

Greinargerð

Viðtakandi: **Kristján Skarphéðinsson**
Sendandi: **Daði Már Kristófersson**
Dagsetning: **14. janúar 2019**
Efni: **Mat á efnahagslegum áhrifum frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim (innflutningur á hráum kjötvörum o.fl.)**

Inngangur

Markmið þessarar greinargerðar er að leggja mat á áhrif frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim (innflutningur á hráum kjötvörum o.fl.). Greinargerðin varðar efnahagsáhrif, þ.e. áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni. Markmið hennar er að meta áhrif þess að krafa um innflutningsleyfi og frystiskyldu sé felld brott á kjötvörum sem upprunnar eru innan Evrópska efnahagssvæðisins. Jafnframt áhrif þess að innflutningsleyfi séu felld brott á innflutningi eggja og ógerilsneyddra mjólkurafurða sem upprunnar eru innan EES-svæðisins. Meðal þess sem greina þarf er hvort innflutningur þessara afurða komi til með að aukast með þessum lagabreytingum. Ennfremur er horft til þess að bætt verði við ákvæði í lög nr. 93/1995 um matvæli þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að dreifa alifuglakjöti á markað nema sýnt sé fram á að það sé ósýkt af kampýlóbakter.

Þá verður lagt mat á möguleg áhrif þess að breytingar til samræmis við dóm EFTA-dómstólsins séu ekki gerðar. Þær forsendur eru gefnar að verði ekki gerð lagabreyting geti það leitt til þess að I. kafla I. viðauka við EES-samninginn verði lokað. Afleiðingar þess verða að Ísland verður ekki á innri markaðnum hvað dýraafurðir varðar og reglur um frjálst flæði vöru eigi ekki við heldur teljist Ísland vera þriðja ríki. Þar af leiðir að útflutt matvæli skuli fara í gegnum skilgreindar landamærastöðvar. Þær forsendur eru gefnar að ekki verði gerð lagabreyting geti það leitt til þess að I. kafla I. viðauka við EES-samninginn verði lokað sem gerir það að verkum að matvælafyrirtæki þurfa að flytja matvæli sín í gegnum landamærastöðvar. Því fylgir tilkynningaskylda á landamærastöð, vottun Matvælastofnunar fyrir útflutning og eftirlit á viðtökustað áður en matvæli geta komist á markað.

Greinargerðin inniheldur tvo meginkafla. Sá fyrri snýr að áhrifum heimilda til innflutnings á ferskum landbúnaðarafurðum (kjötvörum, mjólkurvörum og eggjum) og sá síðari um áhrif takmarkana á heimildum til útflutnings ferskra sjávarafurða til ríkja Evrópusambandsins í samræmi við EES-samninginn sem hugsanlega kæmi til verði frumvarpið ekki að lögum.

Innflutningur á ferskum kjötvörum, mjólkurvörum og eggjum

Þær breytingar á lögum um nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim sem lagðar eru til munu opna fyrir möguleika á innflutningi ferskra landbúnaðarafurða innan þess fyrirkomulags sem nú ríkir á Íslandi um aðflutningsgjöld, þ.m.t. fyrirkomulagi úthlutunar tollkvóta sem tíðkast hefur.

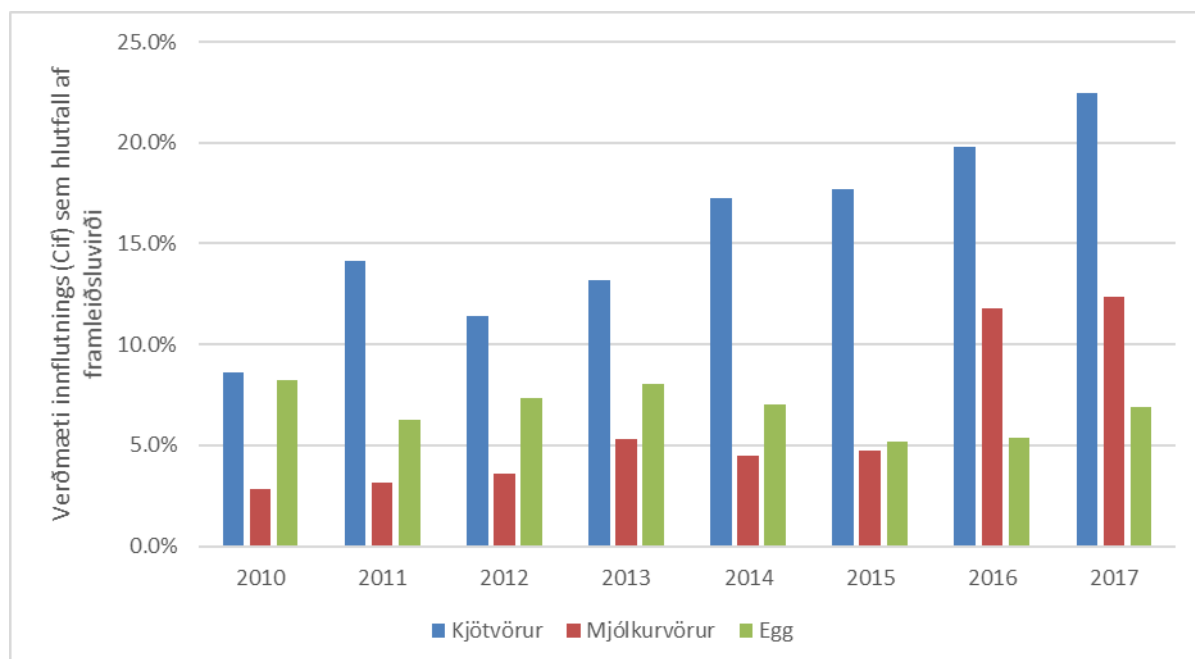
Millilandaviðskipti með landbúnaðarvörur eru umtalsverð og hafa farið vaxandi á undanförunum áratugum. Ísland er þar engin undantekning. Þannig var innflutningur kjötvara til Íslands um 700 tonn árið 2010 en hafði aukist í tæp 4.500 tonn árið 2017.¹ Á þessum tíma jókst t.d. innflutningur nautakjöts úr 2,5% í 15,6% af seldu nautakjöti á Íslandi. Heildarverðmæti innfluttra landbúnaðarvara í vöruflokkunum kjötvörur, mjólkurvörur og egg voru um 950 milljónir króna (Cif) árið 2010 en höfðu vaxið í tæpa 5 milljarða árið 2018. Tafla 1 sýnir umfang innlendarar sölu og innflutnings á þeim vöruflokkum sem verða fyrir áhrifum. Flokkurinn kjötvörur inniheldur fyrst og fremst nautakjöt, svínakjöt og alifuglakjöt. Innflutningur á eggjum er að mestu frjó egg til útungunar og gerilsneyddar eggjarauður.

Tafla 1. Vinnsluvirði innlendarar framleiðslu og Cif verðmæti innflutnings.

	Kjötvörur ¹		Mjólkurafurðir		Egg	
	Innlent	Innflutt	Innlent	Innflutt	Innlent	Innflutt
2010	6.486	612	8.609	250	981	88
2011	7.685	1.266	9.193	296	1.245	83
2012	8.603	1.107	9.489	356	1.343	107
2013	9.649	1.466	9.709	545	1.582	139
2014	10.307	2.149	10.521	495	1.618	122
2015	10.652	2.291	11.570	572	1.774	98
2016	9.807	2.425	12.336	1.649	2.008	114
2017	9.995	2.896	13.156	1.854	1.656	122

¹ Kjötvörur inniheldur nautakjöt, svínakjöt og alifuglakjöt.

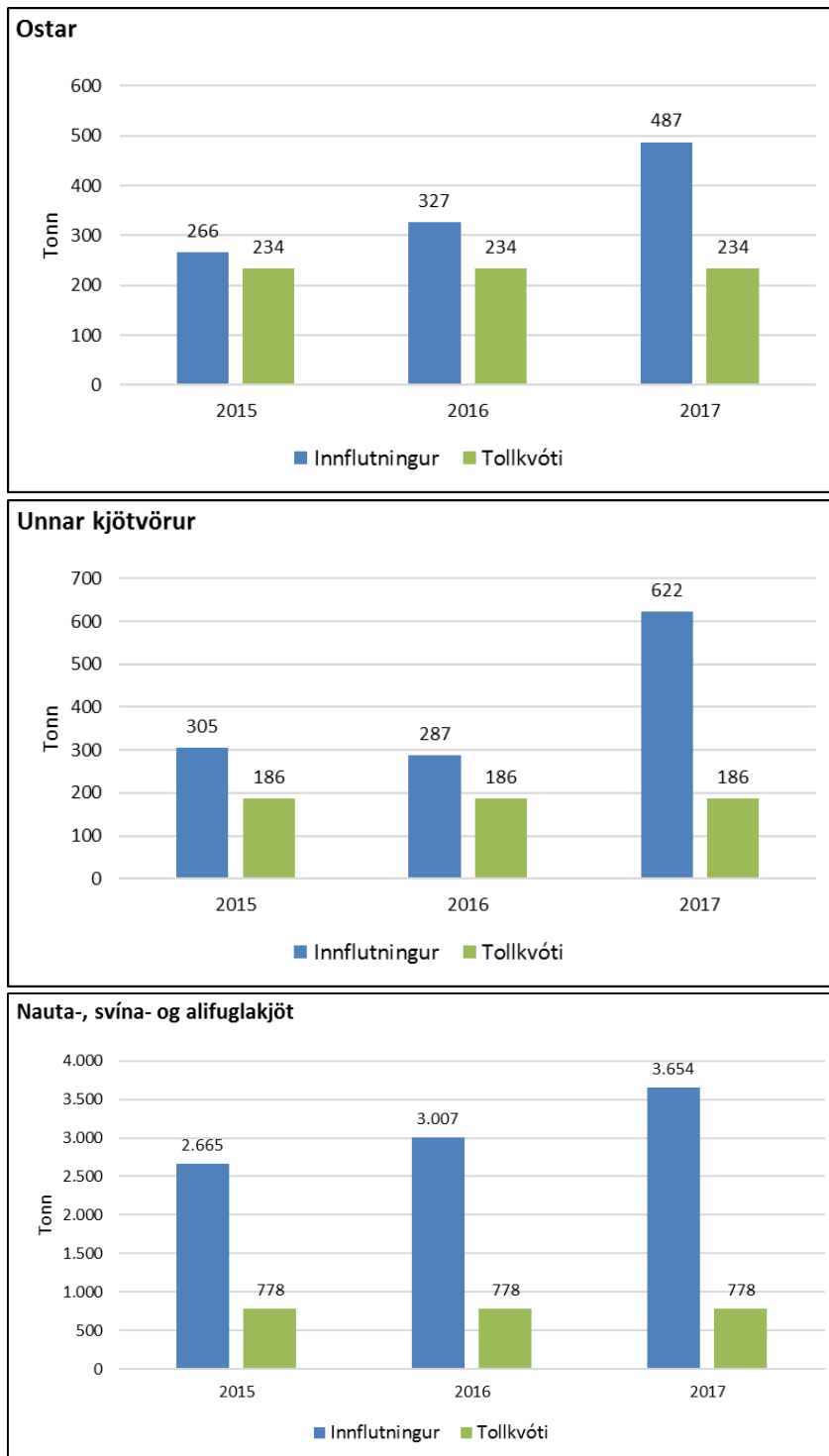
Mynd 1 sýnir þróun hlutfalls verðmætis innfluttra afurða (Cif) af vinnsluvirði innlendarar framleiðslu frá 2010 til 2017 fyrir þá vöruflokka sem helst munu verða fyrir áhrifum af umræddri lagabreytingu.



¹ Hagstofa Íslands, utanríkisverslun

**Mynd 1. Hlutfall verðmætis innfluttra afurða (Cif) af heildarvirði framleiðslu, 2010 til 2017
(Heimild: Hagstofa Íslands)**

Mynd 1 sýnir vöxt í innflutningi á kjötvörum og mjólkurvörum á þessu tímabili en samdrátt í innflutningi eggja. Vöxtur í innflutningi kjötvöru og mjólkurafurða hefur átt sér stað þrátt fyrir takmarkanir á innflutningi á ferskum afurðum og umfangsmikla tollvernd. Mikilvægt er að hafa það í huga í þeirri greiningu sem hér fer á eftir. Mynd 2 sýnir tollkvóta og innflutning á ostum, unnum kjötvörum og nauta-, svína- og alifuglakjöt.



Mynd 2. Innflutt magn og tollkvótar fyrir ost, unnar kjötvörur og nauta-, svína- og alifuglakjöt.

Bæði mynd 1 og mynd 2 sýna að umtalsverður og vaxandi innflutningur er á vöruflokkunum sem fjallað er um í þessari greinargerð. Þær sýna jafnframt að þessi innflutningur takmarkast ekki við tollkvóta, heldur eru vörurnar fluttar inn að hluta á fullum tollum. Gera verður ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram á komandi árum þrátt fyrir að reglur um innflutning ferskra afurða yrðu óbreyttar. Hér verður því gerð tilraun til þess að leggja einangrað mat á umfang aukningar í innflutningi sem einungis má rekja til minni takmarkana á innflutningi ferskra afurða sem ekki er hluti af almennri þróun til aukins innflutnings kjöts og mjólkurafurða.

Almennt er viðurkennt að virði neysluvöru ræðst af eiginleikum hennar. Á fáum sviðum er þetta skýrara en þegar kemur að matvælum. Fjölmargir eiginleikar hafa áhrif á verð. Sem dæmi hafa tegund, uppruni, heilnæmi, áferð, meyrni og fitusprenging áhrif á virði nautakjöts.² Hagfræðingar hafa lengi verið meðvitaðir um þetta samhengi og eru rannsóknir á þessu sviði umfangsmiklar.³ Ferskleiki, hér í merkingunni sá eiginleiki að matvara hafi ekki verið fryst, er dæmi um eiginleika sem hefur áhrif á verðmæti vöru.⁴ Ef meta á sértæk áhrif þess að aflétta einni takmörkun á frelsi í viðskiptum með matvöru þarf að huga sérstaklega að því hvaða áhrif breytingin er líkleg til að hafa á verð og framboð á eiginleikum, sem neytendur fá aðgang að og hefur verið fánlegir á markaði hingað til.

Reynsla er hér á landi af afleiðingum þess að fjarlægja innflutningshindranir á þróun innlendra atvinnugreina. Nærtækasta dæmið eru þær umfangsmiklu breytingar sem gerðar voru á skilyrðum íslenskra garðyrkjubænda árið 2002, þegar hlutfalls% verðtollur var felldur niður auk magntolla kr/kg á tómötum, gúrkum, papriku og salati. Afleiðingum þessara breytinga eru gerð ítarleg skil í tveimur skýrslum Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, nr. C10:05 og nr. C13:02. Niðurstöðurnar voru m.a. að markaðshlutdeild íslenskra tómata og gúrkna minnkaði þegar tollar lækkuðu árið 2002 og hlutdeild íslenskrar papriku hrundi. Hlutdeild innlendra framleiðslu hækkaði hins vegar aftur í kjölfarið með breyttum áherslum bænda. Árið 2012 var ræktað magn af tómötum, gúrkum og papriku 60% meira en árið 2001. Á sama tíma jókst framleiðsla annars grænmetis um einungis 5%. Jafnframt sýndu niðurstöðurnar að bændum tókst að skapa sér forskot á markaði með því að merkja framleiðslu betur með uppruna en áður. Ábati neytenda af breytingunni var verulegur. Niðurstöðurnar sýndu að verð á íslenskum tómötum og papriku var að jafnaði töluvert hærra en innfluttrar vörur. Neytendur hafa því verið reiðubúnir til þess að borga meira fyrir innlenda framleiðslu á þessum grænmetistegundum en sams konar vörur frá öðrum löndum. Miklu minna munar á verði íslenskra gúrkna og erlendra. Rétt er þó að taka fram að markaðshlutdeild innfluttrar framleiðslu er þar afar lítil.

Dæmið hér að ofan undirstrikar þetta tvennt sem áður hefur verið nefnt sem aðalatriði í mati á áhrifum aukins frelssis í viðskiptum með ferskar dýraafurðir; verðmunur og áhrif á framboð eiginleika. Hér að neðan verður vikið að hvoru atriði fyrir sig.

Áhrif á verð og magn

Umtalsverðir tollar eru á öllum þeim vöruflokkum sem hér hafa verið til umræðu. Þrátt fyrir það hefur innflutningur farið mjög vaxandi, eins og sjá má á myndum 1 og 2. Þó svo að markaðshlutdeild innfluttra afurða hafi farið vaxandi er hún enn lítil samanborin við innlenda framleiðslu. Ætla má að tollverndin

² Sjá til dæmis Robbins et al 2003. Consumer attitudes towards beef and acceptability of enhanced beef. *Meat Science*. 65(2): 721-729

³ Sjá t.d. tímamótagein Rosens frá 1974: Hedonic prices and implicit markets - product differentiation in pure competition. *Journal of Political Economy*. 82(1): 34-55.

⁴ Sjá t.d. Asche et al 1998. The demand for salmon in the European Union: The importance of product form and origin. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. 46(1): 69-81.

sé enn virk, þ.e. innflutt vara sé ekki nema rétt samkeppnisfær í verðum við innlenda framleiðslu. Þessi niðurstaða er jafnframt studd greiningu sem ráðgjafafyrirtækið Deloitte vann fyrir Bændasamtökin.⁵ Niðurstaða Deloitte byggir á meðalinnflutningsverðum frá hagstofum nágrannalandanna, áætlunum um flutningskostnað og tolla og ber saman áætlað heildsöluverð innlendrar framleiðslu og innfluttrar. Ekki er ástæða til að gera athugasemdir við útreikninga Deloitte á flutningskostnaði og tollum. Hins vegar er athyglisvert að bera saman innflutningsverð á nautakjöti til samanburðarlanda, sem er á bilinu 570-660 kr/kg, og meðalverð (Cif) á innfluttu nautakjöti til Íslands, um 1.400 kr/kg samkvæmt Hagstofu Íslands árið 2016 (sama tímabil og gögn Deloitte). Þessi verðmunur bendir til þess að ekki sé verið að flytja sama kjöt inn til Íslands og til samanburðarlandanna sem Deloitte styðst við. Þetta undirstrikar mikilvægi þess að tekið sé tillit til eiginleika matvæla í samanburði. Að öðrum kosti skapast hættu á að borin séu saman epli og appelsínur.

Niðurstöður Deloitte benda til að meðalverðmunur á innlendu og innfluttu nautakjöti sé um 17%, um 15% á svínakjöti og um 10% á alifuglakjöti, innlendu kjöti í óhag. Deloitte gerir í kjölfarið ráð fyrir fastri verðteygni eftirspurnar eftir kjöti upp á -0,3. Ekki er gert ráð fyrir að nein sértæk eftirspurn sé eftir innlendum landbúnaðarafurðum. Þrír megin annmarkar eru á greiningunni. Í fyrsta lagi virðist samdráttur í veltu lagður að jöfnu við samdrátt af komu. Breytilegur kostnaður við kjötframleiðslu er hins vegar umtalsverður og taka verður tillit til hans. Í öðru lagi er ekki gert ráð fyrir að staðkvæmd sé milli frosinnar kjötvöru og ferskrar. Í þriðja lagi er ekki tekið tillit til sértækra eftirspurnar eftir innlendum landbúnaðarvörum sem vitað er að er til staðar, t.d. í grænmeti.

Víkjum fyrst að sértækri eftirspurn. Rannsóknir á norska markaðinum fyrir nautakjöt sem Frode Alfnes, prófessor við norska lífvísindaháskólann í Ási, gerði benda til þess að umtalsverð sértæk eftirspurn sé í Noregi eftir þeim eiginleika nautakjöts að það sé framleitt í Noregi, en rannsóknir hans byggðu á tilraunum með sölu meðal neytenda.⁶ Sambærileg tilraun var framkvæmd á Íslandi árið 2015 sem hluti af meistaraverkefni Snædísar Önnu Þórhallsdóttur við Landbúnaðarháskóla Íslands, þar sem samanburður var gerður á greiðsluvilja neytenda fyrir íslenskt, spænskt og nýsjálenskt nautakjöt. Niðurstöður Snædísar benda til sértæks greiðsluvilja fyrir íslenskt nautahakk upp á 275 kr/kg að meðaltali gagnvart spænsku nautahakki, og 585 kr/kg á íslenskri nautalund gagnvart nýsjálenskri.⁷ Áætlaður verðmunur samkvæmt mati Deloitte á innlendu og innfluttu nautakjöti var um 400 kr/kg. Samkvæmt þessum niðurstöðum, sem og reynslu garðyrkjubænda af tollabreytingum 2002, er líklegt að verðsamdráttur til innlendra bænda verði því minni, því meiri sem magnsamdrátturinn verður. Sú forsenda Deloitte að bæði verði samdráttur í verði og magni stríðir því gegn bæði reynslu og rannsóknnum. Líklegra er að einhver samdráttur verði í magni en lítill í verði á almennum markaði fyrir kjötvörur. Núverandi staða á markaði fyrir nautakjöt gefur til kynna að meðal markaðshlutdeild innflutts nautakjöts sé um 23%, sbr. mynd 1. Miðað við það má ætla að viðvarandi verðmunur milli innlendrar og erlendrar framleiðslu geti numið 5-10% af heildsöluverði, samanber fyrrnefnda greiningu.

⁵ Fármálaráðgjöf Deloitte, 2018. Greining á mögulegum áhrifum frjáls innflutnings á fersku nauta-, svína- og alifuglakjöti á tekjur innlendra bænda. 16. maí 2018.

⁶ Sjá: Alfnes, F. and K. Rickertsen (2003). "European Consumers' Willingness to Pay for U.S. Beef in Experimental Auction Markets," *American Journal of Agricultural Economics*, 85:396-405.

Alfnes, F. (2004). Stated preferences for imported and hormone-treated beef: application of a mixed logit model. *European Review of Agricultural Economics*, 31(1): 19-37.

⁷ Snædís Anna Þórhallsdóttir, Greiðsluvilji neytenda fyrir íslenskt nautakjöt samanborið við innflutt. Fagþing landbúnaðarins 2015.

Sambærileg greining fyrir ferskar mjólkurvörur virðist ekki þörf, enda benti samanburður á verði ferskra mjólkurvara í innflutningsskýrslum nágrannalanda og hér á landi ekki til þess að hagkvæmt væri að flytja þær inn. Einnig mun dreifing og markaðssetning á ógerilsneyddum mjólkurvörum mun áfram vera bönnuð.

Áhrif á framboð eiginleika

Íslenskur landbúnaður er smár í sniðum samanborið við t.d. evrópskan landbúnað og geta íslensks landbúnaðar til fjölbreytni í framleiðslu er eðli máls samkvæmt takmörk sett. Af þeim sökum er líklegt að nokkur innflutningur verði á sérvöru með eiginleika sem ekki er að finna í héraðs. Umtalsverður hluti kjötafúrða og osta sem nú eru fluttir á tollkvótum til landsins eru einmitt slík sérvara. Líklegt er að rýmri heimildir til innflutnings á ferskum dýraafurðum muni leiða til aukningar í slíkum innflutningi. Erfitt er hins vegar að meta hvaða áhrif þetta framboð hefur á matvælamarkaði. Í sumum tilfellum munu áhrifin vera sértæk á ákveðna kjötvöru en í öðrum tilfellum almenn. Rétt er þó að halda því til haga að áhrif þessa hljóta almennt að vera neikvæð fyrir landbúnaðinn.

Hins vegar þarf að huga sérstaklega að því að breytingin felur í sér mögulegt framboð á ferskum kjötvörum, mjólkurvörum og eggjum, þar sem áður var aðeins frosin eða unnin vara áður. Ekki er til mat á staðkvæmd frosinna og ferskra kjötvara á Íslandi. Rannsóknir, t.d. frá Bandaríkjunum, hafa sýnt að þessi staðkvæmd er til staðar og er umtalsverð. Þannig meta Susanto og fleiri (2008)⁸ að teygni eftirspurnar eftir frosnu nautakjöti vegna verðbreytinga á fersku kjöti sé 0.43 (teygni fersks vegna verðs á frosnu 0.40). Þannig má ætla að aukinn innflutningur á fersku kjöti muni bitna á innflutningi á frosnu kjöti ekki síður en innlendri framleiðslu.

Umfang tekjutaps bænda – ábati neytenda

Að teknu tilliti til umtalsverðrar núverandi markaðshlutdeildar innflutnings, sértækri eftirspurn eftir innlendri framleiðslu og staðkvæmd ferskra og frosinna kjötvara virðist ólíklegt að fyrirhugaðar breytingar hafi umfangsmiklar afleiðingar fyrir innlenda framleiðslu umfram það sem ætla má að hefði orðið miðað við þróun undangenginna ára. Sérstaklega virðist ósennilegt að mikill samdráttur verði í seldu magni innlendar framleiðslu ef verðlækkun verður á ferskum afurðum í kjölfar lagabreytingarinnar. Hins vegar gætu breytingarnar haft áhrif til skemmri tíma meðan markaðurinn leitar jafnvægis, sbr. reynsluna af afnámi innflutningstakmarkana á grænmeti.

Samkvæmt þeim forsendum sem gefnar hafa verið hér að framan um verðteygni og staðkvæmd má gera ráð fyrir að heildarsamdráttur í framleiðslu á magni kjötafúrða verði innan við 5%. Meðaltal þáttatekna landbúnaðarins eru 26% samkvæmt Hagstofu Íslands. Nettó tekjutap bænda er því einungis um 1,3% af þessum samdrætti í framleiðsluvirði. Veginn samdráttur í verði, miðað við viðvarandi 7,5% hærra verð innlendar framleiðslu, yrði um 4,7%, ef miðað er við áætlun Deloitte á verðmun innlendar og innfluttrar framleiðslu. Samdráttur í tekjum yrði því um 6,0%, eða tæpar 600 milljónir á ári vegna ofangreindra forsenda miðað við framleiðsluvirði þessara kjötttegunda árið 2017, á meðan á aðlögun að nýju markaðsjafnvægi stendur.

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að bætt verði við ákvæði í lög nr. 93/1995 um matvæli, þar sem óheimilt verði að dreifa ómeðhöndluðum sláturafurðum alifugla á markaði nema að sýnt hafi verið fram á að kjötið sé frá eldshópum sem ekki eru sýktir af kampýlóbakter. Kampýlóbakttersmit er algengt

⁸ Susanto et al, 2008. The Structure of U.S. Red Meat and Livestock Imports. Paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Dallas, Texas, February 2-5, 2008

í alifuglarækt í Evrópu. Þetta skilyrði mun því að öllum líkindum hækka verð þess ferska innflutta alifuglakjöts sem standa mun íslenskum neytendum til boða. Samkvæmt heimildum er verðpremía neytenda fyrir kampýlóbakter-lausan kjúkling að jafnaði 5%-10% samanborið kjúkling sem ber með sér hættu á kampýlóbakter smiti⁹. Samkvæmt því heildar tekjutap bænda einungis um 5% af framleiðsluvirði, eða um 500 milljónir á ári meðan á aðlögun að nýju markaðsjafnvægi stendur.

Heildar tekjutap bænda er samkvæmt ofangreindum forsendum tæpar 600 milljónir króna á ári, á meðan á aðlögun að nýju markaðsjafnvægi stendur. Sé tekið tillit til áhrifa á sérstöku ákvæði um kröfur vegna kampýlóbakter í alifuglakjöti, er heildar tekjutap bænda um 500 milljónir króna á ári.

Ábati neytenda yrði á sama tíma a.m.k. jafn verðlækkuninni sem þeir upplifa. Miðað við almenna 4,7% lækkun á heildsöluverði innlendar framleiðslu og 13,5% lægra verðs á innfluttri vöru má ætla að ábati neytenda verði tæpar 900 milljónir.

Áhrif á útflutning á ferskum fiskafurðum

Samkvæmt þeim forsendum sem verkefnið byggir á er gert ráð fyrir að neitun íslenskra stjórnvalda mundi framkalla viðbrögð gagnvart íslenskum útflutningi ferskra afurða til Evrópu, sérstaklega ferskra fiskafurða. Kostnaðurinn samfara þessu er tvíþættur, annars vegar eftirlitskostnaður og hins vegar tafir á innflutningi sem lengja afhendingartíma og stytta geymsluþol vörunnar. Upplýsingar um fyrrnefnda atriðið fengust hjá Matvælastofnun.

Opinber vottun dýraafurða vegna útflutnings

1. Gjaldskrá Matvælastofnunar nr. 220/2018:

- Útflutningsvottorð vegna sjávarafurða: 4675 kr. Ekki er útilokað að gerð verði krafa um hleðslustaðfestingar vegna vottorðaútgáfu fyrir sjávarafurðir.

2. Gjald vegna eftirlits á landamærastöðvum ESB

- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 882/2004
- V. viðauki. Starfsemi og lágmarksfjárhæðir gjalda eða álagna sem tengjast opinberu eftirliti með vörum og lifandi dýrum sem flutt eru inn í bandalagið. B-þáttur; gjöld eða álögur, 1. kafli. Gjöld fyrir innflutt kjöt
- 55 evrur fyrir hverja sendingu allt að sex tonnum að þyngd og 9 evrur fyrir hvert tonn allt að 46 tonnum eftir það eða 420 evrur fyrir hverja sendingu sem er yfir 46 tonnum.

⁹ Hayes, D., J. F. Shogren, S. Youll Shin, and J. B. Kliebenstein. 1995. Valuing Food Safety in Experimental Auction Markets. *American Journal of Agricultural Economics*, 77(1). 40-53

Shane, S.M. 2000. Campylobacter infection of commercial poultry. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz*, 19 (2), 376-395.

Lake and Cressey. 2015. *Risk profile: Campylobacter jejuni/coli in Poultry (whole and pieces)*. MPI Technical Paper No: 2015/02 Prepared for the Ministry for Primary Industries. ISBN No: 978-0-477-10546-0

Erfitt er að meta hversu mörg tilfelli er um að ræða og er því miðað við lágmarkskostnað sem fælist í magntengdu gjaldi eingöngu.

Fiskur er viðkvæm vara og geymsluþol hans afar takmarkað. Þannig metur Matís geymsluþol þorsks 15 daga.¹⁰ Við mat á áhrifum skerðingar geymsluþols á virði sjávarafurða er mikilvægt að hafa í huga að þessi áhrif eru nægileg til að réttlæta flutning á fiski með flugi fremur en sjóleiðina, með þeim tilkostnaði sem því fylgir. Nýleg meistararitgerð Ásgeirs Jónssonar fjallar um samanburð á útflutningsaðferðum á ferskum fiski.¹¹ Niðurstöðurnar benda til að kostnaðarmismunur milli flutningsaðferða sé um 0.4 EUR/kg. Þessi mismunur er vísbending um lágmarkskostnað útflýjtjenda af styttra geymsluþoli en að öðrum kosti hefðu þeir valið ódýrari og tímafrekari kostinn. Hér er því stuðst við þessa tölu sem viðmið um lágmarkskostnað af breyttu regluverki.

Breyttu fyrirkomulagi mundi einnig fylgja aukinn flutningskostnaður. Miðað er við að hækkun hans nemi um 0,1 EUR/kg.

Árið 2017 var um 92,8 þúsundum tonna af afla íslenskra fiskiskipa ráðstafað í vinnslu sem flokkuð er sem „ísað í flug“. Af þessu voru 67,4 þúsund tonn þorskur. Vegið magn í flug var 73,8 þúsund tonn af öllum tegundum, en 32,7 þúsund tonn af þorski. Heildarverðmæti þessa útflutninga var um 46,5 ma. kr. það ár.

Langmest af þessu magni fór til landa ESB, eða rúmlega 80%, eins og sjá má í töflunni hér. Í henni má einnig sjá að hlutdeild ESB landa hefur verið nálægt þessu undanfarin ár. Þá sést líka að hvað verðmæti varðar þá er ágætt samræmi milli verðmæta og magns, enda hefur hlutdeild verðmætis þessa fersku afurða verið nálægt 80%.

Tafla 2. Útflutningur á ísuðum fiski 2015-2017, ESB og öll lönd, magn og verðmæti

		2017		2016		2015	
		Tonn	FOB verð/1000	Tonn	FOB verð/1000	Tonn	FOB verð/1000
Þorskur	ESB	26.428	24.636.261	28.825	29.259.840	23.967	27.450.689
Ýsa	ESB	4.973	2.603.312	4.479	3.221.234	5.430	3.637.861
Karfi	ESB	13.162	3.100.085	14.926	4.386.912	11.529	4.749.735
Skarkoli	ESB	2.663	614.259	2.410	581.365	2.169	636.800
Allar tegundir	ESB	60.133	36.075.814	63.548	44.075.518	54.364	43.212.994
Allar tegundir	Öll lönd	73.817	46.551.169	86.907	56.157.670	68.370	53.921.007
Hlutdeild ESB		81%	77%	73%	78%	80%	80%

¹⁰ Matís 2015. Ferskifiskbókin. Fjölbreyttar og gagnlegar upplýsingar um framleiðslu á kældum fiski.

¹¹ Ásgeir Jónsson, 2016. Optimized Sea Transport of Fresh Fillets and Loins. Quality and Cost. Meistararitgerð við Háskóla Íslands

Mikilvægasti einstaki markaðurinn innan ESB er Frakkland, en þangað fóru um 23 þúsund tonn árið 2017, að verðmæti um 17,7 ma. kr. Næst á eftir er Bretland með 14,6 þúsund tonn að verðmæti 6,5 ma. kr. árið 2017. Mikilvægi Bretlands hefur þannig minnkað á undanförunum árum á sama tíma og mikilvægi Frakklandsmarkaðar hefur aukist. Þetta á jafnt við um markað fyrir þorsk eins og aðrar fisktegundir.

Tafla 3. Útflutningur á ísuðum fiski 2015-2017, helstu markaðir innan ESB, magn og verðmæti

	2017		2016		2015	
	Tonn	FOB verð/1000	Tonn	FOB verð/1000	Tonn	FOB verð/1000
Frakkland	23.076	17.670.529	21.828	20.895.823	15.486	18.049.176
Bretland	14.647	6.547.525	18.691	9.464.896	18.549	10.791.965
Þýskaland	10.545	2.957.866	12.294	4.126.603	9.711	4.402.720
Belgía	5.095	5.698.314	5.529	6.402.220	5.474	6.726.647
Holland	2.625	1.264.225	1.704	1.145.593	2.278	1.178.266

Miðað við kostnað vegna gæðarýrnunar upp á 0,4 EUR/kg, viðbótar flutningskostnað upp á 0,1 EUR/kg. Heildarkostnaður er þannig metinn 0,5 EUR/kg eða um 4.100 milljónir króna miðað við 60 þúsund tonna heildarútflutning á ferskum fiski til landa Evrópusambandsins.

Samkvæmt þessu má gera ráð fyrir að eftirlitskostnaður vegna útflutnings til ESB gæti numið um 540 þúsund Evra að viðbættum innlendum kostnaði eða um 100 milljónum króna og áhrif á geymsluþol 4.100 milljónir eða alls um 4.200 milljónir.

Niðurstöður

Efnahagsleg áhrif frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim eru metin þessi:

- Verði frumvarpið að lögum mun nettótekjutap íslenskra bænda verða milli 500 - 600 milljónir króna á ári meðan á aðlögun að nýju markaðsjafnvægi stendur, eftir því hvort tekið sé tillit til sérstakra ákvæða um kröfur vegna kampýlóbakter í alifuglakjöti. Ábati neytenda verður tæpar 900 milljónir króna á ári.
- Verði frumvarpið ekki að lögum er hugsanlegur kostnaður íslenskra útflytjenda á sjávarafurðum að lágmarki 4.200 milljónir króna á ári.