

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis  
B.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. apríl 2023

## Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 , 914. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar um ofangreint mál, dags. 31. marz sl. FA vísar enn fremur til umsagnar sinnar um 915. mál, tillögu til þingsályktunar um matvælastefnu til 2040, þar sem tillögurnar skarast að ýmsu leyti.

### I. Almenn

FA fagnar því frumkvæði sem felst í samningu tillögunnar. Að mati félagsins eru gríðarleg sóknarfæri í íslenskum landbúnaði, en jafnframt ýmis tregðulögmál og fastheldni við úreilt kerfi sem standa bæði landbúnaðinum sjálfum fyrir þrifum og hafa neikvæð áhrif á starfsskilyrði annarra atvinnugreina sem stunda samstarf og viðskipti við landbúnaðinn, ekki sízt verzlunarinnar. FA telur því einkar jákvætt að horft sé til framtíðar og mið tekið af ýmsum alþjóðlegum stefnum og straumum, líkt og gert er í tillögunni.

Almennt talað telur FA mikilvægt að efla framtak og frumkvöðlastarf í landbúnaðinum, að hann sækir í sig veðrið í vöruþróun og markaðssókn, standi í vaxandi mæli á eigin fótum í samkeppni og lúti sömu almennu samkeppnisreglum og annað atvinnulíf í landinu.

FA sendi matvælaráðuneytinu athugasemdir við drög að tillögunni. Tekið hefur verið tillit til sumra þeirra og er það til bóta. Í öðrum tilvikum var ekki horft til athugasemda félagsins og eru þær því tíundaðar hér.

### II. Breytt styrkjakerfi

FA fagnar tillögum um breyttar áherzlar í styrkjakerfi landbúnaðarins (kafla 10 í tillögunni). Félagið hefði þó talið ástæðu til að orða það svo, eins og gert var í umræðuskjalinu „Ræktum Ísland“ sem tillagan byggist á, að stutt verði við *búsetu* í sveitum óháð því hvaða framleiðslugrein er stunduð en lögð aukin áherzla á þátt jarðræktar og annarrar landnýtingar og landvörzlu. Þrátt fyrir orðalagsbreytingar á 10. kafla frá þeim drögum matvælaráðuneytisins er FA gerði athugasemdir við, er það enn orðað svo að styðja skuli við *framleiðslu*. FA og margir aðrir hafa talið framleiðslutengdan stuðning markaðstruflandi og samkeppnishamlandi og telur félagið að hverfa ætti frá honum í skynsamlegum skrefum.

FA telur vanta upp á að skýrt sé að orði kveðið um að aukinn jarðræktarstuðningur, t.d. til útiræktunar á grænmeti, skili sér í því að tollvernd verði felld niður á viðkomandi afurðum. Ákvæði þess efnis að stefnt verði að slíku hafa verið í tveimur síðustu búvörusamningum stjórnvalda og grænmetisbænda, án þess að úr því hafi orðið. Ljóst er að á meðal grænmetisbænda er mikill vilji til þess að fara þá leið og væru beinir styrkir mun gegnsærri og minna markaðstruflandi en tollvernd á

grænmeti, sem gildir á fremur tilviljanakenndum tímabilum og veldur því oft og iðulega að háir tollar leggjast á t.d. innflutt grænmeti þótt engin innlend framleiðsla sé til. Að mati FA ætti almennt talað í auknum mæli að færa stuðning við landbúnaðinn úr tollvernd og yfir í beinar greiðslur, sem ekki eru framleiðslutengdar og markaðstruflandi.

### III. Samkeppnismál

FA geldur varhug við því sem gefið er í skyn í tillögunni (kafla 6, lið 2) að landbúnaðurinn þurfi auknar undanþágur frá samkeppnislögum. Þvert á móti telur FA að afnema ætti undanþágu mjólkuriðnaðarins frá ákvæðum samkeppnislaga og stefna að því að landbúnaðurinn og úrvinnslugreinar hans starfi samkvæmt sömu reglum og annað atvinnulíf á Íslandi.

Undanþága mjólkuriðnaðarins hefur haft margvísleg neikvæð áhrif í för með sér. Taka má dæmi af því hvernig innlend matvælafyrirtæki, sem þurfa mjólkur- eða undanrennuduft í framleiðslu sína, eru ofurseld einum birgja, Mjólkursamsölunni, sem hefur algjöra einokunarstöðu á innlendum markaði fyrir sölu þeirra hráefna. Gífurlega háir tollar á þessum aðföngum útiloka alla erlenda samkeppni og undanþága mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum þá innlendu.

