

Reykjavík, 24. febrúar 2023

Matvælaráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík
mar@mar.is

Bls. | 1

Efni: Umsögn um drög að tillögur til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 og matvælastefnu til sama árs

Hinn 10. febrúar 2023 birti matvælaráðuneytið drög að tveimur tillögum til þingsályktunar á samráðsgátt stjórnvalda, annars vegar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 og hins vegar um matvælastefnu til sama árs (S-30/2023 og S-31/2023). Drögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu.

Almennt

SVP fá ekki betur séð en að stefnurnar endurspegli hvora aðra að mestu leyti. Af þeim sökum var ákveðið að veita umsögn um þær báðar í einu, í sömu umsögn. Er tilfinning samtakanna að landbúnaðarstefnan sé einskonar móðurstefna í þeim skilningi að þau stefnumið sem í henni koma fram hafi a.m.k. að mestu ráðið eða haft mikil áhrif á stefnumið matvælastefnunnar. Verður því sjónum í eftirfarandi umfjöllun einna helst beint að inntaki landbúnaðarstefnunnar.

Almennt eru SVP jákvæð gagnvart setningu landbúnaðarstefnu til lengri tíma. Slík stefnusetning ætti að skapa vissan fyrirsjáanleika fyrir landbúnað, aðra atvinnurekendur og síðast en ekki síst neytendur. Að mati samtakanna er afar skynsamlegt að ákvarðanataka um stuðning við innlendan landbúnað grundvallist á settum markmiðum sem eru mælanleg auk reglulegs endurmats. Handahófskenndar breytingar á landbúnaðarstefnu stjórnvalda í formi lagabreytinga, sem oft á tíðum byggjast á markmiðum til skemmri tíma, skapa ekki aðeins vantraust heldur draga þær úr fyrirsjáanleika.

Í ýmsu tilliti endurspeglar það sem nefnt er framtíðarsýn, þ.e. a–o-liðir 2. málsgreinar ályktunarorða tillögdraganna, og viðfangsefni, þ.e. 1.–10. tölul. 3. málsgreinar ályktunarorðanna, nútímaleg og framsýn viðmið.

Óhætt er að fullyrða að það meginmarkmið að Ísland verði leiðandi í framleiðslu í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi er afar metnaðarfullt. Hins vegar sakna SVP þess að í drögunum sé ekki tekin mótuð afstaða til forgangsröðunar viðfangsefna. Á móti er hins vegar boðað að á grundvelli stefnunnar verði unnin aðgerðaráætlun til fimm ára sem gera má ráð fyrir að endurspegli vissa forgangsröðun. Verður því að ætla að raunhæfasta tilefni til framsetningar athugasemda og ábendinga muni skapast þegar drög að aðgerðaráætlun verða birt til umsagnar.

Það er þekkt við gerð aðgerðaráætlana að þegar markmið og undirmarkmið hafa verið upp dregin, aðgerðir skilgreindar og mælikvarðar ákvarðaðir kemur oftlega í ljós að hið upphaflega markmið er illmælanlegt og jafnvel ekki framkvæmanlegt. Undir slíkum kringumstæðum getur þurft að taka upphaflega markmiðið til endurskoðunar. Þá geta samfélagsþróun og

tæknibreytingar jafnframt kallað á endurskoðun fyrirbyggjandi stefnu. Því hvetja SVÞ til þess að þess verði getið í greinargerð stefnunnar að hún verði að vera sveigjanleg m.t.t. slíkra breytingarþarfa. Hins vegar væri jafnframt skynsamlegt að geta í dæmaskyni atriða sem gætu framkallað breytingaþörf, á borð við fjárhagsstöðu ríkissjóðs á tíma fjármálastefnu eða fjármálaáætlunar eða þörf á að komið verði til móts við þarfir neytenda með öðrum hætti eða ríkari en upphaflega var áætlað.

