



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis
bt. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur ritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. mars 2012

Tilv.: 1203001

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta), 508. mál.

Samkeppniseftirlitin hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum og tollalögum (úthlutun tollkvóta). Eins og fram kemur í athugasemdum við lagafrumvarp þetta leituðu Samtök verslunar og þjónustu til umboðsmanns Alþingis og kvörtuðu yfir þremur reglugerðum sjávarútvergs- og landbúnaðarráðuneytisins um tollkvóta vegna innflutnings á ákveðnum landbúnaðarvörum. Kvörtunin laut að því að lagðir væru tollar á tollverð vara sem fluttar væru inn samkvæmt tollkvótum fremur en vörumagn. Í þessu fólst breyting frá því sem áður hafði gilt um úthlutun tollkvóta en ráðherra hafði fram að setningu framangreindra reglugerða sett reglugerðir þar sem miðað var við magntolla við úthlutunina, þ.e. á tímabilinu 1995-2008. Helstu breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu eru í fyrsta lagi að miða skuli við magntolla við úthlutun á tollkvótum samkvæmt viðaukun IIIA og B, en ekki verðtolla.

Samkeppniseftirlitið lítur svo á að með frumvarpinu eigi í meginatriðum að hverfa aftur til þess fyrirkomulags sem gildi um innflutning á búvörum. Þó það sé til bóta að miða við magntolla á tollkvótum í stað verðtolla vill Samkeppniseftirlitið áréttta að tollkvótar hafa almennt í för með sér neikvæð áhrif á samkeppni sem veldur bæði atvinnulífi og neytendum tjóni. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging og opnun markaða*¹, var m.a. fjallað um fyrirkomulag og áhrif tollkvóta á verðlagningu og samkeppni í landbúnaði hér á landi. Bent var á að ásókn í kvóta hafi verið mikil og að hátt verð hafi verið greitt fyrir þá í útboðum. Það hafi leitt til hærri innflutningskostnaðar

¹ Sjá á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins:

http://www.samkeppni.is/media/skyrslur/ymsar_skyrslur/oflug_oppbygging_opnun_markada_og_efling_atvinnustarfsemi.pdf



og vöruverðs á hinum innfluttu búvörum til neytenda. Fram kom að takmarkanir eða stýring á innflutningi hafi haft í för með sér takmörkun á frelsi í atvinnurekstri, sem leiði til hækkunar vöruverðs til neytenda og fer gegn markmiði samkeppnislaga. Að sama skapi sýnir reynslan að fyrirkomulag landbúnaðarráðuneytisins með úthlutun tollkvóta hefur m.a. leitt af sér samráð við gerð tilboða enda felst í slíku kerfi hvati fyrirtækja til að samræma tilboð í þeim tilgangi að lækka innkaupskostnað.² Tollkvótar hafa auk þess í för með sér aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl í innflutningi á kjöti og ostum. Í framangreindri skýrslu Samkeppniseftirlitsins var bent á að í niðurstöðum útboða hafi stórir aðilar, jafnvel í ráðandi stöðu á þeim mörkuðum sem þeir starfa á, hlotið mesta úthlutun. Meðal þeirra sem boðið hafa í tollkvóta eru afurðastöðvar sem hafa í raun beina eða óbeina hagsmuni af því að halda verði á innfluttum landbúnaðarafurðum sem hæstu þannig að þær veiti innlendri búvöru sem minnst samkeppnislegt aðhald. Samkeppniseftirlitið taldi í ljósi þess að heppilegra væri að afnema allar hömlur á innflutningi svo að virk samkeppni fái þrífist.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012, *Verðþróun og samkeppni á dagvörumarkaði*³, var m.a. bent á mikilvægi þess að stjórnvöld gripu til aðgerða til þess efla samkeppni. Reynslan sýnir því miður að stjórnvöld hafa undantekningarlítið horft fram hjá tilmælum samkeppnisyrivalda um að bæta samkeppnisaðstæður á dagvörumarkaði. Þetta á ekki síður við um málefni er varða vinnslu og sölu landbúnaðarvara. Ljóst er að yfirvöld hafa ekki dregið fullnægjandi lærdóm af þeim jákvæðu áhrifum sem reynslan sýnir að heilbrigð samkeppni geti haft á ýmis svið landbúnaðar. Í því sambandi má sérstaklega nefna að stjórnvöld fóru að tilmælum samkeppnisyrivalda og afnámu tolla á ákveðnum tegundum af grænmeti i kjölfar þess að ólögmaett verðsamráð i framleiðslu og dreifingu á grænmeti var afhjúpað á árinu 2001. Til að mæta því var stuðningur til innlendra framleiðenda tekinn upp á heildsölustigi á sama tíma og fallið var frá markaðstruflandi aðgangshindrunum á smásölustigi. Jákvæð áhrif þess létu ekki á sér standa; innlend framleiðsla jókst, smásöluverð lækkaði og neysla jókst. Þessar breytingar bættu þannig bæði hag innlendra grænmetisframleiðenda og neytenda.

Í ljósi framangreinds beinir Samkeppniseftirlitið því til atvinnuveganefndar Alþingis að beita sér fyrir því að horfið verði frá aðgangshindrunum sem almennt felast í tollkvótum á innflutning á búvörum, sbr. nógildandi reglur og því frumvarpi sem hér er til umsagnar. Telja má að sú leið sé betur til þess fallin að örva innlenda framleiðendur til þess að mæta aukinni samkeppni með nýbreytni og aukinni framleiðslu bæði þeim sjálfum og neytendum til hagsbóta. Má í því sambandi horfa til þeirrar jákvæðu reynslu sem orðið hefur á grænmetismarkaði eins og getið er um hér að framan. Afnáam tollkvóta þarf ekki

² Sjá nánari umfjöllun á heimasíðu ASÍ, fréttæfni 23. mars 2007: Breytingar á tollum 1. mars 2007, www.asi.is/PortalData/1/Resources/ver_lagseftirliti_/230307tollarbreytingar.pdf Um þetta segir ASÍ m.a.: „Þó ekki séu tollar á hinni innfluttu vöru er að jafnaði greitt hátt verð fyrir tollkvótana sem leggst á endanlegt verð vörunnar og því ekki hægt að tala um að vörur sem fluttar eru inn skv. tollkvóta sem greitt hefur verið fyrir séu tollfrjálssar því greiðslan fyrir tollkvótann er eins konar innflutningsgjald eða tollur. Hver áhrifin af auknum tollkvótum verða er mjög óljós. Ásókn í þá kvóta sem fyrir voru hefur að jafnaði verið mikil og hátt verð verið greitt fyrir þá í útboðum. Ólíklegt verður því að teljast að þetta hafi áhrif til lækkunar á matvöruverði en gæti mögulega opnað aðgang að markaðnum fyrir fleiri erlenda framleiðendur.“ Svo segir ASÍ: „Líklegra er að ávinningur neytenda væri mun meiri ef úthlutun tollkvóta væri endurgjaldslaus án heimildar til framsals og þeim kvóta sem ekki væru nýttir væri endurúthlutað.“

³ Sjá á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins: http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2012/Skyrsla_01_2012_Verdthroun_og_samkeppni_a_dagvorumarkadi.pdf



að útiloka eðlilegan stuðning við innlenda framleiðslu, sbr. fyrrgreindar úrbætur á grænmetismarkaði.

Standi hins vegar ekki til að afnema innflutningshömlur hvetur Samkeppniseftirlitið til þess að úthlutun tollkvóta verði endurgjaldslaus og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta. Mælst er til þess að innlendum afurðastöðvum búvöru og vinnslustöðvum í þeirra eigu verði auk þess óheimilt að bjóða í eða sækjast eftir tollkvóta fyrir innfluttar landbúnaðarafurðir. Er það mikilvægt vegna þess að aðilar sem framleiða innlendar landbúnaðarafurðir hafa hvata til að halda uppi verði á innfluttum landbúnaðarvörum þannig að þær hafi sem minnst samkeppnisleg áhrif á þeirra eigin framleiðsluvörur.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Birgir Óli Einarsson