Að mati FA er grundvallaratriðið hér að margvíslegir möguleikar eru á samstarfi framleiðenda búvöru og samstarfi eða jafnvel samruna afurðastöðva að óbreyttum samkeppnis- og búvörulögum. Samstarfið þarf bara að uppfylla skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga, sem er svohljóðandi:

*„Bann skv. 10. og 12. gr. gildir ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja:*

- a. stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. veita fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“*

Árið 2020 varð sú breyting á samkeppnislögum að fyrirtæki geta sjálf metið hvort mögulegt samstarf þeirra uppfyllir skilyrði 15. greinarinnar og þurfa ekki að sækja sérstaklega um undanþágu, en Samkeppniseftirlitið getur áfram metið eftir á hvort skilyrði séu uppfyllt. Þannig er afurðastöðvum í raun ekkert að vanbúnaði að ganga til samstarfs, innan ramma laganna. Það að hagsmunahópar telji nauðsynlegt að löggjafinn veiti þeim undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaganna sem ganga lengra en þessi núgildandi ákvæði, bendir til að þeir treysti sér ekki til að rökstyðja að samstarfið uppfylli þau skilyrði sem sett eru í lögnum, til dæmis um ávinning neytenda. Það bendir jafnframt sterklega til að engin ástæða sé til að láta undan þessum sérhagsmunaprýstingi.

Nýlegt dæmi er af því að samkeppnisyfirvöld hafi heimilað samruna fyrirtækja á búvörumarkaði, þ.e. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021 sem heimilar samruna kjötafurðastöðvanna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða með skilyrðum, sem tryggja eiga hag bæði bændu og neytenda. Möguleikar til hagræðingar á þessum markaði, innan ramma núgildandi samkeppnislöggjafar, eru því augljóslega fyrir hendi.

Rétt er að rifja upp tillögur í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um mjólkurmarkaðinn frá 2015. Þrátt fyrir niðurstöðu skýrslunnar um hagræðingu í mjólkurframleiðslu töldu höfundar hennar

að inngrip hins opinbera, þar á meðal undanþágan frá samkeppnislögum, leiddu til hærra búvöruverðs en ella og að innflutningur og neyzla væru minni. Lagði Hagfræðistofnun m.a. til að samkeppnisundanþága mjólkurvinnslufyrirtækjanna yrði afnumin, tollar lækkaðir og opinber verðstýring á mjólkurvörum afnumin. Það eru tillögur sem FA getur miklu fremur tekið undir en útvíkkun á undanþágum frá samkeppnislögum til fleiri búgreina.

Þá saknar FA þess almennt talað að lögð sé ríkari áherzla á gildi frjálsrar samkeppni á markaði með búvörur í þágu annarra markmiða landbúnaðarstefnunnar, eins og vikið verður að hér að neðan. Orðalagsbreyting í 6. kafla, um að stuðla skuli að aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur, er þó að mati félagsins til bóta frá þeim lítt skiljanlega texta sem var í drögum matvælaráðuneytisins.

#### IV. Fæðuöryggi

Eitt af meginmarkmiðum stefnunnar er að fæðuöryggi verði tryggt og fjallað er um leiðir til þess, s.s. aukna sjálfbærni á ýmsum sviðum. Þá er kveðið á um að aðgengi að heilnæmum mat verði óháð efnahag. Þetta er lykilþáttur í fæðuöryggi – að fólk hafi efni á matnum sem stendur til boða. Að mati FA vantar í þennan kafla stefnunnar umfjöllun um gildi samkeppninnar, jafnt á milli innlendra búvöruframleiðenda og samkeppni frá innfluttum búvörum, til að stuðla að lægra verðlagi og aukinni hagkvæmni í innlendra búvöruframleiðslu.

FA tekur hins vegar undir það sem segir í greinargerð tillögunnar, að fæðuöryggi kallar ekki á að Ísland verði algerlega sjálfu sér nægt um matvæli, enda væri slíkt markmið í fyrsta lagi allsendis óraunhæft og í öðru lagi myndi slík stefna leiða af sér gífurlega óhagkvæmni og sóun. FA undirstrikar mikilvægi alþjóðlegra samninga um fríverzlun með búvörur og greiðan aðgang að alþjóðlegum mörkuðum í því verkefni að tryggja fæðuöryggi þjóðarinnar.

Rétt er að minna á að Ísland er matvælaútflutningsland og hefur mikla hagsmuni af opnum og frjálsum mörkuðum fyrir bæði sjávarafurðir og landbúnaðarvörur. Tilhneigingar til verndarstefnu í þágu fæðuöryggis kunna að koma Íslandi í koll ef markaðslönd íslenskra útflytjenda ákveða að beita sömu meðulum.

#### V. Loftslagsmál

FA styður það sem segir í 2. kafla tillögunnar um að hvati verði skapaður innan stuðningskerfis landbúnaðarins til að auðvelda bændum að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu í gróðri og jarðvegi. Meirihluti losunar Íslands á slíkum lofttegundum er vegna landnýtingar og breytingar á henni eru því algjört lykilatriði ef Ísland á að leggja sitt af mörkum í baráttunni gegn hlýnun jarðar. Með öflugum stuðningi við starf bænda í þeirri baráttu er hægt að skapa þeim nýjan og mikilvægan tekjugrundvöll.

Félagið varar hins vegar við hugmyndum sem settar hafa verið fram, m.a. af hálfu Bændasamtaka Íslands, um að á meðan íslenskur landbúnaður sé að vinna að því að ná kolefnishlutleysi, verði að „tryggja samkeppnishæfni í framleiðslu“ með því að stöðva innflutning á vörum sem ekki séu gerðar sömu kröfur til út frá umhverfissjónarmiðum og til íslenskra búvara.

Umhverfis- og loftslagsvæn framleiðsla hefur samkeppnisforskot, sem mun aukast eftir því sem vitund neytenda um mikilvægi slíkra framleiðsluhátta eykst. FA tekur undir að bæta eigi aðgang

neytenda að upplýsingum um kolefnisspor vöru, en leggur áherzlu á að þannig nýtast kostir samkeppninnar sem hvati íslenzks landbúnaðar til að gera betur. Kolefnisspor margra íslenzkra búvara er nefnilega gríðarlega hátt miðað við innflutta samkeppnisvöru, ekki sízt vegna kolefnislosunar vegna landnýtingar (framræslu votlendis, beitarálags o.s.frv.). Frjáls innflutningur stuðlar að því að veita landbúnaðinum aðhald í þessum efnum eins og fleirum.

## VI. Neytendamál

FA er sammála því sem segir í tillögunni (7. kafla) um að bæta þurfi upplýsingar til neytenda um uppruna, innihald og kolefnisspor búvara en vekur athygli á því að leiðirnar til þess mega ekki leiða til íþyngjandi og kostnaðarsams regluverks um vörumerkingar. FA ítrekar það, sem félagið hefur margoft áður vakið athygli á, að leiðirnar til að miðla slíkum upplýsingum í nútímasamfélagi eru fremur rafrænar en að meiri upplýsingum sé troðið á umbúðir matvöru. Vísast um það efni nánar til umsagnar félagsins um tillögu til þingsályktunar um matvælastefnu.

FA telur að einnig hér vanti samkeppnisvinkil í stefnuna. Skilvirkasta leiðin til að tryggja að brugðizt sé við þörfum og óskum neytenda er að tryggja að raunveruleg samkeppni ríki á búvörumarkaði. Margt af þeirri vöruþróun sem átt hefur sér stað í íslenzkum landbúnaði undanfarin ár er fyrst og fremst aukinni samkeppni frá innfluttum búvörum að þakka. Áfram á að greiða fyrir frjálsari viðskiptum og virkri samkeppni en forðast að leggja á viðskipta- og samkeppnishömlur.

## VII. Hagkvæmni í landbúnaðinum

FA fagnar því sem sagt er í þingskjalinu um hagnýtingu tækniframfara í landbúnaðinum (8. kafli). Að mati félagsins mætti þó kveða skýrar að orði um að tækniframfarir verði nýttar til að stuðla að aukinni hagkvæmni – og sú hagkvæmni skili sér til neytenda. FA vekur þannig athygli á því að mikil kostnaðarlækkun og framleiðniaukning hefur þegar átt sér stað í mjólkurframleiðslu undanfarin ár með tækniframförum, þ.e. sjálfvirknivæðingu og kynbótum, án þess að þær tölur hafi ratað inn í þann verðlagsgrundvöll kúabús, sem verðlagsnefnd búvara miðar við er hún tekur ákvarðanir um heildsöluverð tiltekinna mjólkurvara. Mikilvægt er að hagnýting tækninnar skili sér alla leið til neytandans.

Félagið sýnir skilning á sjónarmiðum í tillögunni um vernd tegunda og erfðaauðlinda í þágu líffræðilegrar fjölbreytni (3. kafli), en minnir á að slík stefna má ekki standa í vegi fyrir því að bændur rækti gripi sem gefa meira af sér, í þágu hagkvæmni og framleiðni. FA minnir sömuleiðis á að sé t.d. ekki eftirspurn eftir afurðum fleiri en u.þ.b. 400 þúsund sauðkinda í landinu er engin ástæða til að rækta fleiri í þágu líffræðilegrar fjölbreytni.

## VIII. Tollamál og alþjóðaviðskipti

FA fagnar þeim orðalagsbreytingum sem orðið hafa frá drögum matvælaráðuneytisins að 6. kafla tillögunnar; um að stuðlað verði að auknum ábata neytenda og aukinni samkeppni á búvörumarkaði, jafnframt því sem gætt verði að hagsmunum og rekstrarskilyrðum innlendra framleiðenda.

FA saknar þess þó að fjallað sé um fyrirkomulag tollverndar í stefnunni, til að mynda þar sem fjallað er um hagsmuni neytenda. Eins og félagið hefur ítrekað bent á, vinnur fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta fyrir búvörur gegn hagsmunum verzlunar og neytenda. Það kerfi að bjóða upp kvótana leiðir til þess að útboðsgjald, sem innflytjendur greiða fyrir að fá að flytja þá inn, hækkar sífellt og

leitar jafnvægis rétt undir tölu sem samsvarar fullum innflutningstolli á vörum – og er þá hagur verzlunarinnar og neytenda af tollfrjálsum innflutningi rokinn út í veður og vind. Markmiðin með með breytingu Alþingis á útboðskerfi tollkvóta árið 2019, að lækka kostnað innflytjenda og neytenda, eru að engu orðin eins og FA hefur ítrekað bent á. Það hefur hraðað þessari þróun að innlendir framleiðendur búvara ástunda að bjóða hátt í tollkvóta, ná þannig stórum hluta hans til sín, hindra samkeppni við sjálfa sig og stýra verðinu á viðkomandi vörum. Að mati FA er ótækt annað, þegar mörkuð er stefna um starfsumhverfi landbúnaðarins, en að taka afstöðu til fyrirkomulags uppboðs á tollkvóta.

FA bendir jafnframt á fáránleika þess að háir tollar séu lagðir á ýmsar vörur, sem eru ekki framleiddar á Íslandi eða þá í mjög litlum mæli. Enn er t.d. lagður 46% tollur á franskar kartöflur, þótt engin innlend framleiðsla sé lengur fyrir hendi til að vernda. Fjármála- og matvælaráðuneyti hafa um langt skeið haft til skoðunar tillögur FA um lækkun tolla á ýmsum tegundum blóma, sem ýmist eru alls ekki ræktaðar á Íslandi eða eru mjög langt frá því að anna eftirspurn. Hvaða samkeppnisstöðu er verið að tryggja með því að leggja háa tolla á vörur sem eru ýmist ekki framleiddar á Íslandi eða fást ekki stóran hluta úr ári?

#### **IX. Bændur eru sjálfstæðir atvinnurekendur**

FA fagnar markmiðum stefnunnar um að landbúnaðurinn hafi aðlögunarhæfni til að mæta þörfum neytenda og að bein tengsl milli framleiðenda og neytenda styrki gagnkvæmt traust (7. kafli). FA saknar þó áherzlu á samstarf og sameiginlega hagsmuni bænda og verzlunar, en hvorug greinin getur án hinnar verið. Það er í sjálfu sér umhugsunarefni að stefnumótun í þessum málaflokki fari ekki fram í samtali á milli þessara greina.

FA tekur undir að landbúnaðurinn eigi að vera „framsækinn og spennandi starfsvettvangur“ (9. kafli) en finnst að gjarnan mætti leggja meiri áherzlu á það í stefnunni að bændur séu frumkvöðlar sem nýta sér krafta samkeppni á frjálsum markaði til að skapa sér og sínum góða lífsafkomu og framtíð. Í mótun landbúnaðarstefnu til framtíðar er lykilatriði að valdefla hinn íslenska bónda sem sjálfstæðan atvinnurekanda og þátttakanda á markaði, sem vonandi er sem frjálástur, til að skapa bændum sem ríkasta möguleika.

#### **X. Að lokum**

FA áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA