

Háskólinn á Akureyri  
Félagsvísinda- og lagadeild  
Lögfræði  
2006



# **Áhrif WTO skuldbindinga á íslenska lagasetningu á sviði landbúnaðar og afleiðingar þeirra fyrir íslenskan landbúnað.**

Halldóra Kristín Hauksdóttir  
Lokaverkefni í félagsvísinda- og lagadeild

Háskólinn á Akureyri  
Lögfræði  
2006

**Áhrif WTO skuldbindinga á íslenska lagasetningu  
á sviði landbúnaðar og afleiðingar þeirra fyrir  
íslenskan landbúnað.**

Halldóra Kristín Hauksdóttir

Lokaverkefni til 90 eininga B.A.-prófs í félagsvísinda- og lagadeild

Leiðbeinandi:  
Pétur Dam Leifsson

## Yfirlýsingar:

Ég lýsi því hér með yfir að ég ein er höfundur þessa verkefnis og að það er ágóði eigin rannsókna.

---

Halldóra Kristín Hauksdóttir

Það staðfestist hér með að lokaverkefni þetta fullnægir að mínum dómi kröfum til B.A.-prófs í félagsvísinda- og lagadeild.

---

Pétur Dam Leifsson

## Útdráttur

Í þessari ritgerð er gerð tilraun til að meta áhrif WTO á íslenska lagasetningu á sviði landbúnaðar og að kanna þau áhrif sem WTO skuldbindingar hafa þegar haft á íslenskan landbúnað og kunna að hafa á næstu árum. Til meta þessi áhrif er í mörg horn að líta. Stuttlega er fjallað um sögulega þróun aðildar Íslands að fjölþjóðlegum viðskiptasamningum svo sem aðild að EFTA, EES og GATT sem síðar breyttist í WTO (alþjóðaviðskiptastofnun). Ég reyni að sýna fram á hvernig WTO hyggst beita sér fyrir auknu frjálsræði í verslun og viðskiptum (free trade), með samræmdu átaki ríkja til lækkunar tolla og vörugjalda, afnámi útflutningsbóta og minnkun á markaðsstuðningi. Þá reyni ég að sýna fram á það að hugmyndafræði WTO gengur út á að sem flestir eigi að framleiða það sem þeir eru samkeppnisfærastir í og að sem minnstar hindranir séu á vörufærð milli ríkja. Aðildarríki samningsins njóti bestu kjara viðskipta og að ekki sé um óeðlilegar hindranir að ræða, hvorki með lagasetningu né tæknilegum viðskiptahindrunum en frjálst flæði á vörum þar með talið búvörum ætti að tryggja sem flestum bætt lífskjör.

Niðurstaða mín er sú að WTO samningarnir hafi haft lítil áhrif á íslenskan landbúnað til dagsins í dag en allt bendir til þess að þau áhrif muni vaxa verulega á komandi árum og samkeppni hér muni stórukast.

## Abstract

In this essay I try to assess the influence that the WTO has on Icelandic legal system regarding agriculture and also explores the effects that WTO commitments have already had on Icelandic agriculture and the effects it may have in the near future. To assess these influences you have to look at the subject from many angles. Briefly I talk about the historic evolution of the Icelandic membership to many international treaties for example membership to EFTA, EEA and GATT which later on changes to WTO (World Trade Organization). I try to show how WTO intends to use their power to increase free trade by coordinating the countries to decrease customs and excise taxes, revoke exports compensation and decrease marketing support. I also try to show that the ideology of the WTO works in the way that as many as possible should produce the product that they are most compatible in producing and to minimize the obstacles in free trade. Member states of the contract will get the best trades and there will be no strange obstacles, neither by legalisation nor by technical trade blocks but free flow of products including agricultural products which should insure most people improved living standards.

My conclusion is that the WTO contract have had little influence on Icelandic agriculture up today but everything indicates that its effects will increase significantly in the near future and competition will increase.

## Efnisyfirlit

Formáli.....	1
Inngangur.....	2
1. kafli.....	4
Sögulegt yfirlit .....	4
1.1. Inngangur.....	4
1.2. Almennit samkomulag um tolla og viðskipti (GATT).....	4
1.3. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO).....	6
1.4. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA).....	7
1.5. Efnahagsbandalag Evrópu/Evrópubandalagið/Evrópusambandið, EBE/EB/ESB .....	7
1.6. Hið evrópska efnahagssvæði (EES) .....	8
2. kafli.....	10
Hindranir í viðskiptum með landbúnaðarvörur milli landa .....	10
2.1. Inngangur.....	10
2.2. Tollar.....	11
2.3. Kvótar .....	12
2.4. Bönn .....	12
3. kafli.....	14
Fjárhagsstuðningur við bændur.....	14
3.1. Inngangur.....	14
3.2. Framleiðslutengdur stuðningur .....	14
3.3. Byggðatengdur stuðningur.....	15
3.4. Verkefnatengdur stuðningur .....	15
3.5. Félagslega tengdur stuðningur .....	16
3.6. Útflutningstengdur stuðningur.....	16
4. kafli.....	17
Landbúnaðarsamningur GATT frá 1994 og áréttingar í stofnsamningi WTO .....	17
4.1. Inngangur.....	17
4.2. Tollaákvæðin.....	18
4.3. Varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum .....	19
4.4. Framleiðslutengdar greiðslur til bænda.....	20
4.5. “Grænar greiðslur” til bænda.....	21
4.6. Útflutningstengdar greiðslur .....	21
5. kafli.....	22
Lagaumhverfi landbúnaðarins varðandi milliríkjaviðskipti.....	22
5.1. Inngangur.....	22
5.2. Tollalög .....	22
5.3. Búvörulög.....	23
5.4. Lög um heilbrigði dýra og plantna .....	29
6. kafli.....	33
Hvaða áhrif hefur GATT-samningurinn frá 1994 þegar haft á landbúnaðinn? .....	33
6.1. Inngangur.....	33

6.2. Heildarstuðningur við landbúnaðinn.....	33
6.3. Milliríkjaviðskipti með landbúnaðarvörur .....	34
6.4. Tekjur bænda .....	34
6.5. Þróun einstakra búgreina .....	35
7. kafli.....	37
Viðræður innan WTO um nýjan landbúnaðarsamning .....	37
7.1. Inngangur.....	37
7.2. Tollaákvæðin.....	38
7.3. Varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum .....	39
7.4. Heildar innanlandsstuðningur við landbúnaðinn .....	39
7.5. Útflutningstengdar greiðslur .....	40
7.6. Verður þörf á lagabreytingum við gildistöku næsta WTO samnings?.....	40
8. kafli.....	41
Hvaða áhrif munu líklegar niðurstöður viðræðna innan WTO hafa á starfsskilyrði og lagaumhverfi landbúnaðarins? .....	41
8.1. Inngangur.....	41
8.2. Þróun einstakra búgreina og milliríkjaviðskipti með landbúnaðarvörur.....	41
8.3. Tekjur bænda .....	43
Niðurstöður .....	44
Heimildaskrá.....	46
Heimildarit .....	46
Heimildir af netinu .....	48
Heimildamenn.....	49

## *Formáli*

Hugmyndina að þessari ritgerð fékk ég á þriðja ári í alþjóðaviðskiptarétti sem ég stundaði við Háskólann á Akureyri haustið 2005. Þar sem ekki er til mikið skrifað um þessi fræði og ég mikið fyrir íslenska tungu og við nemendur er sátum þennan áfanga þurftum að notast við erlendar bækur fannst mér upplagt að vinna verkefni sem færi inn á þetta svið. Einnig finnst mér landbúnaðarmál oft verða útundan í lögfræðilegri umræðu og ákvað ég því að láta slag standa og flétta alþjóðaviðskiptaréttinn og landbúnaðarmálin saman. Þann innblástur hef ég að öllum líkindum fengið af rótum mínum, því ég er úr sveit og faðir minn hefur verið mikill talsmaður bænda.

Þar sem ritgerð þessi hefur verið skrifuð samhliða lögfræðináminu var mér þýðingarmikið að eiga að trausta fjölskyldu sem hvatti mig til verksins. Ég þakka föður mínum fyrir innblásturinn og mikinn fróðleik, móður minni og tengdforeldrum fyrir að vera alltaf til taks, manni mínum og dóttur fyrir að sýna mér þolinmæði og síðast en ekki síst vil ég þakka þeim Gísla Karlssyni og Péttri Leifssyni fyrir ómetanlegan stuðning.

## *Inngangur*

WTO-samningurinn er “alþjóðasamningur um milliríkjavíðskipti” og telst sem slíkur til þjóðréttarsamninga.<sup>1</sup> Um þá segir Stefán Már Stefánsson meðal annars:

“Þjóðréttarsamningur er samningur milli tveggja eða fleiri ríkja innbyrðis eða á milli ríkja og alþjóðastofnana sem ætlað er að stofna réttindi og skyldur milli aðila. Þjóðréttarsamningur tekur einnig til samninga sem alþjóðastofnanir gera sín á milli. Þjóðréttarsamningar eru meðal mikilvægustu heimilda þjóðaréttar. Segja má að þeir séu reistir á þeirri forsendu að landslög samningsríkis séu eða verði að vera í samræmi við þjóðréttarsamninginn. Ef svo væri ekki mætti oft segja að samningsríki fullnægði ekki þeirri skuldbindingu sem það tók á sig með þjóðréttarsamningnum.”<sup>2</sup>

Við afmörkun umfjöllunar um alþjóðavíðskiptarétt og landbúnaðinn valdi ég að fjalla aðallega um WTO-samninginn þar sem nú stendur yfir ný samningalota hjá WTO, Doha-lotan. Jafnframt að kanna þróun löggjafar sem tengist landbúnaði á sviði víðskipta. Ekki reyndist unnt að fá aðgang að landbúnaðarhluta GATT 1994 þess vegna er umfjöllun um innanlandsstuðning byggð á vinnu OECD. Við mat á áhrifum WTO-samnings á landbúnaðinn til þessa valdi ég að hafa samband við formenn búgreinafélaga og heyra þeirra skoðun á því hvort og þá hversu mikið samningurinn hafi snert þeirra búgrein. Einnig að kanna stöðuna í nýju samningalotunni og fá viðbrögð frá framangreindum forsvarsmönnum bænda um horfur í nánustu framtíð. Rannsóknarspurning mín er því: “Hvaða áhrif hefur WTO-samningur á sviði landbúnaðar haft hingað til og hvaða áhrif mun Doha-ferlið hafa í þeim efnum”?

Ég byggi ritgerðina upp þannig að í fyrsta kafla er fjallað mjög stuttlega um sögulega þróun aðildar Íslands að fjölþjóðlegum víðskiptasamningum. Í öðrum kafla rek ég nokkuð beinar hindranir í innflutningi landbúnaðarvara, svo sem, tolla, tollkvóta og innflutningsbönn. Í þriðja kafla er fjallað um fjárhagsstuðning við bændur, hvort heldur um er að ræða tilfærslur frá neytendum eða skattgreiðendum. Í fjórða kafla er mjög stutt lýsing á landbúnaðarsamningi WTO með sérstöku tilliti til íslenskra aðstæðna.<sup>3</sup> Í fimmta kafla er gerð tilraun til að skýra þróun löggjafar sem tengist víðskiptum með landbúnaðarvörur. Í sjötta kafla reyni ég að leggja mat á áhrif WTO-samningsins á landbúnaðinn til þessa. Í sjöunda kafla eru síðan raktar helstu

---

<sup>1</sup> WTO (World trade organisation), sjá nánari skilgreiningu í kafla 1.3. hér að aftan.

<sup>2</sup> Stefán Már Stefánsson, 2000: 73.

<sup>3</sup> Landbúnaðarsamningur WTO, sjá nánari umfjöllun í 4. kafla ritgerðarinnar.



áherslur og ágreiningsmál í Doha-viðræðunum um nýjan landbúnaðarsamning. Í áttunda kaflanum reyni ég að fá fram mat sömu aðila og í sjötta kafla á horfunum fyrir íslenskan landbúnað. Að lokum verða svo helstu niðurstöður dregnar saman.

# 1. kafli

## Sögulegt yfirlit

### 1.1. Inngangur

Á árunum 1262-64 varð Ísland skattland norsku krúnunnar með sérstökum samningi, Gamla sáttmála. Má segja að sá samningur hafi verið fyrsti þjóðréttarsamningur sem Íslendingar gerðu. Í sáttmálanum afsala íslenskir höfðingjar sér réttindum og gangast undir skyldur við konungsvaldið en áskilja sér ýmis réttindi í staðinn.<sup>4</sup> Opinber vilji konungs á Íslandi var aðallega að hafa hlýðni af bændum og slíkan skatt af landi sem þeim yrði síst afarkostur í að gjalda.<sup>5</sup> Skilyrði Íslendinga voru meðal annars að konungur skyldi láta Íslendinga ná friði og íslenskum lögum en einnig að tryggja siglingar kaupskipa til landsins. Um það segir í Gamla sáttmála „Skulu sex skip ganga af Noregi til Íslands tvö sumur hin næstu en þaðan í frá sem konungi og hinum bestu bændum landsins þykir hann hentast landinu.“<sup>6</sup> Þetta ákvæði mun hafa átt að tryggja eðlilega vöruflutninga til og frá landinu en skipakostur landsmanna mun hafa verið farinn að ganga úr sér á þessum tíma.

Á síðustu áratugum hafa íslendingar gerst aðilar að fjölþjóðasamningum um viðskipti milli ríkja. Verður hér gerð stuttlega grein fyrir helstu samningum af þeirri gerð sem Íslendingar eiga nú aðild að, þótt efni ritgerðarinnar fjalli aðeins um hluta þeirra.

### 1.2. Almenn samkomulag um tolla og viðskipti (GATT)

Við lok seinni heimstyrjaldarinnar gerðu bandamenn samkomulag um að setja á fót stofnun fyrir alþjóðlegt pólitískt samstarf, Sameinuðu Þjóðirnar (SP). Upphaflega var hugmyndin að setja á laggirnar þrjár tengdar stofnanir sem skyldu helgaðar alþjóðlegri efnahags- og viðskiptasamvinnu innan vébanda SP, Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, Alþjóðabankann og Alþjóðasviðskiptastofnun. Samningarnir er vörðuðu Alþjóðaviðskiptastofnunina drógust á langinn en samstaða náðist þó um bráðabirgðasamkomulag árið 1948 um að hefja sókn gegn hinum miklu viðskiptatálmum og hinni sterku verndarhyggju sem ríkti eftir stríðið. Þetta

---

<sup>4</sup> Sigurður Línadal, 1978: 34.

<sup>5</sup> Guðmundur Hálfðánarson, 2001: 189.

<sup>6</sup> Sigurður Línadal, 1978 :35.

bráðabirgðasamkomulag var nefnt GATT. Nafngiftin GATT er skammstöfun á enska heitinu “General Agreement on Tariffs and Trade” (Hið almenna samkomulag um tolla og viðskipti). GATT er alþjóðlegur samningur um verslunarhætti og tolla í milliríkjaverslun sem hefur það aðalmarkmið að örva alþjóðlega verslun og auka þannig hagvöxt og velferð aðildarríkja. Fyrsti heildarsamningurinn var gerður 1948 en síðan hafa GATT-samningarnir, þ.e. tollabindingar samkvæmt þeim, verið endurskoðaðir í röð samningaviðræðna. Meginhugsun GATT er að hvert land framleiði þær vörur sem því henti best og þau versli síðan hvert við annað. Meginreglur GATT eru að mismunun á milli aðildarlanda sé bönnuð, ákveðið hámark er sett á leyfilega tolla, meðal annars til að vinna gegn óeðlilegri verndarstefnu, innflutningur skuli fá sömu meðferð og innlend framleiðsla og að vernd skuli vera í formi tolla en ekki annarra viðskiptahafta. Undanþágur frá þessu hafa helst verið veittar vegna heilbrigðisaðstæðna og sérstakra efnahagsaðstæðna.<sup>7</sup>

Stór þáttur í starfi GATT voru sáttaumleitanir, samráð og vinna við lausn deilumála. Öll aðildarríki gátu leitað til GATT um sanngjarna lausn deilna ef þau töldu hafa verið brotið á sér samkvæmt reglum GATT. Málsmeðferðarreglur var að finna í XXII. og XXIII. gr. GATT. Fyrsta skrefið til að leita sátta voru tvíhliða viðræður og samráð. Ef fyrsta skrefið gekk ekki upp var hægt að vísa deilumálinu til kærunefndar. Í slíkri nefnd sátu yfirleitt þrjú sérfræðingar sem engra hagsmuna höfðu að gæta. Nefndin starfaði sem úrskurðaraðili og hlýddi á deiluaðila máls og aðra sem hagsmuna höfðu að gæta. Að því loknu gaf nefndin álit eða komst að niðurstöðu sem byggð var á fordæmum og túlkun GATT-reglna. Að kröfu annars eða beggja deiluaðila var álit nefndarinnar síðan lagt fyrir GATT-ráðið. Ef ráðið samþykkti niðurstöður nefndarinnar var hlutaðeigandi ríki bundið af þeim að þjóðarétti.<sup>8</sup>

GATT-samningurinn skapaði enn fremur í framkvæmd vettvang samningarviðræðna um aukið viðskiptafrelsi og endurbætur á GATT-samningum og sérsamningum hans. Þessar viðskiptalotur hafa verið helsta tæki GATT-ríkja til að stuðla að auknu viðskiptafrelsi í heiminum. Átta slíkar lotur fóru fram innan GATT, en þeirri síðustu, Úrúgvæviðræðunum, lauk í desember 1993. Þær voru langviðamestu samningaviðræður sem ráðist hafði verið í um heimsviðskipti á þeim tíma.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Stefán H. Jóhannesson, 1994: 8-10.

<sup>8</sup> Stefán H. Jóhannesson, 1994: 18.

<sup>9</sup> Stefán H. Jóhannesson, 1994: 8.

Aðild Íslands að GATT tók gildi 21. apríl 1968. Í árslok 1993 höfðu 122 ríki gerst aðilar að GATT-samningnum.<sup>10</sup>

### **1.3. Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO)**

Eftir að öll þátttökuríki Úrúgvæviðræðnanna skrifuðu undir og staðfestu niðurstöður þeirra þá staðfestu þau jafnframt aðild sína að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO).

Stofnskrá WTO er kennd við Marakesh í Marokkó en þar var hún undirrituð 15. apríl 1994 og tók gildi 1. jan. 1995.<sup>11</sup> (Fullgilt af Íslandi 30. des. 1994 – C-deild nr. 62/95).

Ráðherrar aðildarríkja WTO fara með æðstu völd hennar og hittast að minnsta kosti annað hvert ár. Við stofnunina starfa aðalráð og aðalframkvæmdastjóri.<sup>12</sup> WTO myndar lagalegan og stofnanalegan ramma utan um hið fjölbjóðlega viðskiptakerfi. Grundvallarmarkmið stofnunarinnar er að auka frjálsræði og tryggja réttaröryggi í heimsviðskiptum og stuðla þar með að hagvexti og efnahagslegri þróun.<sup>13</sup> Helstu verkefni WTO eru að hafa umsjón með samningssviðunum þremur, samningum um vöruviðskipti, þjónustuviðskipti og hugverkaréttindi, að vera vettvangur samninga um viðskipti, að greiða úr viðskiptadeilum, að fylgjast með viðskiptastefnu aðildarríkjanna, að veita þróunarríkjum ráðgjöf og þjálfun í viðskiptamálum og að vinna með öðrum alþjóðastofnunum.<sup>14</sup>

Ísland er stofnaðili að WTO. Meðlimir eru nú um 150 ríki auk ríkja innan Evrópusambandsins. Höfuðstöðvar WTO eru í Genf í Sviss og starfsmenn um 550. Til að verða aðilar að WTO verða ríki skv. XII. gr. stofnsamningsins að semja um skilyrði fyrir aðild og þarf samþykki 2/3 aðildarríkja (leitað samþykkis allra).<sup>15</sup>

WTO er eini formlegi alþjóðavettvangurinn þar sem fjallað er reglubundið um fyrirkomulag heimsviðskipta en viðskipti WTO-landanna nema ríflega 90% af heimsviðskiptum.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> Stefán H. Jóhannesson, 1994: 6 sjá og Stjórnartíðindi C, 1968: 19-28.

<sup>11</sup> Stjórnartíðindi C, 1995: 554-570, (landbúnaðarsamningurinn).

<sup>12</sup> Stefán Már Stefánsson, 2000: 38.

<sup>13</sup> Utanríkisráðuneytið, 2003: 21.

<sup>14</sup> <http://www.si.is/malaflokkar/althjodlegt-samstarf/wto/>

<sup>15</sup> Fyrirlestur Péturs Leifssonar í húsakynnum Háskólans á Akureyri haustið 2005.

<sup>16</sup> Utanríkisráðuneytið, 2003: 21.

#### **1.4. Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA)**

Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) grundvallast á Stokkhólmssamningnum sem undirritaður var 20. nóvember 1959. Samtökunum var ætlað að veða á móti styrkleika Evrópusambandsins (ESB). Ísland gerðist aðili að EFTA í mars 1970.<sup>17</sup> Á tímabili voru EFTA-ríkin flest níu en fækkaði verulega eftir því sem fleiri lönd gengu úr EFTA og í ESB.<sup>18</sup>

Með aðild Íslands að EFTA urðu þáttaskil í utanríkisviðskiptum okkar. Um leið var grunnur lagður að náinni tengingu Íslands við efnahags- og viðskiptasamstarf Evrópuríkja sem enn efldist með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES).<sup>19</sup>

Þótt aðildarríkjum EFTA hafi fækkað mjög við inngöngu margra þeirra í ESB eru samtökin Íslendingum enn afar mikilvæg. Í þeim eru nú fjögur ríki sem öll stunda alþjóðaviðskipti í mun meira mæli en stærð þeirra gefur til kynna, enda eru þau öll á meðal auðugustu ríkja heims. Auk Íslands eru þetta Noregur, Sviss og Liechtenstein.

Það má skipta verkefnum EFTA í þrjá megin þætti. Í fyrsta lagi að fjalla um samskipti EFTA-landanna sjálfra á grundvelli stofnsamnings samtakanna. Í öðru lagi að vera aðildarríkjunum vettvangur við gerð fríverslunarsamninga við lönd utan samtakanna og Evrópusambandsins og í þriðja lagi að vera samstarfsvettvangur þeirra þriggja EFTA-ríkja sem eru aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu.<sup>20</sup>

#### **1.5. Efnahagsbandalag Evrópu/Evrópubandalagið/Evrópusambandið, EBE/EB/ESB**

Evrópusambandið er eitt mikilvægasta viðskiptabandalag heims. Þetta bandalag reis úr öskustó heimstyrjaldarinnar síðari. Eftir hana var Evrópa í rúst, miljónir manna höfðu misst heimili sín, sjúkdómar voru útbreiddir og lyf voru af skornum skammti. Við þessar aðstæður þróaðist hugmyndin um frekari samvinnu innan Evrópu. Hvernig ætti að koma í veg fyrir að saga styrjalda endurtæki sig.<sup>21</sup>

Árið 1951 stofnuðu sex ríki Kola- og stálbandalag Evrópu (KSE). Samningurinn náði til kola, járn og stáls en framleiðsla þessara vara var sérstaklega mikilvæg í aðildarríkjunum. Megin tilgangur var líka að hindra að ríki gætu vígbúist, einkum Þjóðverjar. Við gildistöku Rómarsamningsins 1958 náðu sömu sex ríki

<sup>17</sup> Stjórnartíðindi C, 1970: 33.

<sup>18</sup> Stefán Már Stefánsson, 2000: 36.

<sup>19</sup> <http://utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Yfirlitsskyrsla2000.doc>

<sup>20</sup> <http://utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Yfirlitsskyrsla2000.doc>

<sup>21</sup> Fyrirlestur eftir Margréti Heinreksdóttur þann 11. janúar 2005 í húsakynnum Háskólans á Akureyri.

samkomulagi um stofnun Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) og Kjarnorkubandalags Evrópu (KBE). Stofnanir þessara þriggja bandalaga voru sameinaðar 1967 undir heiti Evrópubandalagsins (EB). Það sem greindi EB frá öðrum alþjóðastofnunum á þessum tíma og gerir enn í dag, er í hve miklum mæli aðildarríkin hafa framselt hið formlega fullveldi sitt til ákvörðunartöku í hendur sameiginlegra stofnana.<sup>22</sup> Í kjölfar pólitískra hræringa á tíunda áratug síðustu aldar fóru EB-ríkin í róttæka endurskipulagningu á samstarfinu sem endaði í samningnum um Evrópusambandið (ESB). Samningurinn, sem undirritaður var í Maastricht 1992, byggir á, auk samningana um Evrópubandalögin, samstarfi um utanríkis og öryggismál annarsvegar og innanríkis og dómsmál hinsvegar.<sup>23</sup>

Ísland hefur þrisvar gert tvíhliða samninga við ESB sem snerta landbúnaðarvörur. Sá fyrsti var gerður árið 1973 eftir að Danir og Bretar gengu úr EFTA í ESB.<sup>24</sup> Sá næsti um sérstakt fyrirkomulag í landbúnaði og var gerður 2. maí 1992.<sup>25</sup> Sá síðasti varðaði viðskipti með landbúnaðarvörur og tekur gildi frá 1. janúar 2007.<sup>26</sup>

### **1.6. Hið evrópska efnahagssvæði (EES)**

Fram til ársins 1984 var samvinna EFTA-ríkjanna við Evrópubandalagið að mestu á tvíhliða grundvelli, sem sagt sérhvert EFTA-ríki átti sjálfstæð samskipti við EB. Árið 1984 efndu ríki EFTA og EB til sameignlegs ráðherrafundar í Lúxemborg og samþykktu þar að efla mjög samvinnu allra EFTA-ríkjanna og EB á sviðum sem tengdust vöruviðskiptum, svo og á öðrum sviðum, meðal annars á sviði rannsókn- og þróunarmála og umhverfismála. Samningurinn um Hið evrópska efnahagssvæði var því gerður á milli EFTA-ríkjanna og EB og öðlaðist gildi 1. janúar 1994.<sup>27</sup>

EES-samningurinn tekur einkum yfir þær efnisreglur sem taka til markaðsbandalags EB. Hér er einkum átt við fjórfrelsið, þ.e. frjálst vöruflæði, frjálsa för launþega, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga auk samkeppnisreglna.<sup>28</sup> Auk þess tengjast þrír aðrir samningar samkomulaginu um Hið evrópska efnahagssvæði. Það er í fyrsta lagi samningur milli EFTA-ríkja um

<sup>22</sup> Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar, 2000: 42.

<sup>23</sup> Eiríkur Bergmann, 2003: 38-39.

<sup>24</sup> Stjórnartíðindi C, 1973: 43-133.

<sup>25</sup> Stjórnartíðindi C, 1993: 1605-1620.

<sup>26</sup> Utanríkisráðuneytið, fréttatilkynning nr. 10, 2006.

<sup>27</sup> Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir, 2003: 9 sjá og lög. nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið sem lögfesta meginmál samningsins.

<sup>28</sup> Stefán Már Stefánsson, 2000: 62.

eftirlitsstofnun og dómstól, í öðru lagi samningur um fastanefnd EFTA-ríkjanna og í þriðja lagi samningur um nefnd þingmanna frá þjóðþingum EFTA-ríkjanna.<sup>29</sup>

Í kjölfar EES-samningsins, sem var lögfestur að meginmáli hér á landi, þurfti að endurskoða og/eða breyta fjölmörgum lögum. Einnig þurfti að taka upp mikinn fjölda EB-gerða sem EES-gerðir.

Í umfjöllun minni hér að framan hef ég rakið helstu tvíhliða- og fjölþjóðasamninga sem átt hafa sér stað frá stríðslokum sem höfðu það að markmiði að auka frjálsræði í verslun og viðskiptum (free trade) þar með talið búvörum. Það tel ég nauðsynlegt til að geta gert mér grein fyrir því hvaða áhrif WTO-samningarnir hafa haft nú þegar eða kunni að hafa í framtíðinni á landbúnaðinn.

---

<sup>29</sup> Stefán Már Stefánsson, 2000: 60.

## 2. kafli

### *Hindranir í viðskiptum með landbúnaðarvörur milli landa*

#### 2.1. Inngangur

Hindranir í viðskiptum með landbúnaðarvörur milli landa hafa verið almennt útbreiddar m.a. vegna fenginnar reynslu þjóða af ýmiskonar hremmingum, heimskreppum og heimstyrjöldum.

Það mun hafa verið í kreppunni miklu á fjórða áratug síðustu aldar sem mörg ríki gripu til viðskiptahindrana, m.a. á landbúnaðarvörum, til þess að draga úr verðfalli á framleiðsluvörum sínum og styrkja með því atvinnuvegina. Í seinni heimstyrjöldinni röskuðust alþjóðaviðskipti mjög. Samgöngur um heimshöfin voru vægast sagt mjög ótryggar, viðskiptatengsl milli mótherjanna rofnuðu og framleiðslutækin í hinum stríðshrjáðu löndum spilltust. Einnig dróst framleiðslan þar saman vegna manneklu. Á eftirstríðsárunum var almennt skortur á landbúnaðarvörum, verðlag hátt og víða gripið til aðgerða til að miðla því sem til var og jafnframt reynt að halda niður verði.<sup>30</sup>

Með tilkomu GATT var byrjað að semja um afnám viðskiptahindrana þó voru matvæli þar undanskilin. Í viðskiptasamningum milli einstakra ríkja eða ríkjahópa var sömuleiðis venja að undanskilja matvæli. Hér höfðu þó ríki EBE sérstöðu en þau tóku matvæli með í sínum samningi frá upphafi.<sup>31</sup>

Á níunda áratug síðustu aldar hóf Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) að leggja mat á stuðning einstakra aðildarríkja við landbúnaðinn og þróaði jafnframt aðferðafræði sem beita mætti almennt og óháð landbúnaðarstefnu þeirra sem vissulega var mjög mismunandi. Aðferðirnar sem þróaðar voru snérust annars vegar um að leggja peningalegt mat á áhrif viðskiptahindrana á verðlag landbúnaðarvara í viðkomandi landi og hins vegar um mat á fjárhagslegum tilfærslum eða stuðningi við landbúnaðinn. Í þessum og næsta kafla verður nokkuð stuðst við skýrslu OECD um

---

<sup>30</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 30. mars 2006.

<sup>31</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 30. mars 2006.



landbúnaðarstefnu og viðskipti með landbúnaðarvörur á Íslandi sem unnin var á árunum 1994 og 1995.<sup>32</sup>

## 2.2. Tollar

Tollar eða aðflutningsgjöld munu upphaflega hafa verið hugsuð til fjáröflunar fyrir ríkissjóð. Þetta gátu verið magntollar, föst krónutala á magneiningu (þunga eða rúmmál) eða verðtollar, ákveðið hlutfall eða prósentutala sem lögð var á verðmæti innflutnings. Stundum var magntolli og verðtolli beitt samtímis. Einnig eru dæmi um að tilgreindir séu bæði magn- og verðtollur fyrir sama vörulið í tollskrá og jafnframt að velja skuli þá aðferðina sem hærrí gefur tollinn. Slík tilvik er að finna í íslensku tollskránni frá 1. júlí 1995 eftir gildistöku aðildar að WTO. Þá eru einnig dæmi um að sami vöruliður hafi haft tvær línur í tollskrá með mismunandi tolli sem beita skal eftir árstíðum. Þetta gildi um tíma eftir að gerður var samningur við EB um sérstakt fyrirkomulag í landbúnaði. Þetta sérstaka samkomulag fól í sér að Ísland afnam einhliða innflutningsgjöld á allmörgum plöntuafurðum, þar af árstíðabundið á nokkrum tegundum afskorinna blóma, tómötum, salathöfðum, agúrkum og paprikum. Engar tilslakanir voru gerðar af hálfu EB varðandi innflutning á landbúnaðarvörum frá Íslandi og var það mjög sérstakt.<sup>33</sup> Ekki síst þar sem önnur EFTA-lönd gerðu á sama tíma samsvarandi samninga við EB en í þeim voru tilslakanir á báða bóga.<sup>34</sup>

Ef tollur á innfluttum vörum sem jafnframt eru framleiddar innanlands er hár getur hann haft verndandi áhrif og verið verndartollur auk þess að vera fjáröflunartollur. Að mati OECD var þetta tilfellið með fóðurvörur til að vernda innlenda fóðurframleiðslu og ýmsa feiti, væntanlega til að vernda smjörframleiðsluna.<sup>35</sup> Komi fjárhæð slíks verndartolls alfarið í veg fyrir innflutning hefur heyrst hugtakið “ofurtollur”. Það er stundum notað hér á landi um tollabindingu í fyrstu köflum tollskrár, sem tekin var upp þegar að innflutningsbönn voru aflögð með WTO-aðild.

