

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (úthlutun tollkvóta).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ásu Þórhildi Þórðardóttur, Arnar Frey Einarsson og Elísabetu Önnu Jónsdóttur frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Margréti Gísladóttur og Jón Magnús Jónsson frá Bændasamtökum Íslands, Bjarna Ragnar Brynjólfsson og Ernu Bjarnadóttur frá Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Steinþór Skúlason frá Samtökum mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja, Benedikt S. Benediktsson og Andrés Magnússon frá Samtökum verslunar og þjónustu, Breka Karlsson og Brynhildi Pétursdóttur frá Neytendasamtökunum, Pál Rúnar M. Kristjánsson og Ólaf Stephensen frá Félagi atvinnurekenda, Gunnar Sigurðarson frá Samtökum iðnaðarins og Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu.

Nefndinni bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Félagi atvinnurekenda, Félagi svínabænda, Landssambandi kúabænda, Neytendasamtökunum, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði, Samtökum iðnaðarins, Samtökum mjólkur- og kjötvinnslufyrirtækja, SVÞ – Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði Íslands. Einnig barst nefndinni sameiginleg umsögn frá Bændasamtökum Íslands, Búnaðarsambandi Eyjafjarðar, Félagi kjúklingabænda, Landssamtökum sauðfjárbænda og Sambandi garðyrkju- bænda og sameiginleg umsögn frá Matfugli ehf. og Síld og fisk ehf.

Í frumvarpinu eru lagðar til tvenns konar breytingar á búvörulögum. Sú fyrri er tæknilegs eðlis. Hún felur í sér uppfærslu á tollskrárnúmerum í 1. mgr. 65. gr. laganna til samræmis við breytta tollskrá en breytingar urðu á tollskrá í upphafi þessa árs. Ekki er um efnislega breytingu að ræða.

Síðari breytingin felur í sér að fallið verði tímabundið frá fyrirkomulagi jafnvægisútboðs tollkvóta sem tók gildi 1. janúar sl., sbr. lög nr. 152/2019, og þess í stað tekið upp eldra fyrirkomulag útboðs tollkvóta. Markmið þeirra breytinga er að verja innlenda framleiðslu í ljósi aðstæðna sem ríkja á markaði í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru.

Bændur hafa þurft að eiga við fjölbreytt áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru. Eftirspurn á markaði hefur dregist verulega saman vegna fækkunar ferðamanna en áætlað er að sá samdráttur jafngildi rúmlega 30 þúsund færri neytendum í landinu á ársgrundvelli. Markaður fyrir landbúnaðarafurðir hefur því minnkað talsvert. Sala á innlendu kjöti samkvæmt gögnum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins hefur dregist saman um 6,2% í mars – október 2020 samanborið við sömu mánuði ársins 2019. Samdráttur hefur einnig verið í sölu innlendra mjólkurafurða samkvæmt gögnum Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Aukin birgðasöfnun hefur jafnframt verið í kjöt- og mjólkurvörum, bæði í unnum afurðum og vegna þess að bændur hafa ekki komið gripum að í slátrun. Að mati meiri hlutans verður að hafa í huga þau áhrif sem aukin birgðasöfnun kann að hafa á velferð dýra. Áberandi bið er eftir slátrun nautgripa og varlega áætlað eru um 2.500 gripir á biðlista en í venjulegu árferði er

fjöldinn um 1.000. Aðbúnaði gripa kann að hraka eftir því sem þeir stækka og vaxa upp úr þeirri aðstöðu sem þeim er ætluð.

Verð til nautgripabænda fyrir kýrkjöt hefur til dæmis lækkað um 10% á árinu 2020 en framleiðsla þeirra afurða er um 40% af heildarframleiðslu. Afurðaverðið í heild hefur lækkað um 10% frá árinu 2018. Þessi þróun hefur komið greininni afar illa þar sem mikil uppbygging hefur átt sér stað á undanförunum misserum með nýju erfðæfni, umtalsverðum fjárfestingum með tilheyrandi skuldsetningu og áherslu á að auka gæði til muna. Afurðaverð til bænda í fleiri greinum hefur einnig lækkað, í sumum tilvikum verulega.

Íslenskur landbúnaður hefur átt í erfiðleikum undanfarin ár og hefur því verið velt upp hvort greinin sé komin að þolmörkum. Ástæður þess eru ekki eingöngu kórónuveirufaraldurinn. Innflutningur hefur vaxið verulega á undanförunum árum eins og grein er gerð fyrir í skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um þróun tollverndar sem birt var á vef ráðuneytisins nú í nóvember. Í skýrslunni kemur m.a. fram að hlutdeild innflutnings í innlendum landbúnaðarvörumarkaði hefur margfaldast síðasta áratuginn, mest í kjöti en sambærileg þróun hefur orðið í mjólkurvörum og í sumum tegundum grænmetis. Samhliða hefur dregið úr tollvernd, einkum vegna margföldunar á tollfrjálsum innflutningskvótum í krafti viðskiptasamnings við Evrópusambandið um landbúnaðarvörur sem tók gildi 1. maí 2018. Kvótarnir stækka enn á árinu 2021 en þá lýkur innleiðingu samningsins.

