FÉLAG ATVINNUREKENDA

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 24. febrúar 2023

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Efni: Umsögn um drög að tillögu til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreindra draga sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda 10. febrúar síðastliðinn.

I. Almennt

FA fagnar því frumkvæði sem felst í þessum drögum að nýrri landbúnaðarstefnu. Að mati félagsins eru gríðarleg sóknarfæri í íslenzkum landbúnaði, en jafnframt ýmis tregðulögmál og fastheldni við úrelt 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 þessum stefnudrögum.

Almennt talað telur FA mikilvægt að efla framtak og frumkvöðlastarf í landbúnaðinum, að hann sæki 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.

II. Breytt styrkjakerfi

FA fagnar tillögum um breyttar áherzlur í styrkjakerfi landbúnaðarins (kafli 10 í drögunum). Félagið hefði þó talið ástæðu til að orða það svo, eins og gert var í umræðuskjalinu „Ræktum Ísland“ sem þessi drög byggjast 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. Nú er það orðað svo að stutt skuli við *framleiðslu* óháð framleiðslugrein. FA og margir aðrir hafa talið framleiðslutengdan stuðning markaðstruflandi og samkeppnishamlandi og telur að hverfa ætti frá honum í skynsamlegum skrefum. Þessi orðalagsbreyting er því ekki til bóta að mati félagsins.

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 í auknum mæli að færa stuðning við landbúnaðinn úr tollvernd og yfir í beinar greiðslur, sem ekki eru framleiðslutengdar og markaðstruflandi.

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 01515-26-6440

III. Samkeppnismál

FA geldur varhug við því sem gefið er í skyn í drögunum (kafla 6, lið 3) 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 viðskiptavini, 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 lögunum, til dæmis um ávinning neytenda. Það bendir jafnframt sterklega til að engin ástæða sé til að láta undan þessum sérhagsmunaþrýstingi.

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 bænda 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.

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 drögin umfjöllun um gildi samkeppninnar, jafnt á milli innlendra búvöruframleiðenda og samkeppni frá innfluttum búvörum, til að stuðla að lægra verðlagi og aukinni hagkvæmni í innlendri 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 íslenzkra útflytjenda ákveða að beita sömu meðulum.

V. Loftslagsmál

FA styður það sem segir í 2. kafla draganna 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 íslenzkur 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 íslenzkra 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 tekur undir að stuðla þurfi að aðlögunarhæfni landbúnaðarins til að mæta þörfum neytenda á hverjum tíma (7. kafli í drögunum). Félagið er sammála því sem segir í drögunum 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 við ráðuneytið að leiðirnar til að miðla slíkum upplýsingum í nútímasamfélagi eru fremur rafrænar en að meiri upplýsingum sé troðið á umbúðir matvöru.

FA telur að einnig hér vanti samkeppnisvinkil í stefnudrögin. 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 auknum frjálsum viðskiptum og samkeppni en leggja ekki á viðskipta- og samkeppnishömlur.

VII. Hagkvæmni í landbúnaðinum

FA fagnar því sem sagt er í skjalinu 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 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 stefnudrögunum um vernd innlendra búfjárkynja 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 tekur undir að ástæða sé til að laga íslenzkan landbúnað að alþjóðlegu markaðskerfi með landbúnaðarvörur (6. kafli í drögunum). Augljóslega er reynt að feta einhvern milliveg með furðuorðalaginu „samkeppnisstaða verði tryggð með tollastefnu sem tryggi stöðu innlendrar landbúnaðarframleiðslu með ytra aðhaldi í þágu neytenda.“ FA telur enn og aftur að hér sé ekki nægilega skýrt að orði kveðið um að tollastefnan tryggi að innlend framleiðsla hafi þann samkeppnislega hvata sem nauðsynlegur er.

FA saknar þess að fjallað sé um fyrirkomulag tollverndar í stefnudrögunum, til að mynda þar sem fjallað er um hagsmuni neytenda. Eins og félagið hefur ítrekað bent ráðuneytinu 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 vörunum – og er þá hagur verzlunarinnar og neytenda af tollfrjálsum innflutningi rokinn út í veður og vind. Markmið ráðuneytisins með breytingu 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. Þá hefur ráðuneytið 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 stefnudraganna um að bændur búi yfir hæfni og getu til að mæta eftirspurn neytenda og að styrkja tengsl þeirra og traust gagnvart neytendum. FA telur þó að leggja ætti enn ríkari 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“ 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 íslenzka bónda sem sjálfstæðan atvinnurekanda og þátttakanda á markaði, sem vonandi er sem frjálsastur, 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 eins og ævinlega reiðubúið að funda með ráðuneytinu um málefni matvörumarkaðarins, þar með talin landbúnaðarmálin.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 01515-26-6440