



Atvinnuveganefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

17.4.2023.

## **Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu, mál nr. 914.**

SAM fagna því að fram sé komin þingsályktunartillaga um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 en minna á að stefna Íslands í landbúnaðarmálum hafa til þessa komið fram víða í lögum, einkum í fyrsta kafla Búvörulaga nr. 99/1993 (með síðari breytingum).

SAM hefur áður skilað umsögn um drög að þingsályktunartillögu um landbúnaðarstefnu í Samráðsgátt stjórnvalda 24. febrúar 2023 og ítreka samtökin hér með það sem fram kom í þeirri umsögn; sjá viðhengi.

Í framangreindri umsögn um drög að landbúnaðarstefnu benti SAM sérstaklega á hvernig stuðningur við mjólkurframleiðsluna hefur minnkað á þessari öld. Frá árinu 2004 til 2021 lækkaði opinber stuðningur við mjólkurframleiðsluna um 46% að raungildi á hvern framleiddan mjólkurlíttra. Þegar horft er áfram frá 2004 til ársins 2022 er lækkun stuðningsins orðin 51% að raungildi á hvern lítra. Í umsögn SAM um drög að landbúnaðarstefnunni segir: *SAM telja að vegið sé að hagkvæmri framleiðslu mjólkur á Íslandi með sífelit lækkandi stuðningi og hveija til þess að í nýrri landbúnaðarstefnu verði hortið frá þessari þróun.* SAM ítreka þessa afstöðu samtakanna.

Einnig vilja SAM vara við hugmyndum í tíunda kafla þingsályktunartillögunnar um breytingar á stuðningi við landbúnað. Sérstaklega vara SAM við hugmyndum um að breyta stuðningi við mjólkurframleiðslunnar úr framleiðslutengdum stuðningi í stuðningsform sem beinast fremur að öðrum þáttum en framleiðslu matvæla. SAM telja óskynsamlegt að breyta stuðningsforminu án þess að fyrir liggi hagfræðileg greining á áhrifum breytinga á stuðningforminu. Þá afstöðu byggja SAM á drögum að hagrænni greiningu á ólíkum stuðningsaðferðum við mjólkurframleiðsluna, en greiningin bendir til þess að stuðningur við notkun aðfanga brennli notkun framleiðsluþátta og séu þjóðhagslega skaðlegir, en beingreiðslukerfi með greiðslumarki brennli ekki framleiðsluhætti og sé því þjóðhagslega skaðlaust.

SAM áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari ábendingum á síðari stigum. Eins eru samtökin tilbúin, sem ávallt fyrr, til að funda með Atvinnuveganefnd um málefni landbúnaðar og mjólkurvinnslu.

F.h. Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði sf

Sigurjón R Rafnsson

Matvælaráðuneytið  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

Sent á samráðsgátt  
Reykjavík, 24. febrúar 2023

**Efni: Umsögn um drög að þingsályktunartillögu um landbúnaðarstefnu, mál nr. 30/2023**

Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (hér eftir SAM eða samtökin) hafa tekið umrædd drög til skoðunar (hér eftir tillagan). Hér á eftir verður gerð grein fyrir sjónarmiðum SAM.

SAM fagna því að komin séu fram drög að tillögu til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040. Landbúnaður er mikilvægur grundvöllur atvinnu, fæðuöryggis og auðlindanýtingar í þágu lands og þjóðar. Greinin á því mikið undir stefnu stjórnvalda í málaflokknum og að hún veiti leiðsögn sem tryggir viðgang hennar til framtíðar.

*Áður en íjallað verður um einstaka þætti tillögunnar vija SAM sérstaklega leggja áherslu á að stóru greinarnar í landbúnaði verða þær sömu eftir 20 til 30 ár og þær eru í dag af því að það eru greinarnar sem þrífast hér á landi vegna ræktunarskilyrða og hitastigs, þ.e. nautgriparækt (mjólkur- og kjötframleiðsla), sauðjórframleiðsla, grænmetisrækt ásamt alifugla- og svínarækt. Það þarf því að tryggja íjárhagslega afkomu þessara greina.*

*Einnig vija SAM draga fram þá staðreynd að beinn stuðningur við landbúnaðinn þarf að aukast í heildina frá því sem nú er. Beinn íjárstuðningur við landbúnaðinn hefur hrapað sem hlutfall af opinberum útgjöldum svo ekki sé talað um landsframleiðslu. Á þetta ekki síst við mjólkurframleiðsluna, sauðjórframleiðsluna, grænmetisræktina og nautakjötsframleiðsluna.*

*Síðast en ekki síst vija SAM vara við því að sá stuðningur sem í dag rennur til kúabænda í formi beingreiðslna verði enn lækkaður í því skyni að auka stuðning til þess sem kalla má framleiðslu á umhverfislegum gæðum. Slík gæði eru hvorki þáttur í matvælaframleiðslu né í því að tryggja fæðuöryggi. Frá árinu 2004 til 2021 hefur opinber stuðningur lækkað um 46% að raungildi á hvern framleiddan lítra mjólkur. SAM teja að vegið sé að hagkvæmri framleiðslu mjólkur á Íslandi með sífellt lækkandi stuðningi og hveija til þess að í nýrri landbúnaðarstefnu verði horfið frá þessari þróun.*

Umfiöllun um einstaka þætti í drögum að landbúnaðarstefnu fylgja hér á eftir.

**A. Almennt um tillöguna**

1. Í drögunum er talað um að megin markmið stefnunnar um að efla og styðja við íslenskan landbúnað þannig að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnægum landbúnaðarvörum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Markmiðið er metnaðarfullt svo ekki sé meira sagt. Kann að vera raunhæfara að tala um að Ísland verði í fremstu röð ríkja á þessu sviði, líkt og það er sett fram í lið a. Í kafla um framtíðarsýn.

**B. Framtíðarsýn:**

2. Framtíðarsýn í landbúnaði er sett fram í 15 liðum í tillögunni. Þar er að finna almenn atriði í flestum tilvikum án þess að sett sé fram við hvaða mælikvarða eigi að styðjast við mat á árangri.
3. Tekið er undir þá sýn sem sett er fram í punkti k., en rétt er að benda á að þetta er lýsing á sjálfbærri landbúnaðarframleiðslu og mikilvægt er að fella þessa framtíðarsýn inn í hugtakið „Sjálfbær landbúnaður“.
4. Að öðru leyti verður komið inn á þau atriði sem þarna er vikið að í umfjöllun um þau meginviðfangsefni sem lögð verður áhersla á samkvæmt tillögunni sem eru 10 talsins.

**C. Fæðuöryggi**

5. Jákvætt er að skilgreina skuli lágmarksbirgðir matvæla á hverjum tíma auk viðeigandi birgða aðfanga. Ástæða er til að minna á að mat á viðeigandi lágmarksbirgðum er vandasamt viðfangsefni í áhættustýringu þar sem mat á tjóni ef birgðir þrjóta og líkum á því að það gerist, leika meginhlutverk. Þá er mikilvægt að áréttu að öllu birgðahaldi fylgir kostnaður. Kröfum til framleiðenda um aukið birgðahald þarf því um leið að svara með hver á að bera af því kostnaðinn.
6. Þá þarf að huga að því að ekki aðeins skiptir magn máli heldur líka næringarinnihald mismunandi afurða. Með öðrum orðum til hvaða afurða er verið að horfa? Helst er grænmeti nefnt berum orðum í tillögunni en langmestur hluti þess sem íslenskur landbúnaður leggur að mörkum við að tryggja fæðuöryggi landsmanna eru búfjárafurðir, sem hafa verið undirstaða landbúnaðar á Íslandi frá aldaöðli. Ástæðan er norðlæg lega landsins og loftslag sem hentar fyrst og fremst til grasræktar fyrir jórturdýr, þó einnig hafi náðst góður árangur í annarri kjötframleiðslu (svín og alifuglar) og þekkingu og tækni við fóðuröflun fyrir einmaga dýr hefur fleygt fram á seinni árum. Búfjárafurðir eru því þunginn í matvælaframboði frá íslenskum landbúnaði. Mjólkurafurðir skila t.d. yfir 20% af allri orkuþörf landsmanna og yfir 28% af allri próteinþörf; þar með talið öllum lífsnauðsynlegum amínósýrum sem sumar finnast nær eingöngu í dýrafurðum. Er það væntanlega það sem er vísað til með „ræktun afurða til manneldis“ í þessari umfjöllun.

7. Í markmiðskafla nógildandi búvörulaga nr. 99/1993 er talað um að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu. Sem liður í að stuðla að þessu markmiði væri rökrétt að styðja við bændur með markmiðum um bæta framleiðni í landbúnaði til að tryggja stöðugt framboð af matvælum á hagstæðu verði. Eingöngu með því að tryggja bændum sanngjörn lífskjör verður framleiðsla matvæla tryggð til framtíðar.
8. Tekið er undir að styrkja þurfi fjárhagslega afkomu framleiðenda. Lykilatriði er þó alltaf að tekjur standi undir framleiðslukostnaði á hverjum tíma. Fæðuöryggi verður ekki tryggt án þess að framleiðsla matvæla sé hagkvæmur kostur sem skilar bændum ásættanlegu lífskjörum, sem standast samkeppni við aðra valkosti sem einstaklingum stendur til boða í lífinu. Hvað hins vegar er átt við með hagkvæmri fjármögnun í drögunum þyrfti að koma skýrar fram. Aðgengi að lánsfé er í dag í gegnum almennar lánastofnanir, banka, sparisjóði og lífeyrissjóðir; er verið að leggja til nýjar leiðir?
9. Hvernig á að styrkja stoðir fjárhagslegrar afkomu framleiðenda með framleiðslu í takt við þarfir markaða? Er það ekki eftirspurn neytenda sem gefur skilaboð um hvað markaðurinn vill? Er ástæða til að efast um að framleiðsla í landbúnaði lagi sig að markaðseftirspurn? Í fljótu bragði er það aðeins léleg fjárhagsleg afkoma í búrekstri og þar með getuleysi til aðlögunar sem getur komið í veg fyrir það.

#### D. Loftslagsmál

10. Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda er rauður þráður í stefnumörkum fjölmargra málaflokka. Minni losun gróðurhúsalofttegunda frá landbúnaði er því talin samfélagslega eftirsóknarverð. Því er þessi minni losun, eða í þeim skilningi hreinni framleiðsla, vara sem er eftirsóknarverð. Hagfræðileg þekking bendir sterklega til að til að fá þessa vöru, þ.e. hreinni framleiðslu, sé skilvirkast að skýrgreina verð fyrir hana og greiða bændum fyrir þá framleiðslu. Greiðsla til bænda fyrir þetta er ekki aðeins skilvirk aðferð til að ná markmiðinu, heldur og sanngjörn, því eftirspurnin eftir minni losun gróðurhúsalofttegunda kemur aðeins að mjög litlum hluta frá þeim.
11. Vottun á bindingu kolefnis er alþjóðlegt viðfangsefni. Þeir aðilar hér á landi sem hafa farið þá leið að selja slíka „vöru“ hér á landi hafa leitast eftir vottun frá erlendum vottunaraðilum. Því má spyrja hvort það eigi sérstakt erindi inn í landbúnaðarstefnu að móta ramma um framleiðslu vottaðra kolefniseininga? Heyrir þetta ekki frekar undir umhverfis og loftslagsmál? Votlendissjóður reyndist ekki hafa vottun. Það hefur Kolviður heldur ekki, ef fréttir í fjölmiðlum eru réttar um að fyrirtækið vinni að því að útvega vottun frá erlendu fyrirtæki. Á ríkið að vera að blanda sér í vottunarferli í gegnum landbúnaðarstefnu?

**E. Líffræðileg fjölbreytni**

12. Í drögum af landbúnaðarstefnunni kemur réttilega fram að Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Af því tilefni vilja SAM minna á að íslenskir búfjárstofnar eru einstakir eftir langa vernd frá öðrum stofnum. Vernd og viðhald þeirra hlýtur að hafa áhrif á íslenska landbúnaðarstefnu.

**F. Landnýting og varðveisla landbúnaðarlands**

13. Mannkyni fjölga stöðugt en land sem er nýtanlegt til matvælaframleiðslu er takmarkað. SAM taka undir mikilvægi þess að vernda og varðveita landbúnaðarland þannig að áframhaldandi nýting til matvælaframleiðslu sé tryggð. Samtímis vilja samtökin minna á að um 70% af því landi sem notað er til matvælaframleiðslu í heiminum – og að líkum mun hærra hlutfall hérlandis – er land sem eingöngu má nýta til framleiðslu matvæla með aðstoð jórturdýra. Sé landið ekki nýtt til beitar og fóðurframleiðslu fyrir jórturdýr; þá er ekki hægt að nýta það til annarrar matvælaframleiðslu.

