s. annars kostnaðar vegna t.d. slátrunar, vinnslu, flutning eða smásölu. Gengisbreytingar geta haft áhrif á þessa þróun ofl.

En þrátt fyrir að fyrirvara skuli hafa við túlkun á einstaka tölum frá OCED eru þetta mikilvægar upplýsingar sem gefa vísbendingu um þróun og samhæfðir mælikvarðar líkt og þessir auðvelda samanburð á milli ríkja og ríkjasambanda.

5. Niðurstöður

Starfshópnun var falið að greina þróun tollverndar og stöðu íslensk landbúnaðar gagnvart breytingum í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi. Tollverndin er önnur af tveimur meginstöðum íslenska landbúnaðarkerfisins. Hin er í formi beinna stuðningsaðgerða sem ákvarðast í búvörusamningum.

Fram hefur komið að skortur á sögulegum gögnum, einkum um heildsölu- og smásöluverð, gerði starfshópnun erfitt fyrir að reikna verðmæti tollverndar með nákvæmum hætti. Starfshópurinn telur brýnt að slík söfnun verði hafin og gerð með skipulegum hætti, svo auðveldara sé að greina fínni drætti og fylgjast betur með þróun markaðsumhverfis landbúnaðarvæðis í framtíðinni. Umfjöllun í þessari skýrslu gefur samt sem áður góða hugmynd um hvernig tollverndin hefur verið að þróast fyrir þær landbúnaðarafurðir sem bera jafnan tolla. Sérstaklega var horft til þróunar á innflutningi landbúnaðarafurða, markaðsaðgangi og tollaívilnunum í gegnum fríverslunar- og viðskiptasamninga, þróun innlendrar landbúnaðarframleiðslu og alþjóðlegra mælikvarða á tollvernd og stuðning við landbúnað.

Samandregið eru helstu niðurstöður þessar:

- Erlend samkeppni hefur aukist talsvert með auknum innflutningi landbúnaðarvæðis síðasta áratuginn.
- Innlend framleiðsla virðist í flestum tilvikum ekki hafa haldið í aukna eftirspurn og hefur henni verið mætt í meira mæli með innflutningi.
- Dregið hefur úr tollvernd á ýmsum vörutegundum í formi tollaniðurfellinga, tollalækkunum og aukinna tollkvóta. Stærsti einstaki áhrifaþátturinn þar eru samningar Íslands við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur sem tóku gildi árið 2018.
- Samkvæmt OECD hefur tollvernd á Íslandi dregist saman yfir lengri tíma en breytilegt eftir því hvaða tímabil eru til skoðunar. Í alþjóðlegum samanburði er tollvernd mest hjá Íslandi samanborið við aðildarríki OECD og ESB, en hún er á svipuðu reki og hjá Noregi og Sviss.

Nánari umfjöllun um hvern punkt fylgir hér á eftir.

Erlend samkeppni hefur aukist talsvert með auknum innflutningi landbúnaðarvæðis síðasta áratuginn. Stærstu áhrifaþættirnir eru aukin eftirspurn vegna fjölgun ferðamanna, breytingar á neysluvenjum og rýmri markaðsaðgangur fyrir innfluttar vörur til Íslands. Þar ber helst að nefna samninga Íslands við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur sem tóku gildi árið 2018. Með auknum markaðsaðgangi verður innflutningur hagkvæmari með auknum tollfrjálsum tollkvótum og lægri tollum. Eftirspurn eftir tollkvótum hefur aukist mikið undanfarin ár. Opnir tollkvótar hafa verið veittir tímabundið á ákveðnum vörum þegar þær skorti á innlendum markaði. Þetta eru t.d. svínasíður og nautahakkefni, en heimild til að veita þessa tollkvóta var afnumin í ársbyrjun 2020.

Aukning innflutnings hefur verið mismikil eftir vörutegundum. Innflutningur á kjöti, einkum á óunnum kjötvörum, hefur aukist þónokkuð umfram tollkvóta en lengi vel var magn innflutnings að mestu leyti bundið við þá tollkvóta sem veittir voru. Frá árinu 2011 hefur innflutningur verið umfram tollkvóta í flestum kjötttegundum. Innflutningur á mjólkurvörum hefur lítið aukist, að undanskildum ostum sem fluttir eru að mestu leyti inn á tollkvótum. Innflutningur á útiræktuðu grænmeti og kartöflum hefur aukist nokkuð á tímabilinu og hefur innlend framleiðsla sveiflast þó nokkuð enda mjög háð tíðarfari. Markaðshlutdeild innflutnings á útiræktuðu grænmeti helst nokkurn veginn í hendur við taktinn í innlendu framleiðslunni, þar sem vöntun á markaði er mætt með innflutningi. Athygli vekur að markaðshlutdeild innflutnings á grænmeti ræktuðu við ylrækt (tómatar, gúrkur, paprikur og sveppir) er nokkuð há og var hún um 48% árið 2019 samanborið við tæp 33% árið 2012.

Innlend framleiðsla virðist í flestum tilvikum ekki hafa haldið í aukna eftirspurn og hefur henni verið mætt í meira mæli með innflutningi. Sjá má að í ákveðnum vöruflokkum hefur framboð ekki náð að anna eftirspurn og vörur hafa verið fluttar inn á tiltölulega háum tollum á síðari árum, sem var fäheyrt fyrr á tímum. Framleiðsluferill margra landbúnaðarvara er langur og getur reynst erfitt fyrir framleiðendur að bregðast skjótt við breytingum á markaði. Markaðshlutdeild innfluttra vara hefur því almennt aukist nokkuð umfram innlendar vörur.

Samkvæmt OECD hefur tollvernd dregist saman yfir lengri tíma en breytilegt eftir því hvaða tímabil eru til skoðunar. Tollvernd er metin hjá OECD sem hlutfall afurðarverðs af innflutningsverði eða svokallað NPCc hlutfall. Þegar sama hlutfall er skoðað fyrir einstaka vörur má sjá að verðmunurinn hefur almennt dregist saman frá aldamótum, en heldur aukist sl. áratug. Samkvæmt OECD er mestur verðmunur á alifuglakjöti og eggjum, en verðmunurinn hefur dregist nokkuð saman á svínakjöti og nautakjöti frá 1997. Í alþjóðlegum samanburði er tollvernd mest hjá Íslandi samanborið við aðildarríki OECD og ESB, en á svipuðu reki og hjá Noregi og Sviss, eins og sjá má nánar á myndum 4-2 og 4-3 í kaflanum hér að framan. Mikilvægt er að taka fram að líta skal á mælikvarða OECD sem vísbendingu um þróun tollverndar og annars stuðning við landbúnað og taka samanburði á þeim með fyrirvara.

Ekki var sérstaklega fjallað um útflutning landbúnaðarafurða í þessari skýrslu en fram hefur komið að útflutningur jókst á upphafi tímabilsins sem hefur verið til skoðunar, einkum vegna góðrar samkeppnisstöðu á mörkuðum fyrir sauðfjárafurðir og minkaskinn en þar hallaði svo aftur undan fæti með versnandi samkeppnisstöðu vegna verðfalls á erlendum mörkuðum sem og vegna styrkingar krónunnar. Útflutningstekjurnar árið 2019 voru nánast þær sömu og 2010 á verðlagi hvors árs.

Þegar hinir ýmsu mælikvarðar á innflutningsvernd er skoðaðir má meta það sem svo að tollvernd hefur dregist saman yfir lengri tíma. Í kringum árið 2000 var afurðaverð hér á landi um 100% hærra vegna tollverndar skv. tölum frá OECD en er nú í kringum 70%-80% hærra. Tollvernd í gegnum almenna tolla hefur lítið

breyst að nafnvirði en eins og fram kom í kafla 4.2.1 hafa magntollar í flestum tilvikum verið óbreyttir í krónutölu síðan 1995. Hins vegar hefur dregið úr tollvernd á ýmsum vörutegundum í formi tollaniðurfellinga, tollalækkana og aukinna tollkvóta.

Þegar umfjöllunarefni þessarar skýrslu er dregið saman er ljóst að seint verður sagt að umhverfi tolla á landbúnaðarvörum sé einfalt viðfangsefni. Margvíslegir þættir hafa áhrif á þróun tollverndar svo sem alþjóðlegir viðskiptasamningar, gengi krónu, framboð og eftirspurn á innlendum mörkuðum og erlendum, en einnig verður að nefna atburði eins og kórónuveirufaraldurinn og þá óvissuþætti sem hann hefur í för með sér. Þýðing og virkni tollverndar fyrir innlenda framleiðslu mótast því af aðstæðum sem eru síbreytilegar og kvikar.

Tollar á landbúnaðarvörur eru og verða umræðuefni þar sem mismunandi hagsmunir mætast. Verðlag og framboð matvæla skipta alla máli. Stærsti einstaki áhrifaþátturinn í þróun tollverndar undanfarin ár er eflaust samningur Íslands og Evrópusambandsins um viðskipti með landbúnaðarvörur. Auknir tollkvótar hafa aukið markaðsaðgang hingað til lands á kjöti, ostum og unnum kjötvörum, auk niðurfellinga á tollum á ýmsum öðrum matvörum. Samningurinn felur einnig í sér útflutningstækifæri og hagkvæmari innflutning ýmissa aðfanga. Ekki hefur enn tekist að byggja upp stöðugleika í útflutningi á grundvelli samningsins.

6. Viðauki

6.1 Innflutningur landbúnaðarvara eftir flokkum

Innflutningur landbúnaðarvara eftir flokkum - verðmæti	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dýraríki	1.412	1.899	1.211	1.169	1.981	1.698	2.246	2.871	2.872	3.041	3.443	3.558	4.278
Jurtaríki	14.075	17.023	17.058	16.570	18.394	18.945	19.195	18.200	18.985	18.034	18.133	18.805	19.977
Fæti og olíur	2.145	4.623	3.265	3.228	5.074	6.124	7.423	4.825	5.765	4.820	3.958	4.403	5.592
Unnin matvæli	29.018	36.012	38.782	34.531	35.353	36.583	37.114	37.255	40.928	40.967	42.302	45.989	51.648
Alls	46.650	59.558	60.316	55.498	60.802	63.350	65.977	63.150	68.551	66.861	67.836	72.754	81.495

* á verðlagi 2019 miðað við vísitölu neysluverðs.

Innflutningur landbúnaðarvara eftir flokkum - magn	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dýraríki	1.541	1.597	998	992	1.803	1.553	2.356	3.291	3.201	3.858	5.161	4.404	5.061
Jurtaríki	134.512	121.571	119.700	120.095	118.700	119.645	123.216	130.925	126.896	140.703	141.936	147.354	141.439
Fæti og olíur	11.585	14.975	10.445	11.733	15.469	18.274	20.827	15.225	16.662	16.114	16.644	18.038	19.776
Unnin matvæli	94.683	94.092	86.860	89.516	91.513	95.172	99.422	107.429	122.596	144.731	169.242	176.993	195.254
Alls	242.321	232.234	218.003	222.337	227.486	234.644	245.821	256.870	269.355	305.406	332.984	346.789	361.529

Heimild: Hagstofa Íslands.

6.2 Innflutningur og framleiðsla grænmetis

Hlutfall innflutnings af neyslu grænmetis frá 2007 til 2019

Í TONNUM		2007	2010	2013	2016	2019
BLÓMKÁL	Uppskera + innflutningur	470	375	361	425	696
	% innflutnings	76%	70%	86%	86%	89%
GULRÆTUR	Uppskera + innflutningur	1.266	1.155	1.099	1.573	1.873
	% innflutnings	58%	47%	67%	51%	52%
GULRÓFUR	Uppskera + innflutningur	1.011	854	670	938	1.310
	% innflutnings	15%	2%	0%	0%	13%
HVÍTKÁL	Uppskera + innflutningur	925	736	502	627	853
	% innflutnings	63%	42%	69%	77%	71%
KARTÖFLUR	Uppskera + innflutningur	13.664	14.009	6.926	10.746	9.598
	% innflutnings	5%	11%	13%	8%	15%
KÍNAKÁL	Uppskera + innflutningur	434	333	176	185	185
	% innflutnings	49%	51%	60%	78%	84%
SPERGILKÁL	Uppskera + innflutningur	232	209	357	470	698
	% innflutnings	NA	NA	86%	85%	86%
AGÚRKUR	Uppskera + innflutningur	1.552	1.604	1.806	1.876	2.020
	% innflutnings	13%	9%	1%	0%	5%
TÓMATAR	Uppskera + innflutningur	2.308	2.235	2.339	2.641	2.701
	% innflutnings	31%	26%	33%	46%	56%
PAPRIKUR	Uppskera + innflutningur	1.425	1.393	1.624	1.744	1.889
	% innflutnings	90%	87%	85%	89%	89%
SVEPPIR	Uppskera + innflutningur	686	616	668	816	891
	% innflutnings	25%	6%	12%	28%	37%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Innflutningstölur innihalda ferskar afurðir, frosnar og þær sem varðar eru skemmdum úr 7. kafla tollskrá.

6.3 Hagræn áhrif tollverndar

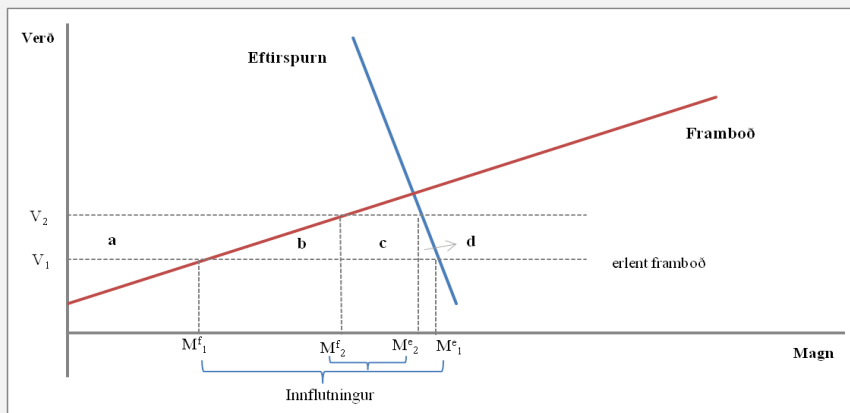
Á myndinni að neðan er framboð og eftirspurn sýnd á ímynduðum markaði með landbúnaðarvöru og hvernig tollar hækka verð á innanlandsmarkaði. Gengið er út frá því að á markaðnum ríki full samkeppni og að verð skipti neytendur mestu máli þegar val stendur á milli tveggja vara sem jafnar eru að gæðum. Framboðsferillinn lýsir því magni sem innlendir framleiðendur eru tilbúnir að bjóða fram við tiltekið verð. Erlent framboð er nær ótakmarkað þar sem allur heimurinn er undir og er jafnt láréttri línu frá heimsmarkaðsverði. Eftirspurnarferillinn lýsir neikvæðu sambandi verðs og magns, þar sem hærra verð dregur úr eftirspurn og gert er ráð fyrir að gæðum og öðrum áhrifaþáttum í kauphegðun sé haldið föstum. Bratti eftirspurnarferils skýrist af því að verðbreytingar hafa almennt lítil áhrif á eftirspurn þegar kemur að helstu landbúnaðarvörum (matvæli) sem í eðli sínu teljast oft til nauðsynjavara.

Neytendaábatí er mismunur þess sem neytendur væru tilbúnir að greiða fyrir vöru og þess verðs sem þeir greiða í raun og veru fyrir vöruna.²³ Framleiðendaábatí er það verð sem framleiðendur fá fyrir vörur sínar að frádregnum kostnaði við framleiðsluna og mælir hag þeirra við að selja á markaði. Á neðangreindri mynd jafngildir svæðið fyrir ofan verð og neðan við eftirspurnarferil ábata neytenda. Svæðið fyrir neðan verð og ofan við framboðsferil jafngildir ábata framleiðenda. Samanlagt tákna svæðin heildarábata beggja aðila og er hann í hámarki, þar með velferð samfélagsins, fái markaðurinn að dreifa gæðum á skilvirkan hátt.

Við óheftan innflutning er verð á innanlandsmarkaði jafnt heimsmarkaðsverði auk flutningskostnaðar eða verð V_1 . Þá er eftirspurn eftir magni M_1^e en innlendir framleiðendur geta aðeins framleitt magn M_1^f við lægri kostnað en það sem nemur innflutningsverði. Bilið milli innlands framboðs og eftirspurnar er brúað með innflutningi sem nemur $M_1^e - M_1^f$.

Sé tollur settur á leiðir það til þess að verð á heimamarkaði hækkar um það sem tollinum nemur, í verð V_2 . Þannig skapast forskot fyrir innlenda framleiðendur gagnvart erlendri samkeppni. Innlendir framleiðendur auka framboð sitt í M_2^f , enda fá þeir hærra verð en áður. Verðhækkunin hefur ófug áhrif á neytendur og eftirspurn dregst saman í M_2^e . Af því leiðir að það dregur úr innflutningi í $M_2^e - M_2^f$.

Álagning tollsins raskar því jafnvægi sem fyrir var og ábati framleiðenda eykst vegna hærra verðs en dregst saman hjá neytendum. Undir þeirri forsendu að jaðaraukning eða -tap skipti báða hópá jafnmiklu máli, má draga saman áhrif þessa á samfélagslega velferð. Ábati neytenda dregst saman um það sem nemur svæðum a , b , c og d en ábati framleiðenda eykst um svæði a og tollheimtan skilar ríkinu svæði c . Velferðartapið verður því þríhyrnu svæðin b og d , sem gefa það til kynna sem tapast vegna tollsins, þar sem markaðsaðilar njóta ekki lengur fulls ábata. Tollurinn veldur óskilvirkni þar sem hvata til neyslu og framleiðslu er raskað. Röskun framboðs skilar velferðartapi sem nemur svæði b , enda eykst framboð innanlands umfram það sem hagkvæmast er og svæði d tapast vegna samdráttar í neyslu.



Mynd 2: Áhrif tolla á hag neytenda og framleiðenda

²³ Til dæmis ef tveir kaupendur eru með vöru sem kostar 50 krónur. Annar metur vöruna tvöfalt (100 kr.) á við hinn sem metur hana til jafns við verðið sem í boði er (50 kr.), þá er ábati neytenda mismunur vöruverðsins og og þess sem neytendurnir meta hana á og eru tilbúnir að fórna öðru fyrir $((1 \cdot 100 + 1 \cdot 50) - 2 \cdot 50 = 50)$.

Heimild: Heimild: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Tollaskyrsla_15.12.2014.pdf

6.4 Magntollar á landbúnaðarvörum

Eins og fram kom í kafla 4.2.1. hefur krónutala magntolla á landbúnaðarvörum að mestu haldist óbreytt frá 1995 þegar þeir tóku gildi nema hvað varðar nokkrar mjólkurvörur sbr. 57. gr. laga 102/2016. Hér að neðan hafa magntollarnir á nokkrum völdum vörum í tollskrá verið umreiknaðir miðað við þróun vísitölu neysluverðs annars vegar og þróun vísitölu meðalgengis hins vegar. Upplýsingar um þróun ársmeðaltals vísitölu neysluverðs eru fengnar frá Hagstofu Íslands en upplýsingar um vísitölu meðalgengis á ársgrundvelli eru fengnar frá Seðlabanka Íslands. Miðað er við þrönga vöruskiptavog.

		Ársmeðaltal vísitölu neysluverðs		Meðalgengi krónu á ársgrundvelli		
		1995	2007	2019	2007	2019
Vísitala neysluverðs:	173,2	273,7	468,6			
Vísitala meðalgengis:	109,1			110,9	167,4	