Bls. | 2

Samkvæmt inngangsmálslið 2. málsgreinar ályktunarorða draga að þingsályktunartillögu um landbúnaðarstefnu er ætlað að framtíðarsýn í landbúnaði taki til umhverfis, samfélags og samkeppnishæfni. Í a–o-liðir 2. málsgreinar ályktunarorðanna er fjallað nánar framtíðarsýnina. Í 1.–10. tölul. 3. málsgreinar ályktunarorðanna eru tilgreind meginviðfangsefni sem stuðla eiga að því að framtíðarsýnin verði að veruleika. Verður nú vikið að einstökum viðfangsefnum eins og þau eru nánar útfærð í 1–10. hluta draganna að teknu tilliti til skýringa í greinargerð.

Alþjóðleg markaðsmál og neytendur

Eðli máls samkvæmt hafa SVÞ mesta skoðun á þáttum sem snerta verslun með beinum og óbeinum hætti, þ. á m. þeim þáttum sem snerta neytendur.

Almennt er rætt um að hið íslenska stuðningskerfi landbúnaðar grundvallist á tveimur stöðum, þ.e. beinum fjárstuðningi og tollvernd. Í raun má hins vegar segja að þriðja stöðin birtist í ríkri hneigð hins opinbera kerfis og stjórn mála í átt til verndar. Hefur tilfinning SVÞ verið sú að þegar kerfið og stjórn málin standa frammi fyrir hagsmunamati, þar sem á vegast annars vegar hagsmunir innlendra framleiðenda landbúnaðarvara og hins vegar hagsmunir verslunar og neytenda, fáí síðarnefndu hagsmunirnir ekki viðeigandi vægi. Hafa SVÞ verið þeirrar skoðunar að rúmt aðgengi að matvælum á hagstæðu verði skili neytendum efnahagslegum ábata og bæti samkeppnishæfni innlendar verslunar. Beinn stuðningur við landbúnað styður við innlenda framleiðslu og er fjármagnaður af tekjum ríkissjóðs. Óbeinn stuðningur tollverndar hefur hins vegar beinni áhrif á neytendur þar sem í raun dregur hann ekki aðeins fleiri krónur upp úr vösum neytenda heldur einnig úr aðgengi neytenda að erlendum vörum á hagstæðu verði. Hinn óbeini stuðningur felur þannig í sér fjármagnsflutning úr vasa neytenda í vasa landbúnaðarframleiðenda auk þess sem hann takmarkar framboð og þar með aðgengi. Þegar við bætist sú tilfinning að fjármagnsflutningurinn og aðgengistakmörkunin sé hið ráðandi verkfæri kerfisins og stjórn mála, þ. á m. á tímum óvissu, upplifa menn óréttlæti. Til að mynda hafa stjórnvöld ekki lagt mikla rækt við að leggja efnahagslegt mat á áhrif óbeinna stuðningsaðgerða á hag verslunar og neytenda hvort sem mælt er á mælikvarða verðlags eða breytinga sem verða á aðgengi að vörum.

Í ljósi framangreinds komast SVÞ ekki hjá því að lýsa áhyggjum af þeirri heildarmynd sem við blasir við lestur stefnunnar. Eins og áður segir er meginmarkmið stefnunnar að efla og styðja við íslenskan landbúnað með það að leiðarljósi að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Það er metnaðarfullt. Í 7. tölul. 3. málsgreinar ályktunarorðanna er tilgreint meginviðfangsefnið neytendur og samkvæmt umfjöllun í hlutum 7.1–7.3 virðist viðfangsefnið hvað þá varðar einkum snúa að möguleikum innlends landbúnaðar til að koma til móts við neytendur og skapa á milli þeirra bætt samband. Í viðfangsefninu Alþjóðleg markaðsmál, í 6. tölul. 3. málsgreinar ályktunarorðanna, er í hlutum 6.1 og 6.3 einkum fjallað um að innlendum verði tryggðar markaðs- og samkeppnisaðstæður

sem eru sambærilegar stöðunni erlendis. Í hluta 6.1 kemur svo fram matskennt viðmið sem gefur til kynna að verðsamkeppnisstaða innlendra framleiðenda eigi að ráðast af einhverskonar samspili rekstrarstöðu innlendra framleiðenda og því aðhaldi sem neytendur geta veitt með vali á erlendri vöru.

Á heildina litið ber stefnan, þ.e. meginmarkmið hennar, framtíðarsýn og viðfangsefni, með sér að með henni er fyrst og fremst stefnt að því að koma til móts við og styðja innlenda landbúnaðarframleiðendur. Umfjöllun um neytendur, þarfir þeirra og t.d. kaupmátt, er hins vegar afar takmörkuð. Sá stuðningur sem boðaður er samræmist vissulega meginmarkmiði stefnunnar og viðfangsefnin líka. Af lestri viðfangsefnanna er ekki aðeins ljóst að þau eru mörg heldur má einnig draga af heildarmynd þeirra að þau munu verða stjórnvöldum, framleiðendum landbúnaðarvara og afurðastöðvum í landbúnaði töluverð áraun. Því má draga þá ályktun að stefnan boði í raun aukin rekstrarkostnað.

Bls. | 3

Ef svo fer að aukinn rekstrarkostnaður framleiðenda landbúnaðarafurða o.fl. leiði af sér lakari samkeppnisstöðu, hvernig verður tækjum stefnunnar þá beitt? Tveir kostir virðast koma til greina, þ.e. aukinn beinn stuðningur og aukin tollvernd. Hver niðurstaðan verður og hvaða leiðir eru færar til að tryggja hagsmuni neytenda og verslunar undir slíkum kringumstæðum er alfarið óljóst. Þegar tekið er mið af sögunni er hins vegar ekki tilefni til bjartsýni.

Í ljósi framangreinds telja SVÞ að hið minnsta þurfi að gera mund betur grein fyrir viðfangsefnum 6. og 7. Ef vel ætti að vera þyrfti í raun að skilgreina viðmið sem leggja má til grundvallar við hagsmunamat á borð við það sem rakið var hér að framan, þar sem t.d. væri leitast við að svara þeirri spurningu hversu brýnir hagsmunir innlendrar landbúnaðarframleiðslu þurfa að vera til að réttlætianlegt geti talist að ganga á hagsmuni neytenda og verslunar. Hve stór hluti kaupmáttar almennings getur runnið til stuðnings við landbúnað? Hvaða áhrif má framkvæmd landbúnaðarstefnunnar hafa á verðlag á dagvörumarkaði, veitingamarkaði o.s.frv.?

Fæðuöryggi

Réttilega er þess getið í kafla 3.1. í greinargerð tillögudraganna að fæðuöryggi kalli ekki á að Ísland verði algerlega sjálft sér nægt um matvæli og mikilvægt sé að tryggja að aðfangakeðja matvæla sé órofin. Í hluta 1.2 koma fram áform um skilgreiningu lágmarksbirgða matvæla í landinu á hverjum tíma. Þrátt fyrir að stór hluti innkaupakörfu heimila sé af innlendum uppruna gegn innflutt matvæli og hráefni afar mikilvægu hlutverki þegar stuðlað er að því að *allt fólk hafi ávallt raunverulegan og efnahagslegan aðgang að nægum, öruggum og næringarríkum matvælum til að uppfylla næringarþarfir sínar með frjálsu fæðuvali, til að geta lifað virku og heilsusamlegu lífi*. Þó innlend matvælaframleiðsla geti á heildina litið uppfyllt þarfir landsmanna fyrir orku, prótein o.fl. verður ekki hjá því litið að innflutningur matvæla tryggir landsmönnum ekki aðeins aðgengi að ýmsum mikilvægum næringarefnum heldur almennt á efnahagslega hagkvæman máta.

Ætla verður að aðstæður sem kalla á tilvist neyðarbirgða megi flokka sem markaðsbrest. Er þá átt við að afleiðingar aðstæðna komi svo hratt fram að innflytjendur og framleiðendur geti einfaldlega ekki brugðist við í tæka tíð.