**G. Hringrásarhagkerfi**

14. Markmiðið með svokölluðu hringrásarhagkerfi er að nýta náttúruauðlindir sem allra best, varðveita þær þeirra sem endurnýjanlegar eru og spara þær sem eru það ekki. Með öðrum orðum að forðast sóun verðmæta og mengun umhverfisins. Mikilvægasti hvatinn sem til er til að vinna að þessum markmiðum er hagkvæmni framleiðslunnar; rétt verðlagning auðlinda er því nauðsynleg. Tekið er undir markmið um eflingu hringrásarhagkerfis sem er óaðskiljanlegur hluti af aukinni sjálfbærni og að dregið verði úr kolefnisspori. Hér þarf einnig bjóða skilvirkar lausnir á sviði úrgangsmála.

**G. Alþjóðleg markaðsmál**

15. Óljóst er hvað átt er við með því sem segir í drögnum að landbúnaðarstefnunni um alþjóðleg markaðsmál. Íslenskur landbúnaður byggir á framleiðslu tiltölulega fárra afurða, einkum búfjárafurða. Aðrar landbúnaðarvörur sem og stór hluti blandaðra matvæla eru að miklu leyti fluttar inn til landsins án tolla og vörugjalda, ýmist gagnvart helstu viðskiptaþjóðum eins og ESB og EFTA löndunum eða fleirum á grundvelli viðskiptasamninga eða einhliða afnámi tolla. Þá eru tollfrjálsir kvótar síst minni hér á landi en í nágrannalöndum sé horft til hlutdeildar þeirra í heildar markaði fyrir viðkomandi afurðir. Alþjóðleg markaðskerfi með landbúnaðarvörur einkennast af víðtækum viðskiptahindrunum, tollkvótum, háum tollum og vörugjöldum. Í drögnum segir að það þurfi að „...*laga íslenskan landbúnað að alþjóðlegu markaðskerfi með landbúnaðarvörur.*“ Er átt við að auka þurfi viðskiptahindranir, tolla, vörugjöld og minnka tollkvóta? Eða byggir tillagan á röngum upplýsingum um alþjóðleg markaðskerfi með landbúnaðarvörur?

16. Jákvætt er að tekið sé fram að samkeppnisstaða innlendar framleiðslu verði tryggð með tollastefnu. Hins vegar er óljóst hvað átt er við með ytra aðhaldi í þágu neytenda. Er hér verið að vísa til opinberrar verðlagningar á grundvelli búvörulaga eða annarra aðgerða og þá hverra?
17. SAM taka undir mikilvægi þess að tryggja með löggjöf svigrúm til hagræðingar, sjá lið 6.3 í áherslum á meginviðfangsefni. Slíkar heimildir duga þó ekki einar og sér, horfa þarf til þátta eins og dreifðar framleiðslu og landfræðilegra aðstæðna til að tryggja framleiðendum um allt land jafnt aðgengi að markaði eins og nógildandi búvörulög leggja áherslu á.

#### **H. Neytendur**

18. Öll framleiðslustarfsemi nær bestri afkomu með því að laga framleiðsluna að eftirspurn á markaði. Góð fjárhagsleg afkoma matvælaframleiðenda leggur grunninn að þessu.

#### **I. Nýsköpun og tækni**

19. Hér þarf að tryggja framboð á endurnýjanlegum orkugjöfum og dreifingu orkunnar. QR kóðar ryðja sér til rúms og virðast vera framtíðin þegar kemur að því að veita neytendum aðgengi að upplýsingum um vörur. Alþjóðlegir staðlar á þessu sviði ættu að varða leiðina. En aftur er góð afkoma grundvöllur þess að innleiða tækniframfarir og nýjungar.

#### **J. Menntun, rannsóknir, þróun**

20. Góð afkoma gerir landbúnað að áhugaverðri atvinnugrein. Menntastofnanir á sviði landbúnaðar heyra undir önnur ráðuneyti og tryggja þarf samstarf og áhrif greinarinnar á þessu sviði. Bændur hafa innleitt nýjungar og miklar framfarir hafa orðið í atvinnugreininni undanfarin ár og áratugi.