Útflutningstollum hefur ekki verið beitt á landbúnaðarvörur hér á landi en dæmi er um beitingu þeirra á sjávarafurðir á árum áður, t.d. um síld.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> OECD, 1995.

<sup>33</sup> Stjórnartíðindi C, 1993: 1605-1620.

<sup>34</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 30. mars 2006.

<sup>35</sup> OECD, 1995: 67.

<sup>36</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 31. mars 2006.

Nánar er fjallað um þróun tollalöggjafar í kafla 5.2. hér að aftan.

### **2.3. Kvótar**

Í tvíhliða viðskiptasamningum milli ríkja eða ríkjahópa er stundum samið um innflutningsheimildir eða afslátt aðflutningsgjalda fyrir tiltekið magn vöru og er þá rætt um innflutnings- eða tollkvóta. Þetta fyrirkomulag var tekið upp hér á landi með WTO- aðild fyrir vörur sem áður var bannað að flytja inn. Nefnist kvótinn lágmarks aðgangur og er tollurinn á honum aðeins brot af tollabindingunni fyrir viðkomandi vörur.<sup>37</sup>

Ísland gerði á árum áður samninga um útflutningskvóta fyrir kindakjöt í nokkrum ríkjum. Í tengslum við EFTA aðildina var samið um slíka kvóta við hin Norðurlöndin.<sup>38</sup>

Nánar er fjallað um markaðsaðgang bæði ríkjandi og lágmarks í kafla 4.2. hér að aftan.

### **2.4. Bönn**

Lega landsins hefur verndað dýralífið gegn mörgum alvarlegum sjúkdómum sem eru algengir í ýmsum öðrum löndum. Þess vegna hafa dýrin hér ekki þróað ónæmi gagnvart þeim og innlent búfé talið varnarlítið ef þeir berast til landsins. Innflutningur lifandi dýra og hrárra matvæla til manneldis fyrr á árum leiddi til þess að hingað bárust alvarlegir dýra smitsjúkdómar. Þessu fylgdi síðan mikill kostnaður fyrir ríki og bændur bæði við varnir gegn útbreiðslu og aðgerðir til að útrýma sjúkdómunum. Þess vegna var í íslenskri löggjöf að finna ströng ákvæði um innflutningshindranir. Meðal annars var bannað að flytja inn lifandi dýr, hrátt kjöt, ógerilsneydda mjólk og hrá egg. Til viðbótar þessum sjúkdómavarnaákvæðum var innflutningur landbúnaðarvara bannaður, nema innlenda framleiðslu skorti til að mæta innlendri eftirspurn. Þetta gildi fyrir búfjárafurðir allt til WTO-aðildar.<sup>39</sup> Eftir að Grænmetisverslun landbúnaðarins var lögð niður á níunda áratug síðustu aldar slaknaði nokkuð á innflutningshindrunum

---

<sup>37</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 31. mars 2006.

<sup>38</sup> Stjórnartíðindi C, 1970:160-161.

<sup>39</sup> OECD, 1995: 67.

á grænmeti sem að síðan breyttust alfarið í tolla eins og á búfjárafurðum með WTO-aðild.<sup>40</sup>

Útflutningsbann á landbúnaðarvörum hefur ekki tíðkast hér á landi. Þó var skipað hagvarnaráð samkvæmt IV. kafla laga nr. 94/1962 um almannavarnir. Þar eru ákvæði sem m.a. eiga að tryggja að alltaf verði til næg matvæli í landinu. Þetta gildir bara ef um er að ræða stærri áföll og þjóðarhagsmunir í húfi. Jafnframt skal hagvarnaráð gera ráðstafanir til þess að á einn stað verði safnað saman skýrslum um þörf fyrir birgðir nauðsynja til að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum og gera áætlun um öflun viðbótarbirgða og dreifingu þeirra eða skömmun eftir atvikum. Ríkisstjórninni er einnig heimilt ef almannaheill krefur vegna hættu á hernaðaraðgerðum eða af annarri sambærilegri vá, að gefa út fyrirmæli um sölu og dreifingu nauðsynja sem til eru í landinu eða taka eignarnámi matvæli, eldsneyti, varahluti, lyf og aðrar nauðsynjar sem hætta er á að gangi fljótt til þurrðar.<sup>41</sup>

Nánar er fjallað um bannákvæði búvörulaga í kafla 5.3. og bannákvæði í lögum um varnir gegn dýrasjúkdómum í kafla 5.4. hér að aftan.

---

<sup>40</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 31. mars 2006.

<sup>41</sup> <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1962094.html#G20M1>

### **3. kafli**

## ***Fjárhagsstuðningur við bændur***

### ***3.1. Inngangur***

Fjárhagsstuðningur við bændur hefur verið í meginatriðum greindur í þrennt, framleiðslutengdan stuðning í formi beingreiðslna eða niðurgreiðslna á aðföngum, útflutningstengdan stuðning í formi útflutningsbóta og markaðsverðtengdan stuðning í formi viðskiptahindrana. Um viðskiptahindranir var fjallað í 2. kafla hér að framan. Hjá OECD var eins og áður segir þróuð aðferð til að meta viðskiptahindranir til verðs. Virði þessara hindrana fyrir bændur nefnist “markaðsverðstuðningur” og er fyrir hverja vöru metinn út frá framleiðendaverði að frádregnu “heimsmarkaðsverði” og mismunurinn margfaldaður með seldu magni á innanlandsmarkaði. Markaðsverðstuðningur nam um 42% af reiknuðu stuðningsígildi til framleiðenda (PSE, Producer Subsidy Equivalents) búfjárafurða á árinu 1995. Úttekt OECD náði aðeins til búfjárafurða þar sem framleiðsla garð- og gróðurhúsaafurða og annars jarðargróða var talin óveruleg. Markaðsverðstuðningur er af OECD skilgreindur sem tilfærsla frá neytendum til framleiðenda.<sup>42</sup>

Að mati OECD hefur hlutfallslegt stuðningsígildi til framleiðenda hér á landi verið með því hæsta sem gerist innan OECD landanna og oftast nálægt tvöföldu meðaltali þeirra ríkja.<sup>43</sup> Veldur þar ekki síst mjög hár markaðsverðstuðningur á Íslandi.

### ***3.2. Framleiðslutengdur stuðningur***

Framleiðslutengdar greiðslur eru beinar greiðslur sem eru greiddar í beinu samræmi við framleitt magn. t.d. föst krónutala á kg. kjöts eða lítra mjólkur. Þessar greiðslur eru skilgreindar sem markaðstruflandi eða “gular” greiðslur í WTO. Í sumum nágrannalöndum okkar viðgangast greiðslur, sem eru ekki eins framleiðslutengdar, en tengdar búfjárfjölda t.d. ákveðin upphæð á hverja mjólkurkú eða kind. Þessar

---

<sup>42</sup> OECD, 1995.

<sup>43</sup> OECD, 1995: 88.

greiðslur hafa verið kallaðar “bláar” greiðslur og eru ekki taldar eins markaðstruflandi enda hlutverk þeirra að tryggja fremur búsetu en að halda uppi framleiðslu.<sup>44</sup>

Beingreiðslur til bænda úr ríkissjóði eru stærsti hluti framleiðslutengds stuðnings hér á landi. Árið 1994 voru aðeins tvær búgreinar sem nutu beingreiðslna, mjólkur- og kindakjötsframleiðsla. Að mati OECD voru beingreiðslur um 48% af heildar PSE á árinu 1994. Aðgerðir til að lækka aðfangakostnað voru að mati OECD helst að finna í framlögum til búfjáarkynbóta og lágum vöxtum hjá Lánasjóði landbúnaðarins. Var þessi liður metinn á tæp 5% af heildar PSE á árinu 1994. Svo virðist sem niðurgreiðslur á ull hafi ekki verið flokkaðar undir framleiðslutengdan stuðning hjá OECD. Framleiðslutengdur stuðningur er tilfærsla frá skattgreiðendum til framleiðenda.<sup>45</sup>

### **3.3. Byggðatengdur stuðningur**

Um byggðatengdan stuðning segir OECD að bændur fái sama verð fyrir afurðir sínar, óháð búsetu ef afurðirnar falli undir opinbera verðlagningu. Þetta fyrirkomulag nái einnig til afurðastöðvaverðs. Verðlagningin virðist m.a. vera miðstýrð til að auðvelda framleiðslu á jaðarsvæðum. Fyrirkomulagið var fjármagnað af verðjöfnunargjöldum sem innheimt voru á heildsölustigi og endurgreidd á sömu vöru, t.d. til jöfnunar á flutningskostnaði (mjólk og kindakjöt). Svo virðist sem áhrif verðjöfnunargjalda í PSE útreikningum sé nokkurn vegin jöfn til hækkunar og lækkunar og hafi ekki áhrif á heildar PSE.<sup>46</sup>

Í sumum nágrannalöndum okkar viðgengst byggðatengdur stuðningur og er þá mishár eftir því hversu harðbýlt er t.d. í fjallahéruðum eða á norðlægum slóðum.<sup>47</sup>

### **3.4. Verkefnatengdur stuðningur**

Hið opinbera veitir landbúnaðinum ýmsa þjónustu bæði beina, varðar t.d. rannsóknir, leiðbeiningar, fræðslu, eftirlit, varnir gegn búfjársjúkdómum og fleira, og óbeina, varðar t.d. samgöngumannvirki, raforku- og fjarskiptalagnir og fleira þess háttar. OECD tekur beinu þjónustuna með í sínum útreikningum og skiptir niður á búgreinar.

---

<sup>44</sup> Byggt á samtali höfundar við Hauk Halldórsson, fyrrum formann Bændasamtaka Íslands, þann 23. apríl 2006.

<sup>45</sup> OECD, 1995.

<sup>46</sup> OECD, 1995.

<sup>47</sup> Byggt á samtali höfundar við Hauk Halldórsson, fyrrum formann Bændasamtaka Íslands, þann 23. apríl 2006.

Samanlagt nam bein opinber þjónusta um 5% af heildar PSE í útreikningum OECD árið 1994. Þetta er talin tilfærsla frá skattgreiðendum til framleiðenda.<sup>48</sup>

### ***3.5. Félagslega tengdur stuðningur***

Eini félagslegi stuðningurinn sem að OECD greindi 1994 var framlag ríkisins til Lífeyrissjóðs bænda. Framlagið svaraði til mótframlags atvinnurekanda í lífeyrissjóði launþega. Þetta framlag var ekki tekið með í PSE útreikningum enda talin sem “græn” greiðsla og ekki markaðstruflandi.<sup>49</sup>

### ***3.6. Útflutningstengdur stuðningur***

OECD taldi að róttækustu breytingarnar á landbúnaðarstefnunni hin síðari ár hafi verið þær að leggja niður útflutningsbætur. Sú ákvörðun kom inn í búvörusamninga 1991 í tengslum við þjóðarsáttarsamningana en þá var lágt verð á erlendum mörkuðum og talið skynsamlegra að nota þessa fjármuni við nýsköpun hér innlands. Á árunum 1960 til 1990 voru í gildi svo kölluð 10% regla varðandi útflutningsbætur. Það er að segja að það mátti verja á hverju ári allt að 10% af heildar verðmætasköpun landbúnaðarins til útflutningsbóta. OECD vakti líka athygli á að mögulegt væri að taka bæturnar upp aftur vegna ákvæða í skuldbindingaskrám Íslands til GATT.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> OECD, 1995.

<sup>49</sup> OECD, 1995.

<sup>50</sup> OECD, 1995.

## 4. kafli

### *Landbúnaðarsamningur GATT frá 1994 og áréttingar í stofnsamningi WTO*

#### **4.1. Inngangur**

Samningnum um landbúnað má skipta í þrjá meginþætti, þ.e. markaðsaðgang, innanlandsstuðning og útflutningsstyrki.<sup>51</sup> Öllum þátttökuríkjum Úrúgvæviðræðnanna var gert að leggja fram skrár sem sýndu hvernig þau hygðust framkvæma skuldbindingar sínar varðandi þessa þrjá þætti. Skrár þessar voru felldar undir GATT 1994 og eru nú hluti þess samnings.<sup>52</sup>

Með gildistöku samningsins um WTO voru afnumin innflutningshöft á landbúnaðarvörur sem undanfarna áratugi höfðu þróast mjög á skjön við almennar reglur GATT. Ekki var lengur hægt að hefta innflutning á þessum vörum nema samkvæmt þröngum undanþáguheimildum GATT-samningsins er lúta m.a. að takmörkun innflutnings vegna heilbrigðis manna, dýra eða plantna.<sup>53</sup> Í staðinn er gert ráð fyrir tollvernd auk þess sem tollkvótar á lægri tolltöxtum eiga að tryggja lágmarksinnflutning á fyrrum bannvörum og að innflutningur á leyfavörum verði ekki minni en hann var á árunum 1986–1988. Það var sá hluti samningsins sem fjallaði um markaðsaðgang ásamt viðeigandi skrár sem kallaði á lagabreytingar vegna innflutnings á landbúnaðarvörum. Þessar skrár segja fyrir um tollabindingar, lágmarks markaðsaðgang og ríkjandi markaðsaðgang. Skrárnar yfir innanlandsstuðning og útflutningsbætur kölluðu ekki á lagabreytingar.<sup>54</sup>

Landbúnaðarsamningurinn var ein af mikilvægustu niðurstöðum Úrúgvæviðræðnanna sem lauk árið 1994 en samningurinn kom til framkvæmda 1. janúar 1995. Áhrif landbúnaðarsamningsins voru þau að ýtt var úr vör breytingarferli í landbúnaðarviðskiptum með það langtímamarkmið að setja reglur um viðskipti með landbúnaðarvörur sem í senn voru sanngjarnar og miðast við þarfir markaðarins. Stefnt var að því að minnka verulega vernd og stuðning í landbúnaði og koma í veg fyrir takmarkanir og raskanir á heimsmarkaði fyrir landbúnaðarvörur. Samningsaðilar

<sup>51</sup> Stjórnartíðindi C, 1995: 525-535 eða <http://stjornartidindi.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

<sup>52</sup> <http://stjornartidindi.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

<sup>53</sup> Stjórnartíðindi C, 1995: 555 eða <http://stjornartidindi.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

<sup>54</sup> <http://www.althingi.is/altext/119/s/0029.html>

gengust undir skuldbindingar sem komu til framkvæmda á árunum 1995-2000. Þessar skuldbindingar er að finna í sérstökum skuldbindingaskráum sem samþykktar voru í lok Úrúgvæ viðræðnanna og eru bindandi að þjóðarétti fyrir samningsaðila.<sup>55</sup>

#### **4.2. Tollaákvæðin**

Tollar leystu af hólmi innflutningsbönn, magntakmarkanir og aðrar innflutningshindranir. Á framkvæmdatímabili samningsins voru þær tollheimildir eða tollbindingar lækkaðar um 36% að meðaltali, þó með þeim hætti að tollabindingar á einstakar vörutegundir skyldu ekki lækka um minna en 15%.<sup>56</sup>

Samið var um innflutningskvóta af tvennum toga til að tryggja markaðsaðgang. Með hliðsjón af viðmiðunarárnum landbúnaðarsamningsins sem í öllum tilfellum eru árin 1986-88 tryggja svokallaðir ríkjandi markaðsaðgangskvótar sama magni af vöru sem flutt var inn að meðaltali á þessum árum sama markaðsaðgang og á samsvarandi kjörum og þá giltu. Hugsunin að baki var að tryggja að tollaígildis ferlið, sem vissulega hækkaði tollheimildir verulega, myndi ekki leiða til verri markaðsaðgangs en gilt hafði áður. Í þennan flokk markaðsaðgangskvóta falla þær landbúnaðarvörur sem Ísland hefur flutt inn í verulegu magni og hafa þetta verið kallaðar “leyfavörur”.<sup>57</sup>

Einnig var samþykkt að opna sérstaka innflutningskvóta (svokallaða lágmarks aðgangskvóta) fyrir vörur sem ýmist höfðu alls ekki verið fluttar inn eða þá í mjög óverulegu magni á viðmiðunarárnum samningsins. Stærð þessara kvóta hefur á framkvæmdatímabili samningsins farið úr 3% af innanlandsneyslu viðkomandi vara á viðmiðunarárnum samningsins í 5% af sama neyslaviðmiði. Kjör innan þessara kvóta ákvarðast í tilfelli Íslands af 32% af viðkomandi tollabindingu sem er sama aðferðafræði og ESB beitir. Á Íslandi falla kjöt, kjötvörur, egg, smjör og ostar undir skuldbindingar um lágmarksaðgang, en aðrar landbúnaðarvörur undir skuldbindingar um ríkjandi markaðsaðgang. Þetta ákvæði nær yfir svokallaðar bannvörur.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 21-22.

<sup>56</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 21-23.

<sup>57</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 21-23.

<sup>58</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 21-23.



### 4.3. Varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum

Í 14. gr. landbúnaðarsamningsins er vísað til samnings um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna (SPS-samningurinn).<sup>59</sup> SPS samningurinn sem einnig er hluti af 1. viðauka A í stofnsamningi WTO gerir aðilum hans kleift að grípa til ráðstafana, „er kunna að hafa bein eða óbein áhrif á alþjóðaviðskipti“, eins og tekið er fram í 1. mgr. 1. gr. SPS-samningsins.<sup>60</sup> Í 2. gr. samningsins segir orðrétt:

- 1. Aðilar eiga rétt á að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að vernda líf eða heilbrigði manna, dýra eða plantna, að því tilskildu að slíkar ráðstafanir brjóti ekki í bága við ákvæði þessa samnings.
- 2. Aðilar skulu sjá til þess að ráðstöfunum um hollustuhætti eða heilbrigði dýra og plantna sé einungis beitt að því marki sem er nauðsynlegt til að vernda líf eða heilbrigði manna, dýra eða plantna, að þær byggist á vísindalegum meginreglum og sé ekki viðhaldið án fullnægjandi vísindalegra sönnunargagna, nema að því leyti sem kveðið er á um í 7. mgr. 5. gr.
- 3. Aðilar skulu sjá til þess að í ráðstöfunum um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna felist ekki tilviljunarkennd eða óréttlæt看leg mismunun milli aðila þar sem sömu eða svipaðar aðstæður ríkja, þar með talið milli eigin yferráðasvæðis og yferráðasvæða annarra aðila. Ráðstöfunum um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna skal ekki beitt með þeim hætti sem hefði í för með sér dulda hindrun í alþjóðaviðskiptum.<sup>61</sup>

Í 2. gr. SPS-samningsins er með öðrum orðum að finna þau þrjú aðal skilyrði sem ráðstafanir samkvæmt honum verða að uppfylla til þess að aðildarríki WTO geti gripið til þeirra: Í fyrsta lagi verða ráðstafanirnar að byggjast á vísindalegum meginreglum og ekki má viðhalda þeim án fullnægjandi vísindalegra sönnunargagna.<sup>62</sup> Frá þessu skilyrði er gerð undantekning í 7. mgr. 5. gr. samningsins sem hljóðar svo:

Þegar viðkomandi vísindaleg sönnunargögn eru ófullnægjandi getur aðili samþykkt bráðabirgðaráðstafanir um hollustuhætti eða heilbrigði dýra og plantna á grundvelli tiltækra upplýsinga þar að lútandi, þar með taldar upplýsingar frá hlutaðeigandi alþjóðastofnunum og upplýsingar á grundvelli ráðstafana um hollustuhætti eða heilbrigði dýra og plantna sem aðrir aðilar beita. Við slíkar aðstæður skulu aðilar leita eftir nauðsynlegum viðbótarupplýsingum fyrir hlutlægara áhættumat og endurskoða ráðstafanir

<sup>59</sup> Stjórnartíðindi C, 1995: 554-570. SPS-samningur → Samningur um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna eða <http://stjornartidindi.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

<sup>60</sup> Eiríkur Tómasson og Skúli Magnússon, 2001: 23.

<sup>61</sup> Eiríkur Tómasson og Skúli Magnússon, 2001: 23.

<sup>62</sup> Eiríkur Tómasson og Skúli Magnússon, 2001: 23.

um hollustuhætti eða heilbrigði dýra og plantna í samræmi við það innan hæfilegs tíma.<sup>63</sup>

Í öðru lagi má aðeins grípa til ráðstafana af þessu tagi að þær séu nauðsynlegar. Í þriðja lagi má ekki beita ráðstöfununum með þeim hætti að í þeim felist dulin hindrun í alþjóðaviðskiptum.<sup>64</sup>

Í fljótu bragði finnast mér þessar reglur bæði sanngjarnar og eðlilegar og vel til þess fallnar að koma í veg fyrir tæknilegar viðskiptahindranir.

#### **4.4. Framleiðslutengdar greiðslur til bænda**

Framleiðslutengdar og/eða markaðstruflandi stuðningsaðgerðir (“gular” greiðslur) er sá stuðningur sem landbúnaðarsamningur WTO stefnir að því að draga verulega úr. Litið var til innanlandsstuðnings á árunum 1986-88 og reiknaður samanlagður heildarstuðningur við landbúnaðinn, AMS (Aggregate Measurement of Support). Þessi samanlagði heildarstuðningur eins og hann var reiknaður fyrir einstaka samningsaðila varð að hámarksheimild viðkomandi ríkis til að stunda framleiðslutengdan eða markaðstruflandi stuðning við landbúnað. Samþykkt var að lækka þessa heimild um 20% á framkvæmdatímabili landbúnaðarsamningsins. Í tilfalli Íslands var þessi heimild í upphafi tímabilsins rúmlega 160 milljónir SDR (special drawing rights), en hún hefur nú lækkað í 130 milljónir SDR. Stærsti hluti þeirra stuðningsaðgerða sem flokkaðar hafa verið sem “gular” greiðslur í tilfalli Íslands, eða um 60%, lúta að stuðningi við mjólkurframleiðslu og nautgriparækt. Ef horft er til ársins 2000, síðasta árs framkvæmdatímabilsins og tilkynningar Íslands til WTO þá um innanlandsstuðning, er heimildin í SDR 130 milljónir eða um 13,5 milljarðar króna miðað við meðalgengi ársins 2000. Nýting Íslands á heimildinni var um 90% eða kr. 12,1 milljarður fyrir árið 2000. Nýting ESB á AMS heimildinni fyrir tímabilið 1999-2000 var um 69% samkvæmt upplýsingum WTO.<sup>65</sup>

“Gular” greiðslur falla nánast að samanlögðum markaðsverðstuðningi fyrir búfjárafurðir, sbr. kafla 3.1., og fjárhagsstuðningi, sbr. kafla 3.2. hér að framan, að frádregnum beingreiðslum vegna sauðfjár en að viðbættum niðurgreiðslum á ull.

<sup>63</sup> Eiríkur Tómasson og Skúli Magnússon, 2001: 23.

<sup>64</sup> Eiríkur Tómasson og Skúli Magnússon, 2001: 23.

<sup>65</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 23.

Til eru frávík frá meginreglunni um “gular” greiðslur, svo kallaðar “bláar” greiðslur, sem þurfa að falla að skilyrðum 5. mgr. 6. gr. landbúnaðarsamningsins<sup>66</sup> um beinar greiðslur í tengslum við framleiðslutakmarkandi áætlanir. Slíkar stuðningsaðgerðir geta verið að fullu framleiðslutengdar og þar af leiðandi markaðstruflandi en þær hafa til þessa verið undanþegnar lækkunarskuldbindingum. ESB er langstærsti notandi slíkra áætlana innan WTO en Ísland hefur ekki tilkynnt “bláar” stuðningsaðgerðir til þessa.<sup>67</sup>

#### **4.5. “Grænar greiðslur” til bænda**

Í viðauka 2 við landbúnaðarsamning WTO má finna ýmsar skilgreiningar og reglur er varða svokallaðar “grænar greiðslur”, en undir þær flokkast stuðningsaðgerðir sem ekki tengjast framleiðslu ellegar hafa engin eða í það minnsta hverfandi markaðstruflandi áhrif. Slíkar stuðningsaðgerðir er sem stendur leyfilegt að stunda án takmarkana enda undanþegnar lækkunarskuldbindingum. “Grænar greiðslur” geta náð til ýmissa aðgerða á borð við almenna þjónustu við landbúnaðinn, t.d. rannsókna, leiðbeiningastarfsemi, tekjutryggingaráætlanar, ótengds tekjustuðnings, byggðastuðnings, stuðningsáætlana í þágu umhverfisins, o.fl. Ýmsar stuðningsaðgerðir af hálfu íslenskra stjórnvalda hafa verið tilkynntar til WTO sem “grænar”, þ.á m. stuðningur við sauðfjárrækt (beingreiðslur) sbr. kafli 3.2. og bein þjónusta við bændur sbr. kafli 3.4. Í heildina tekið voru “grænar greiðslur” Íslands fyrir árið 2000 um 3,5 milljarðar kr. samkvæmt tilkynningu til WTO.<sup>68</sup>

#### **4.6. Útflutningstengdar greiðslur**

Samið var um að draga úr stuðningi til útflutnings, bæði í formi fjárframlaga og vörumagns sem nýtur útflutningsstyrkja. Miðað við notkun á útflutningsstuðningi á viðmiðunarárum samningsins var samþykkt að draga fjárframlög saman um 36% og vörumagn um 21%. Þessar skuldbindingar hafa ekki haft áhrif á Íslandi, enda höfðu útflutningsbætur verið aflagðar hér áður en WTO kom til sögunnar. ESB heldur áfram að vera langstærsti notandi útflutningsstyrkja í heiminum.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Stjórnartíðindi C, 1995: 530.

<sup>67</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 22-23.

<sup>68</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 22.

<sup>69</sup> Utanríkisráðuneytið, Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi, 2003: 22.

## 5. kafli

### *Lagaumhverfi landbúnaðarins varðandi milliríkjaviðskipti*

#### 5.1. Inngangur

Helstu lagaákvæði varðandi milliríkjaviðskipti með landbúnaðarvörur er að finna í tollalögum, búvörulögum og lögum um varnir gegn dýra- og jurtasjúkdómum.

#### 5.2. Tollalög

Upphaf tolla á innflutning til Íslands má t.d. rekja til tilskipunar Danakonungs frá 26. febrúar 1872 *um aðflutningsgjöld á brennivíni*, laga nr. 10/1889 *um aðflutningsgjöld á kaffi og sykri* og laga nr. 21/1899 *um aðflutningsgjöld á tóbaki*. Þessi fyrstu aðflutningsgjöld voru lögð á svonefndar munaðarvörur og hafa ef til vill átt að hvetja landsmenn til hófsamara líferniss en voru þó fyrst og fremst fjáröflunartollar.

Fyrstu tollalögin nr. 37/1901 innihéldu sömu vöruflokka og getið er um hér að framan en við bættist tollur á sælgæti. Lítil breyting var gerð með tollalögum nr. 54/1911 nema þá á tolltöxtum en tollarnir höfðu frá upphafi verið magntollar.

Með lögum nr. 30/1912 *um vörotoll*<sup>70</sup> var farið að leggja magntoll á allmargar “nauðsynjavörur”, t.d. korn, kartöflur, olíu, kol, fatnað, vefnaðarvöru og á byggingarvörur og með lögum nr. 38/1921 *um vörotoll*<sup>71</sup> varð vöruvalið fjölbreyttara og tollar hækka almennt.

Með lögum nr. 47/1926 *um verðtoll á nokkrum vörum*<sup>72</sup> hófst álagning verðtolls hér á landi og náði hann til allra vara sem hingað voru sendar að undanteknum íslenskum afurðum sem endursendar voru og venjulegum farangri ferðamanna. Var tollurinn almennt 10% en 20% af tilgreindum vörum í A lið 1. gr. laganna, en í B lið sömu greinar voru þó tilgreindar allmargar vörur sem undanþegnar voru tollinum. Þegar hér var komið sögu voru í gildi þrenn lög um tollheimtu, þ.e. tollalög nr. 54/1911, lög um vörotoll nr. 38/1921 og lög um verðtoll nr. 47/1926. Úr þessu var að nokkru bætt með lögum nr. 63/1937 *um tollheimtu og tollaefirlit*,<sup>73</sup> hvað varðaði samræmingu tollalaga og laga um vörotoll, en hluti tollalaga og laga um vörotoll og lög um verðtoll voru sameinuð með lögum nr. 62/1939 *um tollskrá og*

<sup>70</sup> Stjórnartíðindi A, 1912: 122.

<sup>71</sup> Stjórnartíðindi A, 1921: 110-111.

<sup>72</sup> Stjórnartíðindi A, 1926: 150-151.

<sup>73</sup> Stjórnartíðindi A, 1937: 97-107.

*fleira.*<sup>74</sup> Lög nr. 63/1937 gera í 26. gr. ráð fyrir því að bæði séu lagðir á magntollar og verðtollar. Magntollar voru síðar felldir út.

Þessi skipan mála hélst svo til óbreytt allt til 1987, að öðru leiti en því að við bættust sérlög um tollvörugeymslur, lög nr. 47/1960. Þá þótti tími til komin að skipa efnisákvæðum sem snerti þetta réttarsvið saman í einn lagabálk. Skyldi með því einfalda þann þátt fjáröflunarkerfis ríkissjóðs sem lýtur að álagningu og innheimtu aðflutningsgjalda og með þeim hætti gera það skilvirkara og um leið draga úr kostnaði sem bæði ríkissjóður og innflutningsverslunin hljóta að axla við núverandi aðstæður.<sup>75</sup>

Með setningu tollalaga nr. 55/1987 var skipan tollamála komið í fastara form og nokkur nýmæli tekin upp. Þannig var til dæmis sett á laggirnar embætti ríkistollstjóra, sbr. 31. og 32. gr. laganna, sett inn ákvæði um tollkrít eða greiðslufrest aðflutningsgjalda, sbr. 109. gr. laganna, tekin inn heimild um stofnun og rekstur tollfrjáls svæðis, sbr. IX. kafla laganna og upptaka tollverðssamþykktar GATT frá 1979 bundin í íslensk tollalög, sbr. 8-10. gr. laganna.<sup>76</sup>

Við skoðun á þróun tollalöggjafar hér á landi verður ekki séð að þeim hafi verið beitt í verndunarskyni svo nokkru nemi ef undan eru skildir háir tollar á svokallaðar munaðarvörur.

Þetta breyttist með lögum nr. 87/1995 *um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni*,<sup>77</sup> sjá 1. kafla laganna. Þá koma meðal annars inn tollkvótar og tollabinding sem að hluta til var fundin með því að umreikna bönn yfir í tollvernd. Af þeim sökum varð tollabinding oftast mjög há. Jafnframt var tollskráin gerð að viðauka við tollalögin. Bæði tollkvótar og tollabinding tengjast landbúnaðarsamningnum. Einnig koma inn í lögin ákvæði um magntoll á sumar landbúnaðarvörur, sbr. dálkur A1 í tollskrá.

### **5.3. Búvörulög**

Samheitið búvörulög hefur verið notað um löggjöf sem varðar framleiðslu-, sölu- og verðlagsmál landbúnaðarins. Upphaf þeirrar lagasetningar má rekja til algjörRAR upplausnar í markaðsmálum greinarinnar í upphafi kreppunnar miklu á fjórða áratug síðustu aldar. Leiddi þetta ástand til þess að í byrjun árs 1935 voru bæði sett lög um mjólkurafurðir og sláturfjárafurðir, fyrst og fremst kindakjöt. Fyrri lögin nr. 1/1935

<sup>74</sup> Stjórnartíðindi A, 1939: 89-152.

<sup>75</sup> Alþingistíðindi 1986, þingskjal 207: 1283.

<sup>76</sup> Alþingistíðindi 1986, þingskjal 207: 1283.

<sup>77</sup> <http://www.althingi.is/alttext/stjt/1995.087.html>

um meðferð og sölu mjólkur og rjóma og fleira, “mjólkursölulögin”, voru mjög umdeild á sínum tíma. Landinu var skipt upp í verðjöfnunarsvæði og framleiðendur innan hvers svæðis máttu ekki selja mjólk eða mjólkurafurðir utan þess. Þá var í lögunum einnig ákveðin innheimta verðjöfnunargjalds af sölu neyslumjólkur og rjóma sem notað var til verðuppbótar á þá mjólk sem fór í vinnslu á viðkomandi svæði þannig að allir framleiðendur á svæðinu fengu sama verð fyrir mjólk sína. Það ákvæði laganna sem þó skiptir mestu máli í umfjöllun um viðskiptahindranir á milli landa var að finna í f. lið 9. gr. laganna en þar sagði meðal annars um hlutverk mjólkursölunefndar að hún skyldi: “hafa eftirlit með því að mjólkurafurðir verði ekki fluttar til landsins nema brýna nauðsyn beri til, enda sé innflutningurinn í höndum mjólkursölunefndar”.<sup>78</sup> Áður hafði með lögum nr. 91/1933 um innflutningsbann á niðursoðinni mjólk verið alfarið bannað að flytja slíka vöru til landsins og atvinnumálaráðherra jafnframt veitt heimild til að ákveða hámarksverð á innlendri niðursoðinni mjólk með reglugerð. Seinni lögin nr. 2/1935 um ráðstafanir til þess að greiða fyrir viðskiptum með sláturfjárufurðir og ákveða verðlag á þeim, “kjötsölulögin”, voru ekki eins umdeild og mjólkursölulögin. Landinu var að vísu skipt í verðlagssvæði eftir aðstöðu til markaðs og flutninga. Skipuð var sérstök kjötverðlagsnefnd sem ákvað verðlag á hverju svæði fyrir sig. Eins og í mjólkursölulögunum var í kjötsölulögunum ákvæði um innheimtu verðjöfnunargjalds af kjöti. Ráðstöfun þessi var þó með öðrum hætti en í mjólkinni. Í fyrsta lagi var það endurgreitt af útfluttu magni, í öðru lagi var því varið til að greiða fyrir sölu afurða innanlands og í þriðja lagi til að verðbæta útflutt dilkakjöt. Það er sérstaklega síðasta atriðið sem var markaðstruflandi, að skattleggja innlandsmarkaðinn til að greiða með útflutningi.<sup>79</sup>

Með lögum nr. 34/1936 um verslun með kartöflur og aðra garðávexti o.fl.<sup>80</sup> var sett á fót innflutnings- og heildverslun er nefndist Grænmetisverslun ríkisins, sem skyldi annast innflutning og verslun kartaflna og annarra garðávaxta. Landbúnaðarráðherra var heimilt, sbr. 4. gr. laganna að banna innflutning á þeim tegundum garðávaxta sem framleiða mátti í landinu sjálfu til að tryggja markað fyrir innlenda framleiðslu. Innlendum framleiðendum var heimilt að selja framleiðslu sína hverjum sem vera skyldi en hlíta skyldu þeir því lágmarksverði sem ákveðið var á

<sup>78</sup> Stjórnartíðindi A, 1935: 1-5.

<sup>79</sup> Stjórnartíðindi A, 1935: 6-8.

<sup>80</sup> Stjórnartíðindi A, 1936: 99-101.

hverjum tíma af verðlagsnefnd. Verðskráningu skyldi miða aðallega við markaðsverð í nálægum löndum en jafnframt gæta þess að tryggja framleiðendum hæfilegt framleiðsluverð. Innflutta garðávexti mátti aldrei selja á lægra verði en innlenda miðað við sama tíma og sömu gæði. Framangreind lög voru leyst af hólmi með lögum nr. 31/1943 *um verslun með kartöflur og fleira*. Litlar breytingar voru þar gerðar á ákvæðum laga nr. 34/1936 en bætt við reglum um kartöflumat og var Grænmetisversluninni gert að sjá um að árlega væri vöð á heilbrigðu, völdu innlendu útsæði.

Í 4. og 5. gr. laga nr. 42/1943 *um dýrtíðarráðstafanir*<sup>81</sup> voru ákvæði um verðlagningu landbúnaðarvara og um verðlækkun á þeim á innanlandsmarkaði með niðurgreiðslum úr ríkissjóði. Við verðlagningu skyldi miðað við að heildartekjur þeirra er vinna að landbúnaði verði í sem nánustu samræmi við tekjur annarra vinnandi stétta. Slík ákvæði urðu síðar ein af megin stöðum búvörulaga. Þó að lögin um dýrtíðarráðstafanir hafi upphaflega verið miðuð við aðgerðir á árinu 1943 giltu þau til stríðsloka. Eftir stríðslok var helstu verðlagsákvæðum mjólkursölulaga nr. 1/1935, kjötsölulaga nr. 2/1935, laga um verslun með kartöflur og fleira nr. 31/1943 sem og laga um dýrtíðarráðstafanir nr. 42/1943 komið fyrir á einum stað í lögum nr. 79/1945 *um verðlagningu landbúnaðarafurða*, “Búnaðarráðslögin”.<sup>82</sup> Verðlagsnefndum var fækkað úr þremur í eina og sett var á laggirnar svonefnt Búnaðarráð sem auk þess að tilnefna menn í verðlagsnefnd skyldi gera tillögur varðandi gæða- og verðflokkun landbúnaðarafurða, ákveða verðjöfnunarsvæði og verðjöfnunargjald samkvæmt kjöt- og mjólkursölulögum og stuðla að hagnýtri verkun og meðferð landbúnaðarafurða og hagkvæmari nýtingu markaða fyrir þær jafnt innan lands sem utan. Áfram giltu önnur ákvæði kjöt- og mjólkursölulaganna og laga um verslun með kartöflur og fleira.

Búnaðarráðslögin nr. 79/1945 urðu ekki langlíf og með lögum nr. 95/1947 *um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu og sölu á landbúnaðarvörum og fleira*<sup>83</sup> var verkefnum sem skipað var fyrir um í kjöt- og mjólkursölulögum og Búnaðarráðslögum safnað saman í lagabálk sem oft var kallaður “framleiðsluráðslögin”. Sett var á laggirnar ný stofnun Framleiðsluráð landbúnaðarins sem skyldi meðal annars skv. 3. gr. stuðla að eflingu búvöruframleiðslunnar svo hún

<sup>81</sup> Stjórnartíðindi A, 1943: 117-118.

<sup>82</sup> Stjórnartíðindi A, 79/1945.

<sup>83</sup> Stjórnartíðindi A, 1947: 303-312.

fullnægði eftir því sem kostur er á, þörfum þjóðarinnar, vinna að aukinni hagnýtingu markaða fyrir þessar vörur utan lands og innan og vinna að því að beina framleiðslunni að þeim búgreinum sem landbúnaðinum eru hagfelldastar og samrýmist best þörfum þjóðarinnar.

Með þessum ákvæðum setti löggjafinn fram sjónarmið og væntingar varðandi hlutverk landbúnaðarins og var fæðuöryggismarkmiðið í forgrunni enda skammt liðið frá skortsástandi stríðsáranna og matvæskortur enn mikill í hinum stríðshrjáðu löndum.

Verðlagsákvæði framleiðsluráðslaganna voru lítt breytt frá ákvæðum hinna eldri laga. Miðað var við að tekjur þeirra sem landbúnað stunduðu væru í sem nánasta samræmi við tekjur annarra vinnandi stétta. Verðlagsnefndin var sex manna, helmingur tilnefndur af stjórn Stéttarsambands bænda og hinn helmingur af öðrum vinnandi stéttum neytenda. Skyldi ASÍ, Landsamband iðnaðarmanna og Sjómannafélag Reykjavíkur tilnefna sinn fulltrúann hvert. Kæmi upp ágreiningur í sexmannanefnd (sem ekki var ólíklegt), skyldi vísa honum til yfirnefndar sem felldi fullnaðarúrskurð. Í yfirnefnd sátu þrír fulltrúar, einn frá Stéttarsambandi bænda, einn frá neytendum en oddamaður var hagstofustjóri. Um yfirnefndina segir í 5. gr. laganna:<sup>84</sup> “Ákvæðin um yfirnefndina gilda á meðan greitt er niður með ríkisfé verð landbúnaðarafurða eða ef útflutningsbætur eru greiddar á þær”.<sup>85</sup> Þá var í 6. gr. laganna ákvæði um að enginn mætti kaupa eða selja verðskráðar búfjárafurðir eða garðávexti á öðru verði en skráð var. Þá skyldi innheimta verðmiðlunargjöld af kjöti, mjólk og mjólkurvörum og nota það til að jafna annars vegar verð til sláturleyfishafa fyrir kjöt og til að koma á hentugri vinnuskiptingu á milli mjólkurbúa. Þá mátti einnig miðla milli mjólkursölusvæða.<sup>86</sup> Með lögum nr. 40/1956 var Framleiðsluráði falið að yfirtaka starfsemi Grænmetisverslunar ríkisins og reka hana áfram undir nafninu Grænmetisverslun landbúnaðarins.

Framleiðsluráðslögin voru endurútgefin með ákveðnum breytingum sem lög nr. 59/1960 *um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum og fleira*. Veigamesta breytingin hvað varðar viðskiptahindranir hafði verið gerð með lögum nr. 15/1960 *um breytingu á lögum nr. 95/1947 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á*

<sup>84</sup> Stjórnartíðindi A, 1947: 303-312.

<sup>85</sup> Stjórnartíðindi A, 1947: 303-312.

<sup>86</sup> Stjórnartíðindi A, 1947: 303-312.



*landbúnaðarvörum og fleira*<sup>87</sup> og er að finna í 12. gr. hinna endurútgefnu laga og var svohljóðandi:

- 1. Óheimilt er að bæta upp söluverð landbúnaðarvara á erlendum markaði með því að hækka söluverð þeirra innanlands.
- 2. Tryggja skal greiðslu á þeim halla sem bændur kunna að verða fyrir af útflutningi landbúnaðarvara, en þó skal greiðsla vegna þessara tryggingar ekki vera hærri en svarar 10% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar viðkomandi verðlagsár, miðað við það verð sem framleiðendur fá greitt fyrir afurðir sínar.
- 3. Hagstofa Íslands reiknar fjárupphæð þá, er ber að greiða framleiðendum vegna ákvæða 2. mgr. þessarar greinar”.<sup>88</sup>

Ekki virðist breytingin, sbr. 2. tl. hér að ofan, hafa dugað lengi því með lögum nr. 55/1966 um breyting á lögum nr. 59/1960 *um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl.* voru gerðar allmiklar breytingar á framleiðsluráðslögnum. Meðal annars voru gerðar breytingar á 5. tl. 2. gr. laganna og heimilað að innheimta verðjöfnunargjald af bændum af innveginni mjólk þeirra sem ekki skyldi hafa áhrif á útsöluverð mjólkurvara til neytenda. Ráðstöfun þessa gjalds skyldi vera til verðuppbóta á þær vörur sem þörf væri á svo sem til útflutningsbóta til viðbótar því fé sem greitt er úr ríkissjóði samkvæmt 12. gr.<sup>89</sup> Lög 59/1960 *um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á búvörum* voru síðar endurútgefin með áorðnum breytingum sem lög nr. 101/1966.

Það var svo með lögum nr. 15/1979 *um breytingu á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl.*,<sup>90</sup> að heimilað var til fulls með nýju ákvæði í 3. gr., að ákveða mismunandi verð til bænda eftir því hvort framleiðslan fór á innanlandsmarkað eða til útflutnings. Jafnframt var heimilað að leggja sérstakt gjald á innflutt kjarnfóður, allt að 100%. Lokaákvæði laga nr. 15/1979 var svohljóðandi: “Landbúnaðarráðherra setur reglugerð um framkvæmd heimilda er felast í þessari grein að fengnum tillögum Framleiðsluráðs landbúnaðarins og fulltrúafundar Stéttarsambands bænda”.<sup>91</sup> Lögin voru staðfest 18. apríl 1979 og tóku þau þá þegar gildi. Umrædd reglugerð var síðan gefin út 22. ágúst 1979. Þessi lög og hliðstæð ákvæði í lögum nr. 46/1985 voru mjög

<sup>87</sup> Stjórnartíðindi A, 1960: 135-138.

<sup>88</sup> Stjórnartíðindi A, 1960: 216.

<sup>89</sup> Stjórnartíðindi A, 1966:103.

<sup>90</sup> Stjórnartíðindi A, 1979: 94-95.

<sup>91</sup> Stjórnartíðindi A, 1979: 94-95.

umdeild. Má til gamans geta þess að Sigurður Líndal lagaprófessor tók saman allmikið rit er nefnist Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands, um framleiðslustýringu í Íslenskum landbúnaði og kom út árið 1992. Segir Sigurður í formála þess að “mikið má vera ef ég hef þrátt fyrir fullan vilja og framan greinda aðstoð komist klakklaust gegnum allt það laga- og reglugerðakraðak sem hér er til umfjöllunar. Ég leyfi mér þó að vona að missagna gæti ekki mikið, en þær sem leynast kunna séu ekki svo meinlegar að raski þeirri megin niðurstöðu að Alþingi valdi tæplega mikilvægasta hlutverki sínu: að setja landsmönnum lög”.<sup>92</sup>

Eftir að framleiðsluráðslögin höfðu á ný verið endurútgefin með áorðnum breytingum sem lög nr. 95/1981 komu þau til gagngerðrar endurskoðunar og voru sett ný lög nr. 46/1985 *um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum*,<sup>93</sup> “Búvörulögin”. Tilgangur laganna var orðaður nokkuð á sama veg og verið hafði allar götur frá árinu 1947. Öryggissjónarmiðið var áberandi og nú var sérstaklega tiltekið að nýta bæri innlend aðföng sem mest við framleiðslu búvara. Einnig að stuðla bæði að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað. Þá er kveðið á um að í Framleiðsluráði skyldu einvörðungu sitja búvöruframleiðendur en fulltrúar afurðastöðva í ráðinu höfðu hingað til verið starfsmenn stærstu afurðarsölu fyrirtækjanna. Þá var að finna í 36. gr. ákvæði um lækkandi greiðslur úr ríkissjóði til útflutningsbóta niður í 4% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar árið 1990. Í 41. gr. er sagt að innflutningur landbúnaðarvara skuli því aðeins leyfður að Framleiðsluráð staðfesti að innlend framleiðsla fullnægði ekki neysluþörfinni. Í 52. gr. var ákveðið að Framleiðsluráð hætti rekstri Grænmetisverslunar landbúnaðarins.<sup>94</sup>

Í kjölfar þjóðarsáttarinnar 1990 voru gerðar verulegar breytingar á búvörulögunum, m.a. þær að fella niður útflutningsbætur sem þrátt fyrir ákvæði um þrepalækkun frá 1985 höfðu ekki lækkað auk þess að feldar voru niður niðurgreiðslur landbúnaðarvara á heildsölustigi. Í stað niðurgreiðslanna voru teknar upp greiðslur beint til bænda og nefnast þær því beingreiðslur. Lög nr. 46/1985 voru síðan endurútgefin með áorðnum breytingum sem lög nr. 99/1993 *um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum*. Þeim var síðan breytt með lögum nr. 126/1993 þar sem ákveðið er að þrátt fyrir önnur ákvæði laganna geti landbúnaðarráðherra veitt heimild til innflutnings á landbúnaðarvörum í samræmi við ákvæði fríverslunar- og

<sup>92</sup> Sigurður Líndal, 1992: 6.

<sup>93</sup> Stjórnartíðindi A, 1985: 146-163.

<sup>94</sup> Stjórnartíðindi A, 1985: 146-163.

millríkjasamninga sem Ísland er aðili að. Var þessi breyting gerð til þess að Ísland gæti staðið við skuldbindingar sínar varðandi EES-samninginn.<sup>95</sup>

Breytingar voru gerðar á lögum 99/1993 vegna aðildar Íslands að WTO sbr. II. kafli laga nr. 87/1995.<sup>96</sup> Brottfeld voru ákvæði 30. gr. um innheimtu fóðurgjalda af innfluttu kjarnfóðri og sérstaks jöfnunargjalds af innfluttum kartöflum. Þá var sett nýtt ákvæði í 52. gr. laganna sem hér segir:

Innflutningur landbúnaðarvara frá ríkjum, sem staðfest hafa aðild sína að samningnum um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, skal vera óheftur nema önnur lög takmarki. Með þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum fríverslunar- og annarra milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að er landbúnaðarráðherra heimilt að takmarka innflutning landbúnaðarvara frá ríkjum utan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar á vörum þeim er greinir í viðaukum I og II með lögum þessum. Landbúnaðarráðherra er einnig heimilt að banna innflutning á afurðum dýra og plantna sem gefin hafa verið vaxtaraukandi efni á framleiðsluskeiðinu eða kunna að fela í sér leifar lyfja og annarra aðskotaefna umfram það sem leyft er við framleiðslu hér á landi og geta verið hættuleg heilsu manna. Landbúnaðarráðherra ákveður með reglugerð á hvern hátt hagað skuli eftirliti með innflutningi afurðanna, sýnatöku og rannsóknum.<sup>97</sup>

Í þessum lögum var landbúnaðarráðherra einnig veitt forræði á úthlutun tollkvóta en skal þó hafa sér til ráðuneytis í þeim efnunum þriggja manna nefnd og tilnefnir fjármálaráðherra einn fulltrúa, viðskiptaráðherra annan en landbúnaðarráðherra formann nefndarinnar.<sup>98</sup>

Ég get yfirfært ummæli Sigurðar Líndal hér að framan um framleiðslustjórnunarákvæði búvörulaga á ákvæði þeirra um viðskiptahindranir. Eitt er víst að allar götur frá 1935 til 1995 er að finna í búvörulögum ákvæði sem að banna eða takmarka mjög innflutning landbúnaðarvara sem framleiddar eru á Íslandi.

#### **5.4. Lög um heilbrigði dýra og plantna**

Fyrstu lög um bann gegn innflutningi á útlendu kvikfé voru sett þann 17. mars 1882 og með lögum nr. 35/1895 var landsstjórninni veitt heimild til að setja reglur um meðferð aðfluttra ósútaðra húða til þess að varna miltisdrepi. Með lögum nr. 3/1902 fékk Stjórnarráð Íslands síðan heimild til að banna innflutning á ósútuðum húðum og

<sup>95</sup> <http://www.althingi.is/altext/stjt/1993.126.html>

<sup>96</sup> <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.087.html>

<sup>97</sup> <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.087.html>

<sup>98</sup> <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.087.html>

skinnnum nema söltuð væru og óhert eða að enn frekari trygging væri fyrir því að ekki fælist í þeim sóttnámi. Ný lög nr. 56/1905 *um bann gegn innflutningi á útlendu kvikfé*<sup>99</sup> voru síðan sett 10. nóvember 1905. Bannið náði samkvæmt lögnum til sauðfjár, nautgripa, hesta, svína og geita og frá 1909 einnig til hunda (sbr. lög nr. 25/1909). Í lögum nr. 56/1905 voru ákvæði um sektir fyrir brot sem voru miðað við verðlag þá mjög háar (100 kr. fyrir skipstjórann sem flutti dýrin inn og jafnháar fyrir þann er fénaðinn átti). Með lögum nr. 22/1926 *um innflutningsbann á dýrum og fleira*<sup>100</sup> var skerpt á ákvæðum eldri laga og viðurlög hert. Með þeim varð heimilt að banna tímabundið innflutning m.a. á lítt söltuðum sláturafurðum og ósoðinni mjólk. Það er síðan með lögum nr. 11/1928 *um varnir gegn því að gin og klaufaveiki og aðrir alidýrasjúkdómar berist til landsins*,<sup>101</sup> að sett var bann við að flytja til landsins lifandi spendýr og fugla, hey, hálm, alidýraáburð, hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, ósoðna mjólk og fleira. Atvinnumálaráðherra gat þó veitt undanþágur frá banni við innflutningi spendýra og fugla enda setji hann þá reglu í samráði við ráðunaut sinn í þessum efnum, sem öruggar væru til varnar því að alidýrasjúkdómar berist með innfluttu dýrunum hingað til landsins.<sup>102</sup>

Mér er tjáð að kunnustu dæmin um innflutning dýra sem heimilaður var eftir að lögin voru sett voru innflutningur á karakúlfé og aliminki. Karakúlféð bar með sér a.m.k. þrjá skæða sauðfjársjúkdóma sem ekki varð ráðið við nema með skipulegum niðurskurði á stærstum hluta sauðfjárstofnsins og aliminkurinn slapp út í íslenska náttúru og lifir þar nú villtur mörgum til ama.<sup>103</sup>

Árið 1993 voru gefin út heildstæð lög nr. 25/1993 *um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim*.<sup>104</sup> Auk laga nr. 3/1902 og 11/1928 sem getið er um hér að framan leystu lög nr. 25/1993 af hólmi lög nr. 25/1923 *um berklaveiki í nautpeningi*, lög nr. 23/1956 *um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra* og lög nr. 22/1977 *um sauðfjárbaðanir*. Lögin tóku til allra sjúkdóma í dýrum jafnt húsdýrum, gæludýrum og villtum dýrum og er tilgangur þeirra:

Að stuðla að góðu heilsufari dýra í landinu og að koma í veg fyrir að nýir smitsjúkdómar berist til landsins, að fylgjast með og hindra útbreiðslu

<sup>99</sup> Stjórnartíðindi A, 1905: 358.

<sup>100</sup> Stjórnartíðindi A, 1926: 32-33.

<sup>101</sup> Stjórnartíðindi A, 1928: 39-41.

<sup>102</sup> Stjórnartíðindi A, 1928: 39-41.

<sup>103</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla Karlsson, fyrrum framkvæmdastjóra Framleiðsluráðs, þann 26. apríl 2006.

<sup>104</sup> Stjórnartíðindi A, 1993: 106-114.

dýrasjúkdóma og vinna að útrýmingu þeirra, að tryggja að búfjárafurðir, framleiddar í landinu, verði sem heilnæmastar.<sup>105</sup>

Í V. kafla laganna er kveðið á um fyrirbyggjandi aðgerðir sem eru ýmist bönn við innflutningi á mörgum vörutegundum (sbr. 10. gr.) eða heimildir yfirdýralæknis til að takmarka eða banna flutning dýra, vöru og tækja milli sóttvarnarsvæða (sbr. 11.gr.). Með breytingum á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, IV. kafla laga nr. 87/1995 er ákvæðum um bann við innflutningi breytt lítillga. Síðan bættist inn í 10. gr. ný málsgrein svo hljóðandi:<sup>106</sup>

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er landbúnaðarráðherra heimilt að leyfa innflutning á vörum þeim sem taldar eru upp í a–c-liðum að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. Um framkvæmd þessarar greinar fer eftir ákvæðum sammingsins um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna í 1. viðauka A við samninginn um stofnun WTO.<sup>107</sup>

Lög nr. 17/1927<sup>108</sup> heimiluðu atvinnumálaráðuneytinu að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að hindra að hættulegir jurtasjúkdómar berist til landsins og til að hindra útbreiðslu þeirra ef þeir bærust. Ráðuneytið ákvæði hvaða sjúkdómar teldust hættulegir og gæti kvatt opinbera embættismenn er starfa að ræktun landsins til aðstoðar við framkvæmdina. Þá eru ákvæði um tilkynningarskyldu aðila sem verða varir við sjúkar jurtir eða jurtahluta og bannað var að spilla eða fela sönnunargögn. Krafist var heilbrigðisvottorðs með kartöflusendingum sem til landsins kæmu. Gildandi löggjöf um þessi mál er að stofni til frá 1991, lög nr. 51/1991 *um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum*. Tilgangur þeirra er að tryggja sem best góða og heilbrigða ræktun plantna hér á landi. Landbúnaðarráðherra getur samkvæmt lögnum gert varnarráðstafanir sem stuðla að því að koma í veg fyrir að hættulegir skaðvaldar berist til eða frá landinu og til að koma í veg fyrir að þeir dreifist innanlands. Eina breytingin sem gerð var á þessum lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni er að finna í III. kafla laga nr. 87/1995 og fjallar hún um

<sup>105</sup> Stjórnartíðindi A, 1993: 106-114.

<sup>106</sup> <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.087.html>

<sup>107</sup> <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.087.html>

<sup>108</sup> Stjórnartíðindi A, 17/1927.

heimild ráðherra til að innheimta gjald til að standa straum af kostnaði við eftirlit með plöntum.<sup>109</sup>

Lög um plöntuvernd virðast ekki hafa haft viðskiptahindrandi áhrif enda engar breytingar gerðar á þeim í kjölfar WTO-aðildar sem máli skipta.

---

<sup>109</sup> <http://www.althingi.is/alttext/stjt/1995.087.html>

## 6. kafli

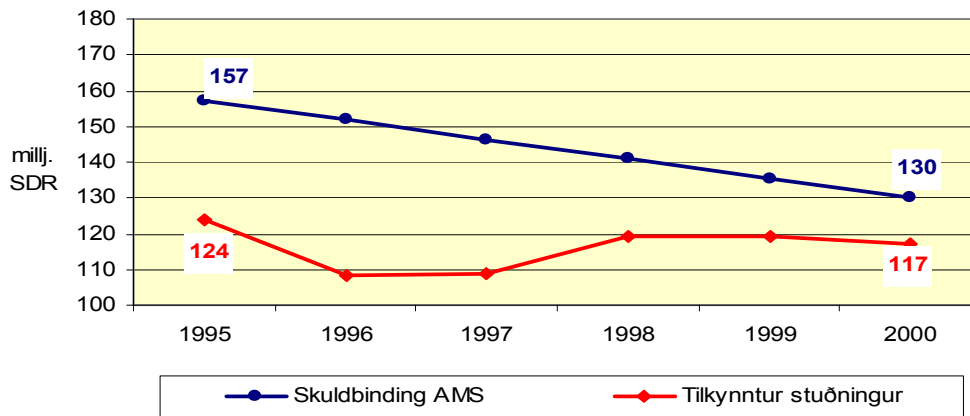
### *Hvaða áhrif hefur GATT-samningurinn frá 1994 þegar haft á landbúnaðinn?*

#### 6.1. Inngangur

Framkvæmd landbúnaðarsamnings WTO sem tók gildi 1. janúar 1995 (og að hluta 1. júlí 1995 vegna þess að nauðsynlegar lagabreytingar töfðust) virðist hafa gengið vel fyrir sig og engar snurður komið upp í samskiptum Íslands við WTO. Árlega hafa stjórnvöld sent tilkynningar (notifications) um framkvæmdina til aðalstöðva WTO og eru þær öllum aðgengilegar. Ekki er vitað til þess að komið hafi formlegar kvartanir (dispute cases) frá öðrum aðildarríkjum vegna framkvæmdar Íslands á WTO-samningnum.<sup>110</sup>

#### 6.2. Heildarstuðningur við landbúnaðinn

Sem dæmi um stöðu Íslands gagnvart skuldbindingum samningsins er hér birt myndrit um þróun tilkynnts heildarstuðnings (AMS) og kvaða um stuðninginn í skuldbindingarskrám á aðlögunartíma samningsins.<sup>111</sup>



Heildarstuðningurinn hefur lítið lækkað á meðan skuldbindingin lækkaði um 20% samkvæmt WTO-samningi. Frekari skuldbindingar um lækkun AMS koma því til

<sup>110</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/iceland\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/iceland_e.htm)

<sup>111</sup> Pálmi Vilhjálmsson, 2003.

með að snerta íslenska bændur sem hingað til hafa ekki orðið varir við nein áhrif vegna þessara skuldbindingar.

### 6.3. Milliríkjavíðskipti með landbúnaðarvörur

Innflutningur landbúnaðarvara hefur lítið breyst frá viðmiðunartímabilinu (1986-1988) nema á vörum sem voru bannvörur en hafa verið fluttar inn samkvæmt WTO samningi með lágmarksaðgangi (á tollkvótum). Á tímabilinu 1. júlí 2005 til 30. júní 2006 var eftirfarandi magni úthlutað með tollkvótum:

Smjör	53 tonn	Nautgripakjöt	95 tonn	Unnar kjötvörur	86 tonn <sup>112</sup>
Ostar	119 tonn <sup>113</sup>	Svínakjöt	64 tonn		
		Alifuglakjöt	59 tonn		
		Hreindýrakjöt	Ótilgreint		
		Villibráð, fuglar	6 tonn <sup>114</sup>		

Þessar vörur sæta ekki verðtolti en greiddir eru misháir magntollar. Berist umsóknir um meira magn en skuldbindingar segja til um skal leita tilboða í tollkvóta vörunnar.<sup>115</sup>

Viðmælendur mínir á meðal formanna búgreinafélaganna telja ekki að útflutningur búfjárafurða hafi aukist að marki fyrir áhrif landbúnaðarsamnings WTO.<sup>116</sup>

### 6.4. Tekjur bænda

Eftir viðtal við formenn búgreinafélaganna varðandi tekjuþróun síðasta áratuginn þá kemur fram að tekjur sauðfjárbænda lækkuðu á árunum 2003-2004 en svo hafa þær farið upp á við árið 2005.<sup>117</sup> Hvað varðar svínabændur þá hafa tekjur þeirra ef lítið er á verð pr. kg. lækkað en hins vegar er velta á búum nú meiri en áður.<sup>118</sup> Tekjur eggjabænda hafa verið upp og niður þegar horft er yfir síðasta áratug. Algjört

<sup>112</sup> Stjórnartíðindi B, 516/2005.

<sup>113</sup> Stjórnartíðindi B, 517/2005.

<sup>114</sup> Stjórnartíðindi B, 515/2005.

<sup>115</sup> Stjórnartíðindi B, 515/2005, 516/2005, 517/2005.

<sup>116</sup> Þórólfur Sveinsson og Jóhannes Gunnarsson.

<sup>117</sup> Byggt á samtali höfundar við Jóhannes Gunnarsson, formann Landssamtaka sauðfjárbænda, þann 25. apríl 2006.

<sup>118</sup> Byggt á samtali höfundar við Ingva Stefánsson, formann Svínaræktarfélags Íslands, þann 25. apríl 2006.



eggjastrið geisaði um 1988 og aftur 2000-2002 og setti marga í gjaldþrot. Svo komu ágætir kaflar og í dag er staðan viðunandi.<sup>119</sup> Tekjur kúabænda hafa verið að aukist og staða þeirrar greinar sennilega skást.<sup>120</sup> Hins vegar hafa tekjur kartöflubænda minnkað verulega.<sup>121</sup> Tekjur Hrossabænda hafa frekar aukist.<sup>122</sup> Hvað varðar garðyrkjubændur þá má segja að tekjur þeirra sem framleiða grænmeti hafi aukist. Hins vegar er búið að vera mikil kreppa í blómarækt í nokkur ár en hún stafar að miklu leiti af offramleiðslu en heldur er að rofa til aftur.<sup>123</sup>

Ljóst er að talsverðar sveiflur hafa verið í tekjum bænda undanfarni áratug en þær má yfirleitt rekja til annarra þátta en WTO-samningsins.

### **6.5. Þróun einstakra búgreina**

Þegar horft er á þróun ólíkra búgreina síðastliðinn áratug þá hefur þeim bændum er stunda sauðfjárrækt fækkað og einnig hefur framleiðslumagn minnkað.<sup>124</sup> Þegar horft er til svínabænda þá hefur svínabúum fækkað en framleiðslumagnið vaxið.<sup>125</sup> Hvað varðar eggjaframleiðendur þá voru árið 1985 starfandi 50 eggjabú en í dag eru þau 15. Neysla á eggjum hefur verið mjög svipuð þegar horft er yfir liðinn áratug, um 2600 tonn á ári og hefur framleiðsla og neysla að mestu staðið í stað. Nú er heimilt að flytja inn ákveðna eggjaflokka t.d. soðinn egg og eggjamassa og hefur það skert markaðinn fyrir önnur egg.<sup>126</sup> Mikil hagræðing hefur átt sér stað bæði í alifugla- og svínabúum ásamt afkastameiri og heilbrigðari búfjárstofnum.<sup>127</sup> Haggræðing og þróun í mjólkurframleiðslunni hefur verið mjög mikil undanfarna áratugi og má tala um tæknibyltingu með tilkomu mjaltþjóna (róbóta). Búum hefur fækkað um eitt á viku síðastliðna áratugi og önnur hafa því stækkað þannig að mjólkurframleiðslan er nú

---

<sup>119</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla J. Grímsson, formann Félags eggjaframleiðenda, þann 27. apríl 2006.

<sup>120</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórólf Sveinsson, formann Landssamtaka kúabænda, þann 29. apríl 2006.

<sup>121</sup> Byggt á samtali höfundar við Bergvin Jóhannsson, formann Landssamtaka kartöflubænda, þann 1. maí 2006.

<sup>122</sup> Byggt á samtali höfundar við Kristinn Guðnason, formann Félags hrossabænda, þann 1. maí 2006.

<sup>123</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórhall Bjarnason, formann Sambands garðyrkjubænda, þann 1. maí 2006.

<sup>124</sup> Byggt á samtali höfundar við Jóhannes Gunnarsson, formann Landssamtaka sauðfjárbænda, þann 25. apríl 2006.

<sup>125</sup> Byggt á samtali höfundar við Ingva Stefánsson, formann Svínaræktarfélag Íslands, þann 25. apríl 2006.

<sup>126</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla J. Grímsson, formann Félags eggjaframleiðenda, þann 27. apríl 2006.

<sup>127</sup> Byggt á samtali höfundar við Hauks Halldórsson, fyrrum formann Bændasamtaka Íslands, þann 20. apríl 2006.

heldur meiri en hún var fyrir tveimur áratugum.<sup>128</sup> Hvað varðar kartöfluframleiðsluna þá hefur hún staðið í stað og framleiðendum fækkað mikið.<sup>129</sup> Bændum sem stunda hrossarækt hefur hins vegar heldur fjölgað og er erfitt að skilgreina á milli áhugamennsku og atvinnu í hrossabúskap. Reiðhestamarkaðurinn virðist fara stækkandi bæði innanlands og erlendis og hefur niðurfelling innflutningstolla á hrossum erlendis auðveldað markaðsaðgang. Hins vegar hefur neysla hrossakjöts minnkað.<sup>130</sup> Þegar talað er um þróun hjá garðyrkjubændum þá skiptist greinin upp í framleiðsluflokka, grænmeti, blóm og garðplöntur. Á ýmsu hefur gengið í greininni og hefur framleiðendum í blómum og grænmeti farið fækkandi bæði vegna innri hagræðingar í greininni og vegna mikillar samkeppni erlendis frá í innfluttum blómum. Aukning hefur þó orðið á garð- og skógarplöntuframleiðslu vegna aukins áhuga almennings á skógrækt.<sup>131</sup>

Þegar skoðuð er þróun einstakra búgreina á síðasta áratug kemur í ljós að bændum hefur fækkað og framleiðslan yfirleitt aukist hjá þeim sem að starfa áfram. Engin formannanna taldi að þessi þróun væri tengd WTO-samningunum.

---

<sup>128</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórólf Sveinsson, formann Landssamtaka kúabænda, þann 29. apríl 2006.

<sup>129</sup> Byggt á samtali höfundar við Bergvin Jóhannsson, formann Landssamtaka kartöflubænda, þann 1. maí 2006.

<sup>130</sup> Byggt á samtali höfundar við Kristinn Guðnason, formann Félags hrossabænda, þann 1. maí 2006.

<sup>131</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórhall Bjarnason, formann Sambands garðyrkjubænda, þann 1. maí 2006.

## 7. kafli

### *Viðræður innan WTO um nýjan landbúnaðarsamning*

#### **7.1. Inngangur**

Í 20. gr. gildandi landbúnaðarsamnings WTO er að finna eftirfarandi ákvæði um framhald umbótaferilsins í landbúnaðarmálum. Aðilar viðurkenna að langtímamarkmiðið um að draga verulega og í síauknum mæli úr stuðningi og vernd til að ná fram grundvallarumbótum er óslitið ferli og samþykkja að samningaviðræður um að halda ferlinu áfram skuli hefjast einu ári fyrir lok framkvæmdartímabilsins, að teknu tilliti til:<sup>132</sup>

- a) fenginnar reynslu fram til þessa dags af framkvæmd skuldbindinga um að draga úr stuðningi;
- b) áhrifa af skuldbindingum um að draga úr stuðningi á heimsviðskipti með landbúnaðarvörur;
- c) þátta sem ekki eru viðskiptalegs eðlis, sérstakrar og mismunandi meðferðar fyrir þróunaraðildarlönd, og markmiðsins að koma á réttlátu viðskiptakerfi fyrir landbúnaðarvörur er taki mið af þörfum markaðarins, og til annarra markmiða og atriða sem um getur í formálsorðum þessa samnings; og
- d) frekari skuldbindinga sem eru nauðsynlegar til að ná fyrrnefndum langtímamarkmiðum”.<sup>133</sup>

Aðlögunartímabili landbúnaðarsamnings WTO lauk á sex árum. Undirbúningsviðræður varðandi endurskoðun munu hafa byrjað í Seattle árið 1999 og var framhaldið í Doha árið 2001, þar sem að aðildarríkin ítrekuðu fyrri skuldbindingar sínar um að semja um lækkun tolla og draga úr innanlandsstuðningi. Einnig var ákveðið að taka mið af byggðastefnu, umhverfispáttum, fæðuöryggi og hollustu eða svo kölluðum óviðskiptalegum álitaefnum (non trade concerns).<sup>134</sup> Þessi viðræðulota hefur síðan verið kölluð Doha lotan. Þó mikið hafi þokast í þessum viðræðum, bæði í Kankún 2003 og Hong Kong 2005, þá skortir enn nokkuð á að menn hafi komið sér saman um nákvæma umgjörð við endurskoðunina.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> <http://brunnur.stjr.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

<sup>133</sup> <http://brunnur.stjr.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

<sup>134</sup> [http://www.utanrikisraduneyti.is/media/GATS/WTO\\_stoduskjal.doc](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/GATS/WTO_stoduskjal.doc)

<sup>135</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/min05\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/min05_e.htm)

Spurningin er hvort ekki ríki kyrrstaða í umbótum landbúnaðarviðskipta á meðan á samningum stendur því fá ríki þori að gera meiriháttar breytingar upp á eigin spýtur.

## 7.2. Tollaákvæðin

Náðst hefur samkomulag um að hætta við magntollaákvæði í komandi WTO-samningi en taka þess í stað tillit til þeirra í verðtollum ef þörf er talin á. Miklar umræður hafa verið um lækkun tollabindinga og er samstaða um að lækka þá mismikið eftir vöruliðum eftir því hversu háir þeir eru. Jafnframt hefur verið rætt um að setja hámark á verðtoll, s.k. tollþak, en því er þó alfarið hafnað af sumum þjóðum. Mikil breidd er í hugmyndum samningsaðila varðandi lækkun gildandi tollabindinga bæði hvað varðar afmörkun þrepa og lækkunarhlutfall í hverju þrepi. Þetta sést best í eftirfarandi töflu.<sup>136</sup>

Þrep	Mörk gildandi tollabindinga, %.	Lækkun frá gildandi tollabindingum,%
1	< 20-31	20-65
2	20-30 til 40-61	30-70
3	40-60 til 60-91	35-85
4	>60-91	42-90

Taflan á við um þróuðu löndin en minni kröfur verða væntanlega gerðar til þróunarríkja. Líklegt er að tollabindingar verði lækkaðar í áföngum á nokkrum árum eins og gert var í gildandi samningi.<sup>137</sup>

Rætt hefur verið um að aðildarlöndin geti tilgreint einhvern fjölda “viðkvæmra vara” (sensitive products) sem hlytu sér meðferð við lækkun tollabindinga. Mikið ber þó enn á milli hugmynda um það hvernig eigi að skilgreina þær og hversu margar þær skulu vera. Varðandi fjölda þá hafa komið fram tillögur um að þær gætu verið allt frá 1% til 15% af vöruliðum.<sup>138</sup>

Lítið hefur verið rætt um tollkvóta (lágmarksaðgang) að því er virðist.<sup>139</sup>

<sup>136</sup> Ambassador Falconer, 2005.

<sup>137</sup> Ambassador Falconer, 2005.

<sup>138</sup> Ambassador Falconer, 2005.

<sup>139</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm) og [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)

### 7.3. Varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum

Samningur þar um virðist hafa verið lítið til umræðu í þessari lotu og því varla mikilla breytinga að vænta á því sviði.<sup>140</sup>

### 7.4. Heildar innanlandsstuðningur við landbúnaðinn

Lítið hefur verið rætt um reiknireglur varðandi markaðsverðstuðning og virðist sem reglur um hann verði lítt breyttar frá gildandi WTO-samningi. Varðandi skiptingu fjárhagsstuðnings í “gular”, “bláar” og “grænar” greiðslur, þá hefur verið tekist á um hvort endurskoða eigi “grænu” greiðslurnar. Ákveðið var á ráðherrafundinum í Hong Kong að þær skuli endurskoðaðar að þessu sinni.<sup>141</sup>

Ákveðið hefur verið að skera niður heildar innanlandsstuðning (final bound total AMS) í þremur þrepum og þá mest hjá þeim aðilum sem hæstan hafa stuðninginn. Þannig kemur ESB í hæsta þrepið, USA og Japan í miðþrepið og öll önnur lönd, þar með talinn þróunarlönd í lægsta þrepi. Að auki munu þróuð lönd í þriðja þrepi með hlutfallslega hátt AMS (til dæmis Ísland) þurfa að gera viðbótar átak í niðurskurði styrkja og/eða markaðsverðstuðningi.<sup>142</sup>

Mikil breidd er í tillögum aðildarríkjanna um niðurskurð AMS á hverju þrepi á meðan sátt virðist ríkja um afmörkun þrepanna. Í eftirfarandi töflu sést breiddin í hugmyndum aðildarlandanna um niðurskurðinn.<sup>143</sup>

Þrep	Gildandi AMS, mia US \$	Lækkun á AMS %
1	< 10	31-70
2	10-60	53-75
3	>60	70-80

Líklegast er að niðurskurðurinn komi til framkvæmda á nokkrum árum eins og í gildandi samningi.

Einnig hefur verið rætt sérstaklega um niðurskurð á “bláu” greiðslunum en þær telja ekki með í AMS. Þá hefur verið rætt um þrepa niðurskurð á “gulu”

<sup>140</sup> [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm) og [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)

<sup>141</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)

<sup>142</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)

<sup>143</sup> Ambassador Falconer, 2005.

greiðslunum sérstaklega<sup>144</sup> (innan AMS niðurskurðarins) en líklega verður það ekki gert þar sem búið er að ákveða að endurskoða “grænu” greiðslurnar, væntanlega með því hugarfari að eitthvað af þeim gætu reynst “gular” í reynd.

### **7.5. Útflutningstengdar greiðslur**

Ráðherrafundur WTO í Hong Kong ákvað að útflutningstengdar greiðslur á landbúnaðarvörum skyldu að fullu verða afnumdar í árslok 2013, þ.e. engin útflutningsstyrkir eftir það. Mun það væntanlega verða framkvæmt samhliða fyrir aðildarríkin og í áföngum frá gildistöku samningsins til ársloka 2013.<sup>145</sup>

Þessi ákvörðun gæti leitt til hækkaðs heimsmarkaðsverðs á fjölmörgum landbúnaðarvörum sem hafa verið ódýrar á heimsmarkaði í skjóli útflutningsstyrkja, t.d. frá ESB.<sup>146</sup>

### **7.6. Verður þörf á lagabreytingum við gildistöku næsta WTO samnings?**

Ég tel að breyta þurfi tollalögum við gildistöku næsta WTO-samnings, fella út dálk A1 úr tollskrá, bæta inn ákvæðum um sérmerkingu viðkvæmra vara og e.t.v. sitthvað fleira. Óljóst er að hvaða marki þarf að breyta búvörulögum en það fer eftir því hvernig ákvæðin um lágmarksaðgang þróast. Ólíklegt er að breyta þurfi lögum um varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum.

---

<sup>144</sup> Ambassador Falconer, 2005.

<sup>145</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)

<sup>146</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)

## 8. kafli

### ***Hvaða áhrif munu líklegar niðurstöður viðræðna innan WTO hafa á starfsskilyrði og lagaumhverfi landbúnaðarins?***

#### ***8.1. Inngangur***

Til að reyna að gera grein fyrir líklegum áhrifum nýs WTO samnings á starfsskilyrði og tekjuþróun bænda hafði ég símasamband við formenn allra búgreinafélaga og lagði fyrir þá eftirfarandi spurningar og eru eftirfarandi kaflar byggðir á svörum þeirra.

Hver er líkleg þróun greinarinnar t.d. næstu fimm árin?

- a. Framleiðendum mun: a) fækka, b) hvorki fækka né fjölga, c) fjölga.
- b. Framleiðslumagn mun: a) aukast, b) standa í stað, c) minnka.
- c. Tekjur bænda munu: a) aukast, b) standa í stað, c) minnka.
- d. Áhrif nýs WTO-samnings verða: a) mikil, b) nokkur, c) engin.

#### ***8.2. Þróun einstakra búgreina og milliríkjavíðskipti með landbúnaðarvörur***

Áhrif nýs WTO-samnings á sviði landbúnaðar munu að öllum líkindum verða nokkur en þó síst á sviði sauðfjárræktar. Sauðfjárræktin er nokkuð samkeppnisfær og gæti lifað af inngöngu í ESB. Má í því sambandi nefna rannsókn sem Daði Már Kristófersson hagfræðingur Bændasamtakanna vann. Kom þar í ljós að framleiðendaverð til sauðfjábænda samanlagt með ríkisstuðningi væri svipað hérlandis og í Skotlandi en væri töluvert hærra t.d. í Noregi. Erfitt er að spá um hvort framleiðslumagn muni aukast, standa í stað eða minnka. En að öllum líkindum mun framleiðslumagn frekar aukast ef engar kollsteypur sem rugla kjötmarkaðinn verða á öðrum kjöttegundum eins og átt hefur sér stað.<sup>147</sup> Líkleg áhrif nýs samnings á nautgriparékt (kjöt og mjólk) eru harðnandi samkeppni á markaðnum vegna aukins innflutnings mjólkurvara í framhaldi af minni tollvernd. Það ásamt minni ríkistuðningi mun vísast leiða til enn frekari fækkunar kúabænda og líklega til minni framleiðslu nema að erlendir markaðir finnist fyrir einhverja af okkar sérstöku gæðavörum, t.d.

---

<sup>147</sup> Byggt á samtali höfundar við Jóhannes Gunnarsson, formann Landssamtaka sauðfjábænda, þann 25. apríl 2006.

skyr.<sup>148</sup> Ef við lítum á áhrif nýs WTO-samnings hvað varðar svínarækt þá geta áhrifin orðið mikil sem að fer þó eftir því hversu langt verður gengið í því að lækka eða fella niður tolla. Ljóst er að samkeppni mun aukast sem þýðir lækkun á verði og þá mun framleiðendum fækka en markaðurinn væntanlega stækka.<sup>149</sup> Sama á við um eggja- og kjúklingaframleiðslu en framtíð þeirra greina mun ráðast af þeirri tollvernd sem að greinin kemur til með að njóta en ljóst er að kjarnfóður sem er uppistaða í framleiðslukostnaði á hvítu kjöti og eggjum verður ávalt dýrara hér en í samkeppnislöndum okkar. Ekki er þó talið að alifuglabúum muni fækka mikið frá því sem nú er. Innanlandsmarkaður fyrir egg er talin munu breytast lítið en kjúklingamarkaðurinn fer enn vaxandi og spurningin er bara hvort kjúklingarnir verða fluttir inn eða framleiddir hér á landi? Umræða um fuglaflensu í dag gæti tímabundið haft veruleg áhrif á markaðinn.<sup>150</sup> Samkeppni í kartöflurækt er hörð og verðið lágt þannig að áhrif nýs WTO-samnings verða fyrirsjáanlega minni en ella. Þó gæti vont versnað ef öll innflutningsvernd yrði lögð af og útflutningsstyrkir héldu áfram erlendis. Þá myndi kartöfluframleiðendum enn fækka og innflutningur aukast sem þýðir minni framleiðsla.<sup>151</sup> Grænmeti og blóm hafa verið í harðri samkeppni við innflutning og samkeppnin myndi enn vaxa og því getur þetta orðið mjög áhættusamt þar. Grænmetisframleiðslan hefur hins vegar á sér gæðastimpil og nýtur vissulega fjarlægðarverndar vegna þeirra neytenda sem vilja einungis ferskt grænmeti en samkeppnin í blómum verður væntanlega enn erfiðari en hefur verið. Líklega mun framleiðendum enn fækka því markaðurinn hér er mjög takmarkaður og útflutningur ekki líklegur.<sup>152</sup> Þróun í hrossabúskap er jákvæð. Framleiðslumagn mun aukast hvað varðar góða reiðhesta en hins vegar mun hrossakjötsframleiðsla dragast saman. Áhrif nýs WTO-samnings mun því hafa nokkur áhrif en ekkert endilega slæm, m.a. vegna niðurfellinga tolla. Forsvarsmaður hrossabænda leggur áherslu á að hrossabúskapur byggist á viðskiptafrelsi og á því að koma íslenska hestinum á framfæri erlendis.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórólf Sveinsson, formann Landssamtaka kúabænda, þann 29. apríl 2006.

<sup>149</sup> Byggt á samtali höfundar við Ingva Stefánsson, formann Svínaræktarfélag Íslands, þann 25. apríl 2006.

<sup>150</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla J. Grímsson, formann Félags eggjaframleiðenda, þann 27. apríl 2006.

<sup>151</sup> Byggt á samtali höfundar við Bergvin, formann Landssamtaka kartöflubænda, þann 1. maí 2006.

<sup>152</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórhall Bjarnason, formann Sambands garðyrkjubænda, þann 1. maí 2006.

<sup>153</sup> Byggt á samtali höfundar við Kristinn Guðnason, formann Félags hrossabænda, þann 1. maí 2006.



Flestir viðmælenda minna sjá fram á meiri ógnanir en tækifæri í sinni búgrein með tilkomu nýs WTO-samnings. Engu að síður voru þeir nokkuð bjartsýnir á framtíðina.

### **8.3. Tekjur bænda**

Tekjur sauðfjárbænda hafa verið að hækka og vonast er til að þær geti haldst í horfinu vegna sérstöðu íslenska lambakjötsins.<sup>154</sup> Tekjur svínabænda munu að öllum líkindum dragast saman.<sup>155</sup> Hvað varðar tekjur eggjabænda þá er það að miklu leiti undir stjórnvöldum komið hvaða heimildir verða gefnar varðandi innflutning. Verði innflutningur stóraukinn gæti það alveg farið með greinina en hugsanlegur útflutningur til Færeyja og Grænlands gæti þó bætt stöðu hennar á mót.<sup>156</sup> Að sögn talsmanns kúabænda er tekjustig greinarinnar nokkuð gott núna og telur hann að það verði varnarbarátta að halda því tekjustigi sem menn hafa nú.<sup>157</sup> Kartöflubændur eru ekki bjartsýnir á að tekjustigið muni batna en telja ástandið ekki gott eins og er.<sup>158</sup> Tekjur hrossabænda hafa verið að hækka og þeir óttast ekki nýjan WTO-samning.<sup>159</sup> Garðyrkjubændur eiga ekki von á miklum tekjubreytingum með nýjum WTO-samning.<sup>160</sup>

Væntingar formanna búgreinafélaganna um tekjur sinna manna í framtíðinni eru fremur daufar en þó bjartsýnar með tilliti til þeirra þrenginga sem nú er verið að fjalla um í Doha-ferlinu.

---

<sup>154</sup> Byggt á samtali höfundar við Jóhannes Gunnarsson, formann Landssamtaka sauðfjárbænda, þann 25. apríl 2006.

<sup>155</sup> Byggt á samtali höfundar við Ingva Stefánsson, formann Svínaræktarfélags Íslands, þann 25. apríl 2006.

<sup>156</sup> Byggt á samtali höfundar við Gísla J. Grímsson, formann Félags eggjaframleiðenda, þann 27. apríl 2006.

<sup>157</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórólf Sveinsson, formann Landssamtaka kúabænda, þann 29. apríl 2006.

<sup>158</sup> Byggt á samtali höfundar við Bergvin Jóhannsson, formann Landssamtaka kartöflubænda, þann 1. maí 2006.

<sup>159</sup> Byggt á samtali höfundar við Kristinn Guðnason, formann Félags hrossabænda, þann 1. maí 2006.

<sup>160</sup> Byggt á samtali höfundar við Þórhall Bjarnason, formann Sambands garðyrkjubænda, þann 1. maí 2006.

## *Niðurstöður*

Íslendingar gerðust ekki aðilar að fjölþjóða viðskiptasamningum fyrr en langt var liðið á síðustu öld. Þeir helstu eru GATT (1968), EFTA (1970) og EES (1993). Í gegnum GATT urðu íslendingar síðan stofnaðilar að WTO árið 1994, sbr. umfjöllun í 1. kafla þessa rits.

Miklar hindranir í formi banna voru á innflutningi landbúnaðarvara hingað til lands frá því á fyrstu áratugum síðustu aldar og eru höft enn mikil þótt búið sé að afnema bönnin, sbr. umfjöllun í 2. kafla þessa rits.

Markaðsverðsstuðningur og framleiðslutengdur stuðningur voru samanlagt um 90% af reiknuðu stuðningsígildi til framleiðenda (PSE) á árinu 1994. Jafnframt var reiknað stuðningsígildi til framleiðenda þá nær tvöfalt hærra en meðaltal OECD-landanna, sbr. umfjöllun í 3. kafla ritsins.

Landbúnaðarsamningur WTO 1994 var fyrsta skrefið í þá átt að draga úr viðskiptahindrunum með landbúnaðarvörur á heimsmarkaði og að færa verndina sem flest ríki höfðu komið sér upp með bönnum og leyfum yfir í tollvernd, jafnframt því að dregið yrði úr tollvernd í áföngum á aðlögunartímanum. Þá voru settar hömlur á fjárhagsstuðning við landbúnað. Einnig voru sett ströng mörk um beitingu innflutningstakmarkana í skjóli ákvæða um varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum. Sbr. hér í 4. kafla.

Lagaumhverfi landbúnaðarins á sviði framleiðslu-, sölu- og markaðsmála var um áratugaskeið líkast frumskógi. Tollalög og löggjöf er varðaði varnir gegn dýra- og plöntusjúkdómum var hins vegar mun gegnsærri og aðeins beitt í raunverulegu verndarskyni að gefnu tilefni að því menn töldu. Lagabreytingar sem fylgdu í kjölfar landbúnaðarsamnings WTO voru verulegar. Mestar á búvörulögum en einnig voru gerðar veigamiklar breytingar á tollalögum og lögum um varnir gegn dýrasjúkdómum. Sbr. umfjöllun í 5. kafla.

Á þeim áratug sem liðinn er frá gildistöku landbúnaðarsamnings WTO virðast íslenskir bændur ekki hafa orðið varir við miklar breytingar á rekstrarumhverfi sínu sem rekja má til samningsins ef marka má formenn búgreinafélaga þeirra. Sbr. umfjöllun í 6. kafla

Viðræður um nýjan WTO-samning um viðskipti með landbúnaðarvörur eru nú komnar vel á veg og síðustu tímamörk varðandi lok þeirra miðast við árslok 2006. Það

sem þegar hefur náðst samstaða um bendir til þess að hann muni snerta íslenska bændur mun meira en samningurinn frá 1994. Má þar nefna lækkun gildandi tollabindinga sem gæti orðið veruleg og aukið samkeppni á innanlandsmarkaði við innfluttar vörur. Þá var Ísland farið að nálgast hámarks skuldbindingu sína varðandi heildar innanlandsstuðning við lok aðlögunartíma gildandi samnings og lækki sú skuldbinding mikið mun það kalla á lækkað verð til framleiðenda (lækkar markaðsverðstuðning) eða lægri framlög frá ríki (t.d. lækkaðar beingreiðslur). Ástandið gæti versnað ef beingreiðslur í sauðfjárrækt færðust í “gular” greiðslur úr “grænum” vegna ákvörðunar um endurskoðun á þeim síðar töldu. Einhverjar lagabreytingar verða vísast nauðsynlegar í kjölfar gildistöku nýs samnings. Sbr. umfjöllun í 7. kafla.

Svo virðist sem forsvarsmenn búgreinafélaga séu almennt lítið meðvitaðir um þær breytingar sem vænta má í kjölfar nýs WTO-samnings og lítið kom fram í viðtölum við þá um að hafinn væri undirbúningur vegna aðlögunar að þeim, sbr. 9. kafla ritsins.

Ljóst er að með aðild sinni að WTO-samningnum, sem vissulega hefur orðið til hagsbóta á ýmsum sviðum, hafa Íslendingar jafnframt tekið á sig verulegar skuldbindingar varðandi aðlögun landbúnaðarins að opnara markaðskerfi. Þrátt fyrir að verðlag á heimsmarkaði kunnist að hækka eitthvað vegna almenns afnáms útflutningsstyrkja og þess að íslenska bændastéttin býr við nokkra fjarlægðarvernd, að minnstakosti hvað varðar landbúnaðarvörur sem neytendur kjósa fremur að kaupa ferskar, þá má búast við því að framangreind aðlögun verði sársaukafull þegar fram í sækir. Ég bind þó vonir við að þróuð ríki með fábreyttan landbúnað og erfið framleiðsluskilyrði fái að viðhalda einhverju af landbúnaði sínum í framtíðinni, t.d. með því að eitthvað að framleiðslunni falli undir viðkvæmar vörur og fái þannig blíðari meðferð en ella.

## ***Heimildaskrá***

### ***Heimildarit***

Alþingistiðindi A

- Frá 1986, þingskjal 207: 1283.

Ambassador Falconer. 2005. *Report by the chairman of the committee on agriculture, special session, to the TNC*. 23. nóvember 2005.

Eiríkur Bergmann. 2003. *Evrópusamruninn og Ísland*. Háskólaútgáfan, Reykjavík.

Guðmundur Hálfðánarson. 2001. *Lindæla – Gamli sáttmáli – frumsamningur íslensks ríkisvalds?* Hið Íslenska bókmenntafélag, Reykjavík.

Pálmi Vilhjálmsson. 2003. *Fyrirlestur á aðalfundi Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði, 13.mars 2003*.

Ragnheiður Elfa Þórsteinsdóttir. 2003. *Handbók Stjórnarráðsins um EES*. Utanríkisráðuneytið, Reykjavík

Sigurður Líndal. 1978. *Saga Íslands III*. Hið Íslenska bókmenntafélag, Sögufélagið, Reykjavík.

Sigurður Líndal. 1992. *Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands*. Úlfljóttur og Röst (samtek um eflingu landbúnaðar og byggða í landinu), Reykjavík.

Stefán H. Jóhannesson. 1994. *GATT og Úrúgvæviðræðurnar*. Utanríkisráðuneytið og Viðskiptastofa, Reykjavík.

Stefán Már Stefánsson. 2000. *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Bókaútgáfa Orators, Reykjavík.

### Stjórnartíðindi A deild

- Frá 1905: 358.
- Frá 1912: 122.
- Frá 1921: 110-111.
- Frá 1926: 32-33 og 150-151
- 17/1927.
- Frá 1928: 39-41.
- Frá 1935. 1-5 og 6-8.
- Frá 1936: 99-101.
- Frá 1937: 97-107.
- Frá 1939: 89-152.
- Frá 1943: 117-118.
- 79/1945.
- Frá 1947: 303-312.
- Frá 1960: 135-138 og 216.
- Frá 1966: 103.
- Frá 1979: 94-95.
- Frá 1985: 146-163.
- Frá 1993: 106-114.

### Stjórnartíðindi B deild

- 515/2005.
- 516/2005.
- 517/2005.

### Stjórnartíðindi C deild

- Auglýsing um samninga við Efnahagsbandalag Evrópu um sérstakt fyrirkomulag í landbúnaði, C deild, nr. 34/1993.

OECD. 1995. National policies and agricultural trade, Country study Iceland. OECD.

## ***Heimildir af netinu***

Alþingi Íslendinga - <http://www.althingi.is/>

- Alþingi Íslendinga, Lög um almannavarnir, 1. febrúar 2006 (skoðað á vefnum þann 29. mars 2006) <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1962094.html#G20M1>
- Alþingi Íslendinga, 1995 (skoðað á vefnum þann 30. mars 2006) <http://www.althingi.is/altext/119/s/0029.html>
- Alþingi Íslendinga, 21. desember 1993 (skoðað á vefnum þann 30. mars) <http://www.althingi.is/altext/stjt/1993.126.html>
- <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.087.html>
- Alþingi Íslendinga, Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra, 29. desember 1995 (skoðað á vefnum þann 23. apríl 2006) <http://stjornartidindi.is/servlet/stjrtid/C/1995/62.pdf>

Alþjóðaviðskiptastofnun - <http://www.wto.org/>

- World trade organization, 2. ágúst 2004 (skoðað á vefnum þann 26. apríl 2006) [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm)
- World trade organization, “Ministerial Declaration”, 18. desember 2005 (skoðað á vefnum þann 27. apríl 2006) [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm)
- World trade organization, 1. janúar 1995 (skoðað á vefnum þann 26. apríl 2006) [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/iceland\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/iceland_e.htm)

Alþjóðaviðskiptastofnun – WTO, Samtök iðnaðarins, 30. nóvember 2003 (skoðað á vefnum þann 18. mars 2006). <http://www.si.is/malaflokkar/alhjudlegt-samstarf/wto/>

Landbúnaðarráðuneytið – <http://www.landbunadarraduneyti.is>

- Landbúnaðarráðuneytið, Eiríkur Tómasson og Skúli Magnússon. *Álitsgerð, Heimildir íslenska ríkisins til að takmarka innflutning á kjöti og kjötvöru til verndar lífi og heilsu manna eða dýra. 20. mars 2001* (skoðað á vefnum þann 17. janúar 2006)

Tollstjórinn í Reykjavík - <http://www.tollur.is/>

Utanríkisráðuneytið – <http://www.utanrikisraduneyti.is>

- Utanríkisráðuneytið, Áfangaskýrsla, *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*. Nóvember 2003 (skoðað á vefnum þann 17. janúar 2006)  
<http://utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/IslensturLandbunAlthjodaumhverfi.pdf>
- Utanríkisráðuneytið, Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra, apríl 2000 (skoðað á vefnum þann 10. janúar 2006)  
[http://www.utanrikisraduneyti.is/media/GATS/WTO\\_stoduskjal.doc](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/GATS/WTO_stoduskjal.doc)

### ***Heimildamenn***

Bergvin Jóhannsson (formaður Landssambands kartöflubænda)

Gísli J. Grímsson (formaður Félags eggjaframleiðenda)

Gísli Karlsson (fyrrum framkvæmdastjóri Framleiðsluráðs landbúnaðarins)

Haukur Halldórsson (fyrrum formaður Bændasamtaka Íslands)

Ingvi Stefánsson (formaður Svínaræktarfélag Íslands)

Jóhannes Gunnarsson (formaður Landssamtaka Sauðfjábænda)

Kristinn Guðnason (formaður Félags hrossabænda)

Margrét Heinreksdóttir (Lektor, Félagvísinda- og lagadeild Háskólans á Akureyri)

Pétur Dam Leifsson (Lektor í alþjóðalögum, Félagvísinda- og lagadeild Háskólans á Akureyri)

Þórhallur Bjarnason (formaður Sambands garðyrkjubænda)

Þórólfur Sveinsson (formaður Landssambands kúabænda)