Hafa verður í huga að skilgreining lágmarksbirgða kann, ef illa fer, hafa í för með sér sóun og kostnað. Undanfarin ár hefur verslunin í raun skilgreint matarsóun sem kostnað sem getur haft neikvæð áhrif á rekstrarniðurstöðu verslunarfyrirtækja. Því hafa m.a. verið gerðar breytingar bæði á birgðahaldi og sölu. Að miklu leyti er birgðahald því mun takmarkaðra en áður auk þess sem algengt er að smásöluverð matvæla sé lækkað þegar þau nálgast lok neyslutíma. Þar að auki stendur aukin sjálfvirknivæðing innkaupa yfir. Samkvæmt upplýsingum SVP hafa slíkar aðgerðir skilað mælanlegum árangri. Afar mikilvægt er að framangreint verði haft í huga við skilgreiningu neyðarbirgða.

Á Íslandi búa fáir í alþjóðlegum samanburði og hafa breytingar á neytendahegðun því oft tiltölulega mikil áhrif m.t.t. innkaupa og birgðahalds. Þá hefur fjölgun ferðamanna fylgt áskoranir enda neyslumunstur þeirra nokkuð annað en hins hefðbundna Íslendinga. Þó inntak orðsins neyðarbirgðir liggi ekki nákvæmlega fyrir verður að ætla að þar sé átt við birgðir sem nægt geta borgurum landsins undir afar óvenjulegum kringumstæðum þar sem alþjóðleg aðfangakeðja matvæla hefur orðið fyrir töluverðri röskun. Að mati SVP er afar brýnt að ekki verði gengið svo langt að skilgreina neyðarbirgðir einfaldlega miðað við áætlun um heildarneyslu síðasta árs, jafnvel að ferðamannaneyslu meðtalinni.

Neyðarbirgðahaldi mun a.ö.l. fylgja kostnaður sem ella hefði ekki myndast. Afar brýnt er að kostnaðarskilvirkni verði eitt af grunnviðmiðum við skilgreiningu neyðarbirgða.

Margar leiðir virðast færar þegar að því kemur að tryggja tilvist skilgreindra neyðarbirgða. Til að mynda mætti hugsa sér að heimilum í landinu yrði gert að eiga tiltekið lágmark matvæla til staðar á hverjum tíma eða að innflytjendum og framleiðendum yrði gert það skylt. Jafnvel gæti hið opinbera fjármagnað og viðhaldið lágmarksbirgðum. Hafa verður í huga að neytendur eru bestum færum til að leggja mat á eigin þarfir eins og þeir gera í raun daglega í viðskiptum við verslanir. Eins og áður hefur verið getið taka þarfir neytenda breytingum sem endurspeglast í neytendahegðun. Því telja SVP hætt við að því lengra sem hið opinbera gengur við setningu kvaða sem tryggja eiga neyðarbirgðir því hættara verði við að sóun verði.

Samandregið vilja SVP hvetja til þess að varlega verði farið við skilgreiningu neyðarbirgða og setningu kvaða.

Í hluta 1.5 virðist m.a. gert ráð fyrir að framleiðsla í takt við þarfir markaða verði þáttur í því að styrkja stöðir fjárhagslegrar afkomu framleiðenda. Eins og áður segir er lagt upp með að það verði meginmarkmið landbúnaðarstefnunnar að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Á sama tíma er efnahagslegur aðgangur að matvælum skilgreiningarþáttur fæðuöryggis. Auðsætt er að því meira sem framboð matvæla er því lægra verð greiða neytendur fyrir þau. Fari verðið undir framleiðslukostnað hafa framleiðsluforsendur brostið. Sé stöðunni öfugt farið hækkar verð sem neytendur greiða. Sagan kennir okkur að hið opinbera er jafnan ekki sá aðili sem er best til þess fallinn að tryggja jafnvægi á neytendamarkaði heldur markaðsaðilar sjálfir. Að mati SVP er því brýnt að ganga úr skugga um að framleiðendur þurfi í ríkari mæli en nú er að taka mið af markaðspörfum, þ.e. skipuleggja framleiðsluna með hliðsjón af þörfum neytenda. Í því ljósi virðist sú nálgun að leggja áherslu á að landbúnaðarstyrkir hafi breiðar skírskotun eins og lagt er upp með í hluta 10.2 þó ekki verði beinlínis séð hvaða hlutverki landvarsla á að gæta m.t.t. landbúnaðar og fæðuöryggis.