#### **K. Fyrirkomulag stuðnings við landbúnað.**

21. Líta ber á stuðning við landbúnað sem tæki til að ná markmiðum. SAM óttast að hugmyndir sem koma fram í lið 10.2 eru vísbending um að lítið sé þannig á að stuðningurinn sé orðinn að ígildi markmiðs. Allt frá upphafi fyrir um 90 árum hefur markmið stuðnings við landbúnað verið að tryggja neytendum gott framboð af hagkvæmum matvælum sem framleidd eru af bændum sem eru tryggð sambærileg lífskjör og öðrum þegnum samfélagsins. SAM telja mikilvægt að þessi markmið verði áfram grunnur stuðnings við landbúnað.
22. SAM gjalda varhug við því að sá stuðningur sem í dag rennur til kúabænda í formi beingreiðslna verði enn lækkaður í krónum á lítra mjólkur í því skyni að auka stuðning til þess sem kalla má framleiðslu á umhverfislegum gæðum, án þess að bændum verði

tryggðar tekjur á móti. Slík gæði eru hvorki þáttur í matvælaframleiðslu né í því að tryggja fæðuöryggi, þar með talið hagfelld verð til neytenda. Öðru máli gegnir ef endurskoða á heildar framlög til málaflokksins þar sem nýjum áherslum á sviði loftslags- og umhverfismála og náttúrverndar verði mætt með því að nýjar greiðslur komi fyrir. Ef stefnan er að auka opinber framlög til landbúnaðar til að ná þessum markmiðum, þá er betra að sú stefnumörkun sé skýr.

23. Frá árinu 2004 til 2021 lækkaði opinber stuðningur á framleiddan mjólk um 25% að raungildi. Á sama tíma hefur framleiðsla mjólkur aukist verulega, þannig að samdráttur í opinberum stuðningi á hvern lítra mjólkur hefur lækkað um 46% að raungildi. Á sama tíma hefur stuðningur við mjólkurframleiðslu einnig lækkað sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. SAM telja að vegið sé að hagkvæmri framleiðslu mjólkur á Íslandi með sífelld lækkingu stuðningi og hvetja til þess að í nýrri landbúnaðarstefnu verði horfið frá þessari þróun.

#### L. Önnur áhersluatriði

24. SAM telja að í drög að landbúnaðarstefnu þurfi að bæta staðfestingu á því að eitt af markmiðunum sé að tryggja bændum lífskjör til jafns við aðrar stéttir í þjóðfélaginu, líkt og gert er í núgildandi búvörulögum nr. 99/1993. Lífskjör eru ekki aðeins laun heldur einnig annað sem varðar hag fólks og heimila.
25. Hvergi er vikið að heilbrigði okkar búfjárstofna sem á við allar búfjartegundir, takmarkaða eða nær engrar sýklalyfjanotkunar sem skapar mikla sérstöðu, jafnvel á heimsvísu. Notkun varnarefna í landbúnaði er sömuleiðis lítil hér á landi. Við eigum að sjá metnað okkar í því að leggja ekki framleiðslu með notkun lyfja og varnarefna á vistkerfi annarra landa, þegar við getum sjálf framleitt mikið af þessum afurðum með heilnæmum hætti hér á landi.
26. Í tillögunni er lagt upp með stefnumörkun fyrir landbúnað fram til ársins 2040. Í núgildandi búvöru- og búnaðarlögum (99/1993 og 70/1998) er að finna mörg atriði sem eiga fullt erindi í framtíðarstefnumörkun. SAM hvetja til þess að þeim verði haldið til haga. Nefna má einkum í því sambandi markmið eins og að:
- að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur,
  - almenn starfsskilyrði við framleiðslu og vinnslu búvara ásamt stuðningi ríkisins stuðli að áframhaldandi hagræðingu, bættri samkeppnishæfni og fjölbreyttu framboði gæðaaafurða á sanngjörnu verði,
  - að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu,
  - að stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað.
  - að við búvöruframleiðsluna sé gætt sjónarmiða um velferð dýra, heilnæmi afurða, umhverfisvernd og sjálfbæra landnýtingu,
  - stuðningur ríkisins stuðli að áframhaldandi þróun í greininni og bættri afkomu bænda,

- g. tryggja að stuðningur ríkisins nýtist sem best starfandi bændum.  
Önnur markmið fyrrnefndra laga eiga einnig erindi við samtímann þó þau séu ekki sérstaklega nefnd hér.

**M. Að lokum**

SAM áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari ábendingum á síðari stigum. Eins eru samtökin tilbúin, sem ávallt fyrr, til að funda með Matvælaráðuneytinu um málefni landbúnaðar og matvælaframleiðslu.

Fyrir hönd Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði sf,

Sigurjón R Rafnsson

Stjórnarformaður