Tollskrárnúmer	Vörulýsing	Verðtollur %	Magntollur kr/kg	Magntollur reiknaður m.v. ársmeðaltal vísitölu neysluverðs		Magntollur reiknaður m.v. vísitölu meðalgengis á ársgrundvelli	
				2007	2019	2007	2019
0202.3002	-- Lundir	30	1.462	2.310	3.956	1.486	2.243
0202.3003	-- Hryggvöðvar	30	1.087	1.718	2.941	1.105	1.668
0203	Svínakjöt, nýtt, kælt eða fryst:						
	--- Beinlaust, fryst:						
0203.2904	---- Lundir	30	1.195	1.888	3.233	1.215	1.833
0203.2905	---- Hryggvöðvar	30	1.107	1.749	2.995	1.125	1.698
0204	Kinda- eða geitakjöt, nýtt, kælt eða fryst:						
	- Annað kindakjöt, fryst:						
0204.4202	--- Hryggir og hryggsneiðar	30	382	604	1.034	388	586
0204.4302	--- Lundir	30	947	1.497	2.562	963	1.453
0204.4303	--- Hryggvöðvar	30	883	1.395	2.389	898	1.355
0207	Kjöt og ætir hlutar af alifuglum í nr. 0105, nýtt, kælt eða fryst:						
	- Af hænsnum af tegundinni Gallus Domesticus:						
0207.1200	-- Ekki skorið í hluta, fryst	30	439	694	1.188	446	674
0207.1300	-- Sneiðar og hlutar, nýtt eða kælt	30	499	789	1.350	507	766
0207.1401	--- Beinlaust, fryst	30	900	1.422	2.435	915	1.381
0406	Ostur og ystingur:						
0406.3000	- Fullunninn ostur, órifinn eða ómulinn	30	430	680	1.163	437	660
0406.9000	- Annar ostur	30	500	790	1.353	508	767
1602	Annað kjöt, hlutar af dýrum eða blóð, unnið eða varið skemmdum:						
1602.3201	--- Sem innihalda meira en 60% úr afurðum af tegundinni Gallus Domesticus	30	1.144	1.808	3.095	1.163	1.755
1602.4101	--- Sem innihalda meira en 60% af svínakjöti	30	1.144	1.808	3.095	1.163	1.755

Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Skatturinn (Tollskrá).

6.5 Útreikningur á hlutfalli tollverndar

Útreikningur á hlutfalli tollverndar

Heldarinniflutningur										2. forgangur - WTO kvót										3. forgangur - innflutningur frá ESB										Niðurstaða									
		Inniflut		Vegð meðhv.		% ESB		Tollkvóti		Innflutningur innan kvóta		Meðalútbóðs-verð		Tollur		% magn innan forg.		Tollvernd hlutfall		Tollkvóti		Innflutningur		Meðalútbóðs-verð		Tollgjöld		% magn innan forg.		Tollvernd hlutfall		Tollvernd hlutfall vegð hlutfall							
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	kg	kr./kg	kg	kr./kg	kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kg	kr./kg	kg	kr./kg	kg	kr./kg	kg	kr./kg	kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg	kr./kg					
Naut	0202	186.154	1.618	88%	100.000	100.000	230	12.4%	19.8%	95.000	86.154	0	978	46%	36.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23.6%					
Svín	0203	240.733	529	100%	200.000	200.000	155	8.3%	22.7%	46.000	40.733	2	737	17%	58.3%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28.7%					
Alifugl	0207	561.348	619	100%	200.000	200.000	578	0	0	59.000	59.000	167	297	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47.8%					
Reyktt	0210	82.974	1.203	100%	50.000	50.000	73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14.4%					
Ostur	0406	162.632	1.684	97%	100.000	100.000	387.2	0	0	119.000	62.632	102	232	39%	19.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21.2%				
Þýsur	1601	41.783	1.148	100%	50.000	50.000	96	0	0	86.000	86.000	132	499	52%	40.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.7%				
Ummar hj.	1602	165.237	921	81%	50.000	50.000	244	0	0	86.000	86.000	132	499	52%	40.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37.0%				
Naut	0202	255.990	1.382	86%	100.000	100.000	342	0	0	95.000	95.000	0	989	37%	41.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32.0%				
Svín	0203	406.194	552	100%	200.000	200.000	195	0	0	46.000	46.000	2	789	11%	58.9%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	49.3%				
Alifugl	0207	797.721	549	100%	200.000	200.000	609	0	0	59.000	59.000	318	308	7%	53.3%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37.3%				
Reyktt	0210	112.693	1.291	100%	50.000	50.000	98	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48.1%				
Ostur	0406	227.700	1.366	98%	100.000	100.000	416.8	0	0	119.000	119.000	202	236	52%	24.2%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18.2%				
Þýsur	1601	48.397	1.447	99%	50.000	50.000	116	0	0	86.000	86.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24.7%				
Ummar hj.	1602	172.687	994	65%	50.000	50.000	358	0	0	86.000	86.000	250	499	50%	43.0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40.3%			
Naut	0202	1.036.846	880	94%	100.000	100.000	460	0	0	95.000	95.000	0	955	9%	52.0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41.5%				
Svín	0203	513.083	529	100%	200.000	200.000	200	0	0	46.000	46.000	0	751	9%	58.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39.7%				
Alifugl	0207	925.100	541	94%	200.000	200.000	616	0	0	59.000	59.000	331	301	6%	53.9%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45.6%				
Reyktt	0210	137.800	1.144	100%	50.000	50.000	120	0	0	119.000	119.000	203	226	47%	24.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50.6%				
Ostur	0406	250.749	1.328	98%	100.000	100.000	414.8	0	0	119.000	119.000	203	226	47%	24.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21.7%				
Þýsur	1601	55.245	1.147	100%	50.000	50.000	142	0	0	86.000	86.000	168	505	45%	38.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26.9%				
Ummar hj.	1602	182.787	1.055	65%	50.000	50.000	505	0	0	86.000	86.000	180	435	34%	36.9%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14.8%			
Naut	0202	1.048.366	981	85%	100.000	100.000	521	0	0	95.000	95.000	0	887	9%	47.5%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40.1%			
Svín	0203	559.037	488	99%	200.000	200.000	211	0	0	46.000	46.000	0	708	8%	59.3%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39.9%				
Alifugl	0207	920.374	507	91%	200.000	200.000	618	0	0	59.000	59.000	285	277	6%	52.6%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47.0%				
Reyktt	0210	137.644	1.093	100%	50.000	50.000	158	0	0	119.000	119.000	199	224	45%	24.9%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52.7%				
Ostur	0406	265.932	1.273	98%	100.000	100.000	443.4	0	0	119.000	119.000	203	226	47%	24.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23.1%			
Þýsur	1601	49.264	1.090	97%	50.000	50.000	176	0	0	86.000	86.000	180	435	34%	36.9%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29.2%			
Ummar hj.	1602	255.354	1.051	68%	50.000	50.000	614	0	0	86.000	86.000	180	435	34%	36.9%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13.9%			
Naut	0202	672.676	1.448	70%	100.000	100.000	521	0	0	95.000	95.000	69	953	14%	41.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44.3%			
Svín	0203	975.763	429	100%	200.000	200.000	211	0	0	46.000	46.000	30	766	5%	65.0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.7%				
Alifugl	0207	1.182.745	426	92%	200.000	200.000	618	0	0	59.000	59.000	261	297	5%	56.7%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48.6%				
Reyktt	0210	174.582	1.048	100%	50.000	50.000	158	0	0	119.000	119.000	249	234	36%	30.5%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54.5%				
Ostur	0406	327.043	1.100	98%	100.000	100.000	443.4	0	0	119.000	119.000	249	234	36%	30.5%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25.2%				
Þýsur	1601	61.579	1.160	100%	50.000	50.000	176	0	0	86.000	86.000	332	468	38%	44.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.5%				
Ummar hj.	1602	225.379	1.001	73%	50.000	50.000	614	0	0	86.000	86.000	332	468	38%	44.4%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.2%				
Naut	0202	851.403	1.018	78%	100.000	100.000	666.38	0	0	95.000	95.000	188	914	11%	52.0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41.1%			
Svín	0203	1.368.135	444	100%	200.000	200.000	337.20051	0	0	46.000	46.000	47	777	3%	63.5%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48.9%			
Alifugl	0207	1.398.452	416	95%	200.000	200.000	639.03115	0	0	59.000	59.00																												