Meiri hlutinn telur rétt að óska eftir viðræðum við Evrópusambandið um framkvæmd framangreinds samnings á grundvelli 13. tölul. í bréfi samningsaðila til staðfestingar honum frá 23. mars 2017. Þáverandi forsendur voru áframhaldandi vaxandi eftirspurn ferðamanna eftir landbúnaðarvörum og áætlanir um aukinn útflutning innlendrar framleiðslu á Bretlandsmarkað. Forsendur hafa breyst til muna frá gildistöku samningsins, ekki aðeins vegna efnahagslegra áhrifa kórónuveirufaraldursins, sérstaklega hruns innlendrar ferðaþjónustu, heldur einnig í ljósi þess að Bretland hefur gengið úr Evrópusambandinu og að öllum líkindum mun aðlögunartímabili ljúka um komandi áramót. Utanríkisráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti vinna nú að heildarúttekt á samningnum og er gert ráð fyrir að samtal verði tekið upp við Evrópusambandið þegar sú greining liggur fyrir. Meiri hlutinn hvetur ráðuneytin til að flýta þeirri vinnu. Það ýtir enn frekar undir það að ýmis vandkvæði hafa komið í ljós við framkvæmd tollskráninga héraendis sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur enn til skoðunar. Meiri hlutinn hvetur stjórnvöld til að nýta öll úrræði sem þeim standa til boða til að tryggja að innlend framleiðsla geti keppt á jafnréttisgrundvelli við innfluttar afurðir.

Heimsfaraldur kórónuveiru hefur því aðeins aukið við erfiðleika innlends landbúnaðar. Meiri hlutinn bendir einnig á nýja matvælastefnu stjórnvalda þar sem sett eru fram fjölmörg markmið sem verður ekki náð án atbeina landbúnaðarins, m.a. um fæðuöryggi, aukna verðmætasköpun og stuðning við svæðisbundna matvælaframleiðslu. Fyrir nefndinni komu ýmsir aðilar þeim sjónarmiðum á framfæri að þær aðgerðir sem frumvarpið mælir fyrir um taki ekki á þeim undirliggjandi vanda sem stafar að ýmsum greinum landbúnaðarins. Meiri hlutinn er sammála því sjónarmiði að grípa þurfi til frekari aðgerða til að bregðast við þeim vanda sem steðjar að íslenskum landbúnaði. Hins vegar er mikilvægt að hafa í huga að markmið frumvarpsins er að grípa til skjótra tímabundinna aðgerða til að vernda innlenda framleiðslu.

Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að samþykkt frumvarpsins myndi fela í sér hækkun á verði á landbúnaðarafurðum til neytenda. Að mati meiri hlutans er ekki sjálfgefið að samþykkt frumvarpsins muni leiða til herra verðs fyrir neytendur. Bið eftir slátrun hefur lengst í kjölfar heimsfaraldursins sem hefur leitt til birgðasöfnunar í lifandi nautgripum, en einnig í öðrum afurðum eins og að framan greinir. Fram kemur í umsögn Félags svínabænda

að mál hafi þróast sambærilega í þeirri grein. Að mati meiri hlutans getur þessa aukna birgðasöfnun vegið upp á móti mögulegum verðhækkunum. Jafnframt liggur fyrir að vísendingar eru um offramboð á erlendum kjötmörkuðum vegna ástandsins. Almennt heimsmarkaðsverð á kjöti hefur lækkað um 14% frá því í janúar 2020 samkvæmt tölum frá Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna. Líklegt er að áframhald verði á þessari þróun. Þá liggur einnig fyrir að lækkun á útboðsverði á tollkvóta á þessu ári á sér fleiri skýringar en þær breytingar sem tóku gildi 1. janúar sl., m.a. að meira magn tollkvóta var boðið út í ár í samræmi við ákvæði tollasamnings Íslands og Evrópusambandsins auk þess sem heimsfaraldurinn hafði vafalaust áhrif á eftirspurn eftir tollkvótum með tilheyrandi lækkun á útboðsverði. Að mati meiri hlutans er því ekki tímabært að fullyrða um áhrif frumvarpsins á verð til neytenda.

Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að útboði á tollkvótum fyrir landbúnaðarafurðir á innlandan markað yrði frestað eða tollkvótar minnkaðir meðan þessi alvarlega staða er uppi og áhrifa heimsfaraldursins gætir. Slíkt er á verksviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem annast framkvæmd útboðanna. Þar verður að líta til ákvæða þeirra samninga sem kveða á um kvótana, en meiri hlutinn leggur til við ráðuneytið að fjölga útboðstímabilum þannig að minna magn sé boðið út í einu.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er vakin athygli á ýmsum öðrum aðferðum sem miða að því að bæta hag bændna. Má þar nefna beinan fjárstuðning við bændur, sem t.d. miðar að því að bæta þeim tjón af völdum heimsfaraldursins. Stjórnvöld hafi þegar ráðist í almennar og sértækar aðgerðir sem fela í sér beinan fjárhagslegan stuðning við atvinnurekstur, einstakar atvinnugreinar og jafnvel tiltekin fyrirtæki. Þá eru einnig nefndar breytingar á laga- og regluumhverfi og stjórnsýslu landbúnaðar en bændur búa við miklar hindranir sem rekja má til laga og reglna og framkvæmdar á þeim. Að lokum nefnir Samkeppniseftirlitið ýmsar aðrar leiðir sem miða að því að styrkja stöðu bændna. Þannig megi auðvelda bændum og hvetja þá til aukins samstarfs sín á milli, með það að markmiði að bæta samningsstöðu þeirra, auka hagræði í búrekstri og skapa aukið aðhald á markaðnum. Meiri hlutinn tekur undir þessar ábendingar Samkeppniseftirlitsins og bendir í því sambandi á nýja skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands frá 22. október sl. sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar. Meiri hlutinn telur þýðingarmikið að ráðist verði í endurskoðun á samkeppnisreglum í búvöruframleiðslu með hliðsjón af því svigrúmi innan EES-réttar sem skýrslan dregur fram, einkum eins og það er útfært í Noregi.

Þá bendir meiri hlutinn einnig á að unnið er að mótun landbúnaðarstefnu á vegum stjórnvalda sem ætlunin er að leggja fyrir Alþingi. Þar fæst tækifæri til að endurskoða landbúnaðarkerfið og stuðla að frekari sátt um framtíð íslensks landbúnaðar. Langtímastefna í landbúnaði þarf að taka mið af þörfum samfélagsins í heild, þ.m.t. bændna, neytenda, smá-söluaðila, framleiðenda og stjórnvalda. Meiri hlutinn bendir enn fremur á að næsta endurskoðun búvörusamninga við bændur á að fara fram 2023 með gildistöku breytinga 2024.

Í öllum umsögnum um málið er ekki gerður ágreiningur um að styðja eigi við íslenskan landbúnað, þó að sjónarmiðin um leiðirnar til þess séu afar mismunandi. Meiri hlutinn bendir í því samhengi á að framleiðsluferlar í landbúnaði eru langir og veruleg hættu á alvarlegu bakslagi í framleiðslu til lengri tíma, ef ekki verður jafnframt fyrirsjáanleiki til lengri tíma en lagt er til með frumvarpinu. Nú þegar er langur biðlisti eftir slátrun sem tekur langan tíma að vinna niður og óvíst hvenær rætist úr ástandi mála sem þýðir að áframhaldandi birgðasöfnun er fyrirsjáanleg um langan tíma. Vegna þess er ljóst að verulegan tíma mun taka fyrir markaðinn að leita jafnvægis. Á sama tíma eru enn að aukast verulega heimildir til innflutn-

ings vegna sammings við Evrópusambandið og vegna aðgerða á þeim mörkuðum sem skerða samkeppnisstöðu innlendra framleiðslu enn frekar. Með tilliti til þess bráðavanda sem landbúnaðurinn þarf nú að takast á við og þeirra breytinga sem meiri hlutinn telur nauðsynlegar og eru í vændum telur meiri hlutinn að bráðabirgðaákvæðið í 2. gr. frumvarpsins eigi að gilda tveimur árum lengur en þar er lagt til eða til 1. febrúar 2024 í stað 1. febrúar 2022. Meiri hlutinn leggur áherslu á að þangað til verða stjórnvöld að nýta tímann vel til að fara yfir margþætt ákvæði varðandi starfsskilyrði landbúnaðarins og leggja tillögur að nauðsynlegum breytingum fyrir Alþingi.

Jafnframt leggur meiri hlutinn til að gert sé skýrara að í 1. másl. 2. gr. frumvarpsins er átt við gildistöku sjálfs ákvæðisins. Einnig er lagt til að síðasti málsliður ákvæðisins verði felldur brott. Um er að ræða tæknilegar breytingar sem er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif en í síðasta málsliðnum segir að það fyrirkomulag sem nú er við lýði komi næst til framkvæmda að loknum gildistíma bráðabirgðaákvæðisins.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Við 2. gr.

1. Í stað orðanna „gildistöku laganna“ í 1. másl. komi: gildistöku ákvæðis þessa.
2. Í stað dagsetningarinnar „1. febrúar 2022“ í 1. másl. komi: 1. febrúar 2024.
3. 3. másl. falli brott.

Alþingi, 15. desember 2020.

Lilja Rafney Magnúsdóttir,
form.

Haraldur Benediktsson,
frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Njáll Trausti Friðbertsson.