Loftslagsmál

Í hluta 2.2 er gert ráð fyrir að mótaður verði rammi mótaður verði rammi um framleiðslu vottaðra kolefniseininga í landbúnaði og landnotkun.

Í þessu samhengi er rétt að benda á að markaður fyrir vottaður kolefniseiningar er í raun alþjóðlegur og taka breytingar á regluverki EES-svæðisins í auknum mæli mið af þeirri þróun. Á alþjóðavísu eru því settir samræmdir staðlar sem tryggja samræmt mat.

Bls. | 5

SVP vara við því að ráðist verði að móta séríslenskan ramma heldur verði unnið á grundvelli erlendra fyrirmynda þannig að samræmi sé tryggt og þar með alþjóðleg verðmæti.

Landnýting

Ef horft er til orðalags h-liðar 3. málsgreinar ályktunarorðanna, umfjöllunar í 4. hluta og kafla 3.4 í greinargerð tillögudraganna virðist sem ætlunin sé að skapa landnotkun í landbúnaðarskyni forgang umfram aðra landnotkun. Virðist jafnvel sem stefnt sé að því að taka frá landsvæði sem einungis verði unnt að nýta í slíku skyni. Þegar hefur slíkrar tilhneigingar gætt við breytingar á ákvæðum jarðalaga o.fl.

Að mati SVP er afar brýnt að ekki verði of langt gengið. Hafa ber í huga að í sjálfbærri nýtingu auðlinda, þ. á m. landsvæða, felst eitt besta tækifæri Íslands til efnahags- og samfélagslegra framfara. Raunhæft hagsmunamat verður ávallt að liggja til grundvallar aðgerðum sem útrýma nýtingarmöguleikum.

Menntun, rannsóknir og þróun

Í hluta 9.3 koma fram orð sem SVP telja lykilorð, þ.e. að lögð verði áhersla á miðlun þekkingar til framleiðenda í því skyni að efla samkeppnishæfni landbúnaðar, enda telja samtökin að það að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, auka bindingu í gróðri og jarðvegi, efla sjálfbæra landnýtingu og leita leiða til að efla lífræna ræktun í raun fela í sér þætti sem geta einmitt eft samkeppnishæfnina.

Undanfarin rúman áratug hefur neytendahegðun að miklu leyti breyst. Minni áhersla er lögð á verðsamkeppni og aukið svigrúm hefur skapast til samkeppni á sviði sérstöðu. Að mati SVP liggja því töluverð ónýtt tækifæri í mótun sérstöðu á vettvangi innlands landbúnaðar. Telja samtökin þannig að bætt geta landbúnaðar til að efla samkeppnishæfni sé lykilþátt í orðalagi hluta 9.4, þ.e. að landbúnaður verði framsækinn og spennandi vettvangur. Í raun mætti við bæta að tilgangurinn sé að framleiðendum fært að fást eflingu samkeppnishæfni með sjálfstæðum hætti.

Að lokum

Eins og fram hefur komið telja SVP það verkefni að setja formlega landbúnaðarstefnu afar mikilvægt. Ekki er hins vegar síður mikilvægt að móta stefnuna með þeim hætti að á henni verði unnt að byggja ákvarðanir sem taka mið af heildarhagsmunum til lengri tíma. Því hvetja SVP til þess að áframhaldandi vinna við tillögudrögin fái tilhlýðilega athygli og tíma.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Bls. | 6

Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur