GREINING VEGNA ENDURSKOÐUNAR STUÐNINGSKERFIS ÍSLENSKS LANDBÚNAÐAR

Áfangaskýrsla

Torfi Jóhannesson
Nordic Insights

1 Formáli

Þessi skýrsla er áfangaskýrsla í verkefni sem unnið er vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar á stuðningskerfi íslensks landbúnaðar. Markmið verkefnisins er að greina helstu valkosti við þróun kerfisins með hliðsjón af sérstöðu íslensks landbúnaðar og reynslu af stuðningskerfum Evrópusambandsins, Noregs og Bretlands eftir því sem við á.

2 Efnisyfirlit

1 FORMÁLI 1

2 EFNISYFIRLIT 2

3 INNGANGUR 3

4 RÍKISSTUÐNINGUR OG TOLLVERND Í ÍSLENSKUM LANDBÚNAÐI 4

4.1 MJÓLKURFRAMLEIÐSLA 4
4.2 KJÖTFRAMLEIÐSLA 6
4.3 SAMANTEKT 10
4.4 BEINN RÍKISSTUÐNINGUR Í ÍSLENSKUM LANDBÚNAÐI 11

5 STUÐNINGSKERFI ESB 15

5.1 SKILGREININGAR (4. GR.) 16
5.2 STUÐNINGSSKILYRÐI (SMR OG GAEC – 12-13. GR.) 18
5.3 STUÐNINGSLEIÐIR 19
5.4 BEINGREIÐSLUR (20-27. GR.) 20
5.5 GREIÐSLUR TIL DREIFBÝLISÞRÓUNAR 22
5.6 ÍHLUTUN Í EINSTÖKUM FRAMLEIÐSLUGEIRUM (42-68. GR.) 25
5.7 FJÁRMÖGNUN STUÐNINGSKERFA (91. GR.) 25
5.8 REGLUR UM FRAMKVÆMD, EFTIRLIT OG FJÁRMÖGNUN (REGLUGERÐ (ESB) 2021/2116) 26
5.9 MARKAÐSSKIPULAG LANDBÚNAÐARAFURÐA (REGLUGERÐ ESB NR. 1308/2013) 27

6 REGLUR UM MATVÆLA-, DÝRA- OG PLÖNTUHEILBRIGÐI 28

7 BYGGÐASJÓÐIR OG BYGGÐASTEFNA 28

8 SVEIGJANLEIKI OG SÉRLAUSNIR 31

9 NOREGUR 32

9.1 RÍKISSTUÐNINGUR VIÐ LANDBÚNAÐ 32
9.2 FRAMLEIÐSLU- OG MARKAÐSSTÝRING Í NORSKUM LANDBÚNAÐI 33
9.3 TOLLVERND 36
9.4 SAMANTEKT 36

10 MÖGULEG FRAMTÍÐARSKIPAN STUÐNINGS VIÐ LANDBÚNAÐ Á ÍSLANDI INNAN ESB 38

10.1 BREYTT MARKAÐSSKILYRÐI OG SAMKEPPNISSTAÐA 38
10.2 HÖNNUN STUÐNINGSKERFISINS 38
10.3 FJÁRMÖGNUN OG SAMNINGAR 39
10.4 STJÓRNSÝSLULEG UMGJÖRÐ 40

11 BRÁÐABIRGÐANIÐURSTÖÐUR OG NÆSTU SKREF 41

12 TILVÍSANIR 43

3 Inngangur

Íslenska landbúnaðarkerfið byggir á samblandi beins framleiðslustuðnings við einstakar búgreinar, óframleiðslutengds stuðnings, framleiðslutakmarkana, opinberrar verðlagningar og tollverndar. Kerfið byggir á ákvæðum búvörulaga nr. 93/1993 með síðari breytingum og búnaðarlaga nr. 70/1998 með síðari breytingum, ásamt reglugerðum og búvörusamningum milli ríkis og samtaka bænda.[1] Markmið búvörulaga er að stuðla að aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, að framleiðsla búvara stuðli að nægjanlegu vöruframboði, útflutningur búvara fari fram sé það talið hagkvæmt, að kjör þeirra sem starfa við landbúnað séu sambærileg öðrum stéttum, að innlend aðföng nýtist sem best við framleiðslu búvara og að þau stuðli að jöfnuði milli framleiðenda í hverri búgrein er varðar afurðaverð og markað.[2]

Til viðbótar við þessa stefnumörkun má nefna Landbúnaðarstefnuna Ræktum Ísland[3] og Matvælastefnu Íslands[4] ásamt tilheyrandi aðgerðaáætlunum[5,6] Í þessum stefnum er, til viðbótar við áherslur búvörulaga, lögð áhersla á sjónarmið sem tengjast fæðuöryggi, byggðafestu og sjálfbærni.

Til að ná þessum markmiðum er mikilvægt að tryggja umfang innlendrar sjálfbærrar framleiðslu um allt land, að tryggja nýtingu besta landbúnaðarlandsins og að vinna markvisst að því að bæta samkeppnishæfni landbúnaðarins.

Til að ná þessum fjölþættu markmiðum þarf að beita margs konar hvatakerfum og stuðningi. Stjórnvöld hafa boðað heildarendurskoðun á stuðningskerfi landbúnaðarins sem nú þegar er í undirbúningi. Á sama tíma er fyrirhuguð þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort taka eigi upp að nýju aðildarviðræður við Evrópusambandið.

Því er ljóst að breytinga er að vænta á núverandi landbúnaðarkerfi á næstu árum. Í þessari áfangaskýrslu er sjónum fyrst og fremst beint að því hvað möguleg aðild að ESB myndi þýða fyrir þessa endurskoðun en margt af því sem hér er fjallað um skiptir líka máli fyrir endurskoðun búvörusamninga án aðildar. Nokkur mikilvæg atriði sem hafa þarf í huga þegar kemur að endurskoðun stuðningskerfisins eru:

- Hvernig draga megi úr vægi verðstuðnings og tollverndar til að bæta samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu.
- Hvort auka eigi beinar, svæðisbundnar greiðslur og binda þær við búsetu, landnýtingu og framleiðslu þar sem hún er mikilvæg fyrir fæðuöryggi;
- Hvernig greina megi skýrar á milli stuðnings við tekjur bænda, byggðastefnu, fæðuöryggi og umhverfisvernd;
- Hvernig beita megi fjárfestingarstuðningi markvissar til að styrkja framleiðni í frumframleiðslunni ásamt því að styðja við afurðastöðvar, kornþurrkun og orkuframleiðslu svo nokkur dæmi séu tekin.
- Hvernig tryggja megi vernd innlendra búfjárstofna án þess að það komi niður á eðlilegri kynbótastarfsemi.

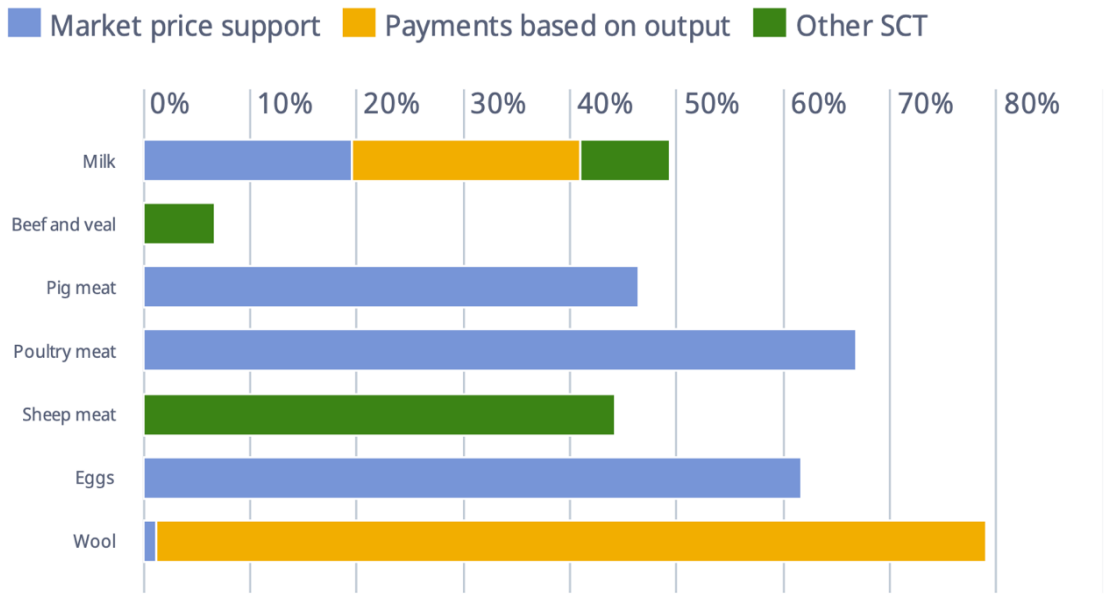
Ef íslenska landbúnaðarkerfið verður þróað áfram innan ESB mun það hafa nokkrar mikilvægar afleiðingar í för með sér:

1. Stór hluti stuðnings mun verða tengdur landbúnaðarlandi.
2. Tollvernd gagnvart ESB fellur niður.
3. Opinber verðlagning á mjólk og framleiðslutakmarkanir falla niður.
4. Takmarkanir á innflutningi lifandi búfjár falla að meginreglu niður.

Ef íslenska kerfið verður þróað áfram utan ESB munu þessi atriði ekki ráða vali á útfærslum.

4 Ríkisstuðningur og tollvernd í íslenskum landbúnaði

Stuðningskerfi landbúnaðarins á Íslandi byggir á þremur meginstoðum: framleiðslustuðningi, opinberri verðlagningu á mjólk og mjólkurvörum, og tollvernd. Það er ólíkt milli búgreina hversu mikið þær reiða sig á þessa þrjá flokka stuðnings. Mynd 1 sýnir mat OECD á stuðningi til helstu framleiðslugreina.



Mynd 1. Landbúnaðarstuðningur helstu búgreina sem hlutfall af brúttótekjum framleiðenda skipt á markaðsstuðning (tollvernd og opinbera verðlagningu), framleiðslutengdar greiðslur og aðrar búgreinatengdar greiðslur árin 2022-2024[7]

Eins og sjá má á mynd 1 er heildarstuðningur og samsetning hans breytileg milli framleiðslugreina. Tollvernd er mjög mikilvæg í svína-, kjúklinga- og eggjaframleiðslu en skiptir minna máli í lamba- og nautakjötsframleiðslu. Í mjólkurframleiðslu er erfiðara að greina á milli áhrifa tollverndar og opinberrar verðlagningar en samanlagt nema markaðsaðgerðir um 40% heildarstuðnings.

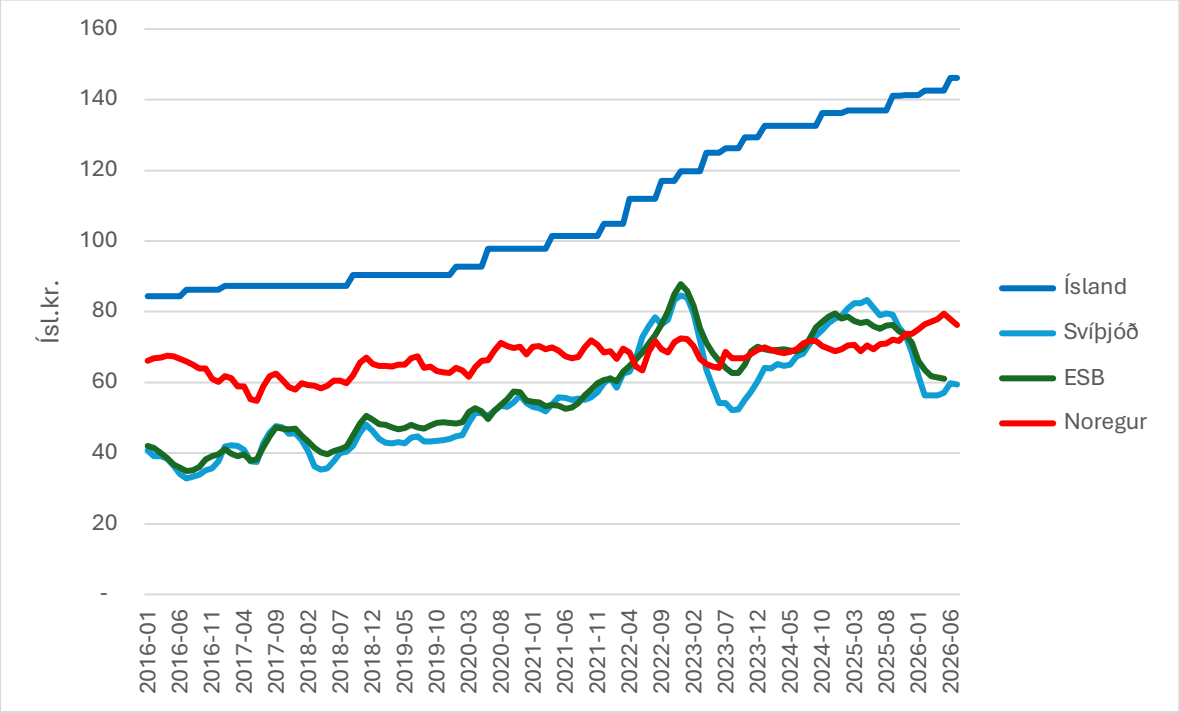
4.1 Mjólkurframleiðsla

Mynd 2 sýnir þróun mjólkurverðs til bænda frá janúar 2016 til júní 2026. Opinberlega ákvarðað mjólkurverð á Íslandi er borið saman við það verð sem Arla greiðir sænskum bændum, meðalverð landa ESB og leiðrétt viðmiðunarverð (málpris/PGE) í Noregi[1].

Þróun síðasta áratugar sýnir að mjólkurverð til bænda á Íslandi hefur fjarlægst meðalverð ESB, á sama tíma og norska kerfið hefur fært verðið þar nær Evrópumarkaði. Verð til bænda á Íslandi

[1] Norsku viðmiðunarverðin (málpris/PGE) eru ekki verð til bænda heldur það verð sem vinnslustöðvarnar greiða til þess fyrirtækis sem sér um söfnun og gæðaprófun mjólkur. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að 15% leiðrétting sé ásættanleg leið til að nálgast raunverulegt framleiðendaverð. (https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/prosjektresultater/Melkeproduksjon%20i%20Norge%2C%20Sveits%20og%20%C3%98sterrike%20-

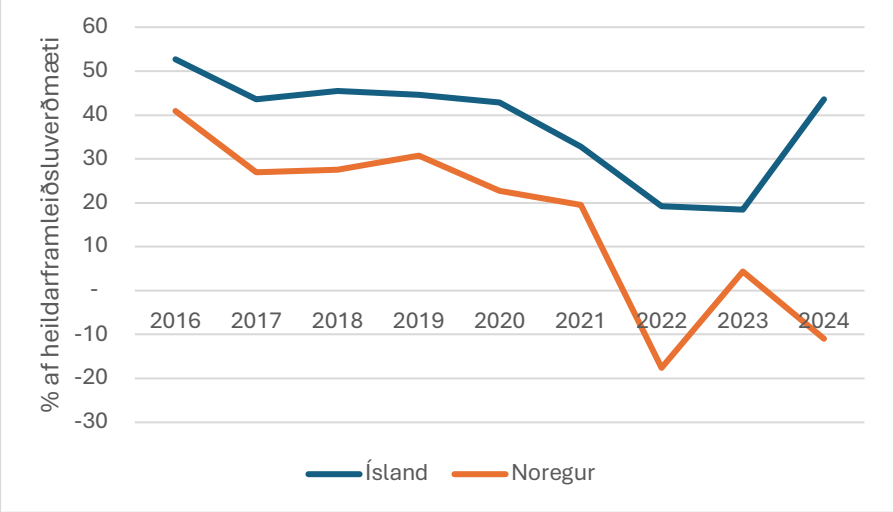
var í upphafi árs 2016 um 18 kr. hærra en í Noregi en er 63 kr. hærra nú (ekki leiðrétt fyrir verðlagsbreytingum). Á sama tíma hefur verðbilið milli Íslands og ESB aukist úr 42 í 82 kr.



*Mynd 2. Mjólkurverð til bænda. Leiðrétt fyrir meðalgengi hvers mánaðar. Norsku tölurnar gilda fyrir opinber viðmiðunarverð, leiðrétt fyrir áætluðum kostnaði við söfnun mjólkur (Málpris og PGE*0,85).*

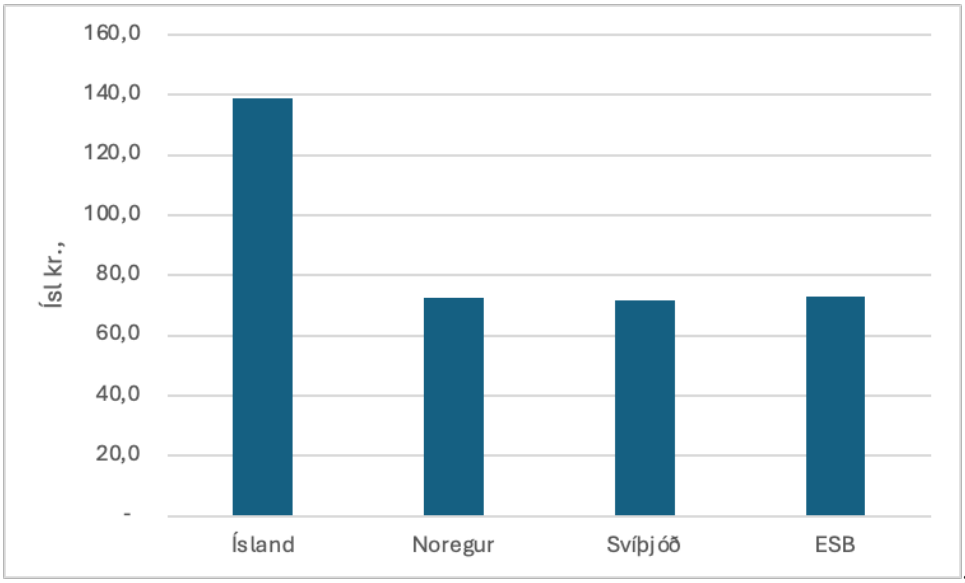
Þessi þróun sýnir að á Íslandi hefur mjólkurverð þróast í öðrum takti en í nágrannalöndunum og hér hefur verið stöðug hækkun sem hefur verið umfram verðþróunina annars staðar.

Sama þróun sést í útreikningum OECD á markaðsstuðningi til mjólkur. Mynd 2 sýnir samanburð á þróun markaðsstuðnings í Noregi og Íslandi. Eins og sjá má fylgdust löndin nokkuð að fram til ársins 2022 þegar lækkunarferlið hélt áfram í Noregi á meðan vægi tollverndar jókst umtalsvert á Íslandi. Tölur OECD ná einungis fram til ársins 2024 en eins og sjá má á mynd 1 hefur þessi þróun haldið áfram síðan þá og munurinn aukist.



Mynd 2. Markaðsstuðningur reiknaður sem hlutfall af heildarframleiðsluverðmæti (verð til bónda x heildarframleiðsla) í Noregi og á Íslandi. Heimild: OECD.

Hin raunverulega staða sést enn betur ef skoðað er meðaltal síðustu tveggja ára til að draga úr áhrifum verðsveiflna[8].



Mynd 3 Mjólkurverð til bænda í Íslandi, Noregi, Svíþjóð og ESB (sjá skýringar í texta). Meðaltal 24 mánaða frá júní 2024 til júní 2026).

Eins og myndin sýnir þá er meðaltal síðustu tveggja ára nálægt 72 kr. í viðmiðunarlöndunum en nær tvöfalt hærra á Íslandi (139 kr.). Þessi mikli verðmunur þýðir að íslenskur mjólkuriðnaður stendur mjög berskjaldaður gagnvart samkeppni við innfluttar mjólkurvörur, ekki síst vegna þess að heildsöluverð á mikilvægum vöruflokkum (nýmjólk, smjöri og rjóma, sem dæmi) er ákvarðað af verðlagsnefnd og endurspeglar því ekki endilega raunverulegan framleiðslukostnað.

4.2 Kjötframleiðsla

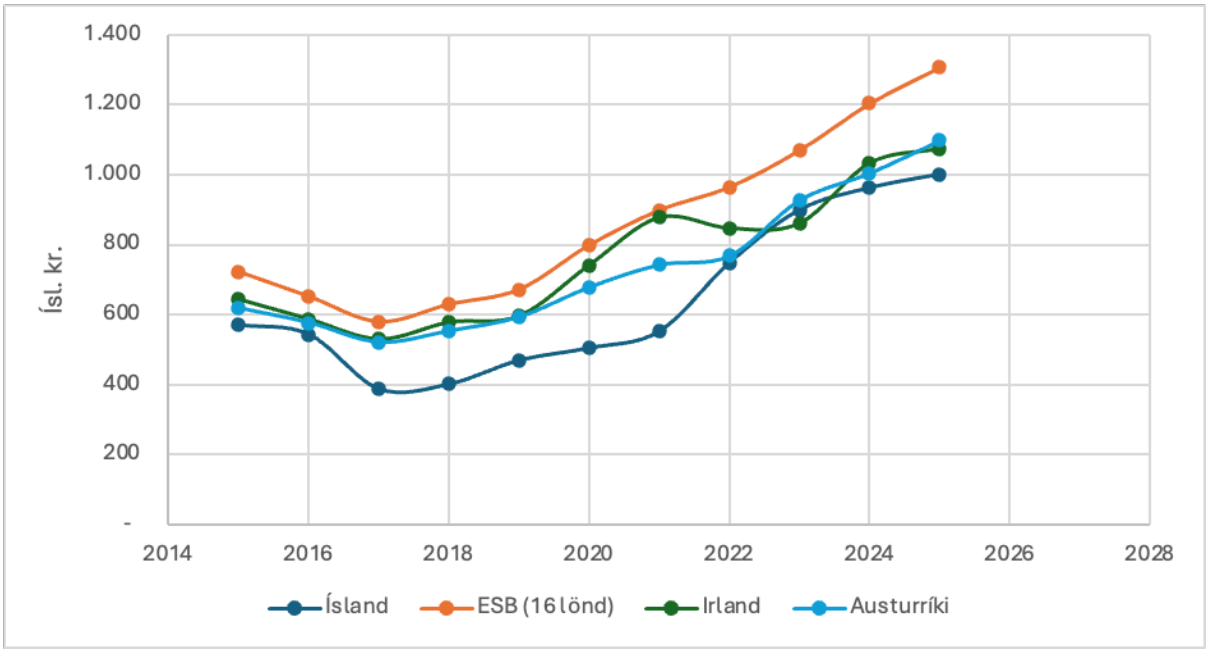
4.2.1 Aðferðafræði

Samanburður á kjötverði til bænda er erfiðari en samanburður á mjólkurverði vegna ólíkrar flokkunar og framsetningar gagna. Þannig er kjötverð í ESB oft birt sem verð á lifandi gripum og þótt kjötmat sé samræmt þá getur samsetning framleiðslunnar verið ólík milli landa. Augljóslega skiptir líka máli hvort sérstaklega sé greitt fyrir húðir, innmat o.fl., hvernig farið er með flutningskostnað, komugjöld og greiðslutilhögun. Þetta þýðir að hafa verður ákveðna fyrirvara á samanburði kjötverðs til bænda milli landa. Þessi samanburður getur gefið vísbendingar um stærðargráður en ekki nákvæmar krónutölur.

Fyrir lambakjöt er hér unnið með meðalverð algengustu flokka á Íslandi og þau borin saman við það sem kallast lömb til fitunar (*fattening lambs*) í talnasöfnun Eurostat. Þar sem erlendar tölur eru gefnar upp sem lifandi vigt er gengið út frá því að skrokkhlutfall sé 50%, sem er ásættanleg nálgun fyrir meðaltöl en getur gefið skekkju við samanburð einstakra landa eða matsflokka. Sambærileg gögn fyrir allt tímabilið voru tiltæk fyrir 16 Evrópulönd (Austurríki, Búlgaría, Danmörk, Grikkland, Holland, Írland, Króatía, Litáen, Lúxemborg, Portúgal, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Ungverjaland, Þýskaland). Verð í evrum er umreiknað í íslenskar krónur með meðalársgengi gjaldmiðla skv. Seðlabanka Íslands.

4.2.2 Lambakjöt

Verð á lambakjöt til bænda á Íslandi ákvarðast af markaðsaðstæðum á hverjum tíma. Eins og mynd 4 ber með sér hefur verð til íslenskra bænda verið nokkru lægra en meðalverð til bænda í ESB og á síðasta ári munaði þar um 30%. Minni munur er á verðinu á Íslandi og í Írlandi og Austurríki og hér má hafa í huga að Írland er öflugur útflytjandi lambakjöts.

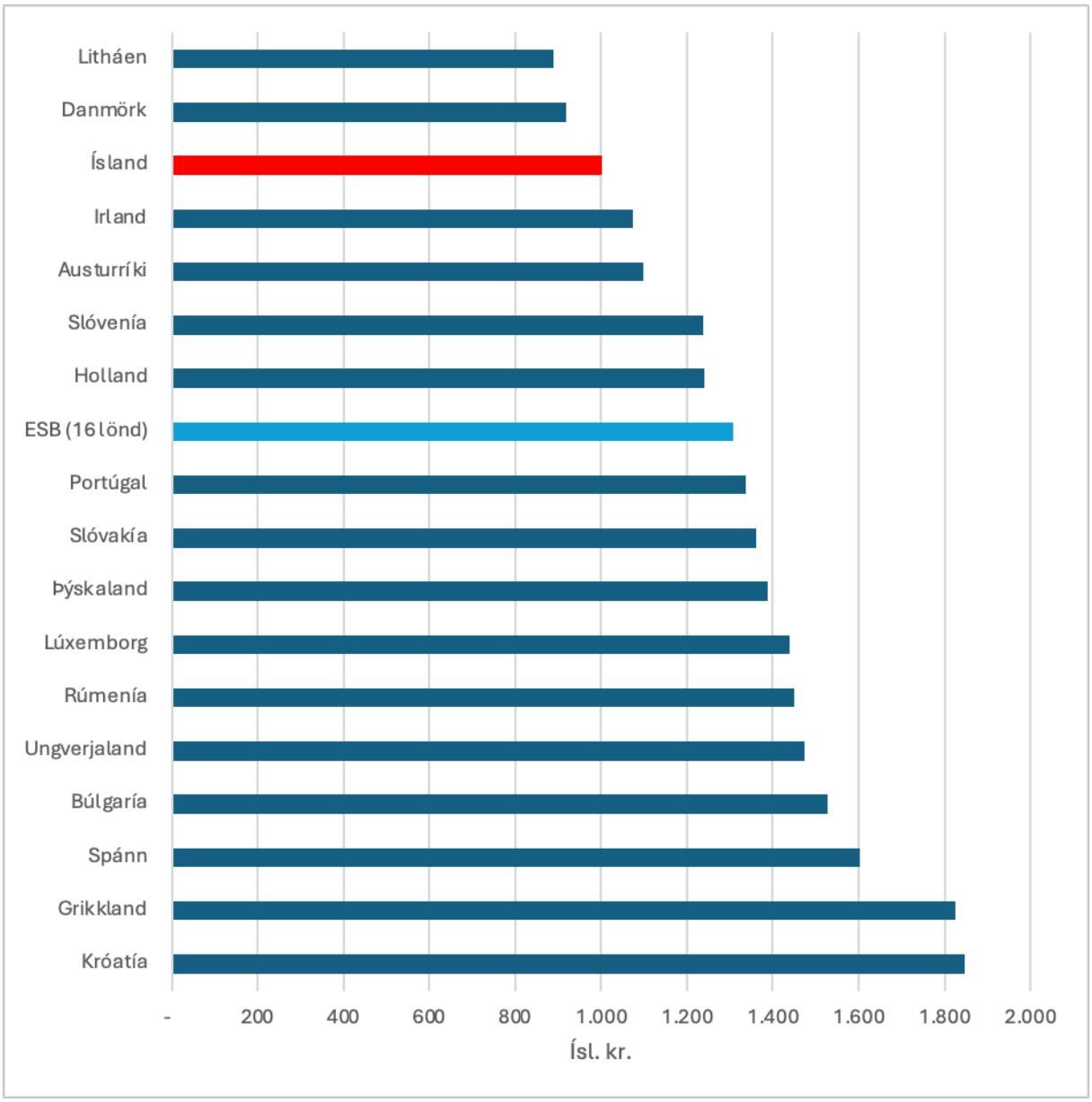


Mynd 4. Lambakjötsverð til bænda á Íslandi, í Austurríki, Írlandi og meðaltal 16 Evrópuríkja (Gögn frá Eurostat og úr verðskrám sláturleyfishafa).

Ef við rýnum nánar í samanburð við önnur Evrópulönd þá sjáum við að þau lönd þar sem bændur fá mest borgað fyrir lambakjöt eru í Suður-Evrópu (Króatía, Grikkland, Spánn) en hafa þarf í huga að þar er samsetning lambakjötsmarkaðarins önnur en í Norður-Evrópu (mynd 5).

Þótt þessar tölur séu ekki nákvæm vísindi þá gefa þær greinilega til kynna að lambakjötsverð á Íslandi sé lágt í evrópskum samanburði og að skýringanna á lakri samkeppnisstöðu við önnur lönd sé ekki að leita í greiðslum til bænda.

Í skýrslu Jóhannesar Sveinbjörnssonar og Daða Más Kristóferssonar sem kom út árið 2021 var slök samkeppnisstaða íslenskrar framleiðslu fyrst og fremst rakin til óhagræðis við fyrirkomulag slátrunar og neikvæðra áhrifa af gengissveiflum krónunnar.[9]



Mynd 5. Verð til bænda á lambakjöti í 16 Evrópulöndum og á Íslandi. Gögn frá Eurostat og úr verðskrám sláturleyfishafa.

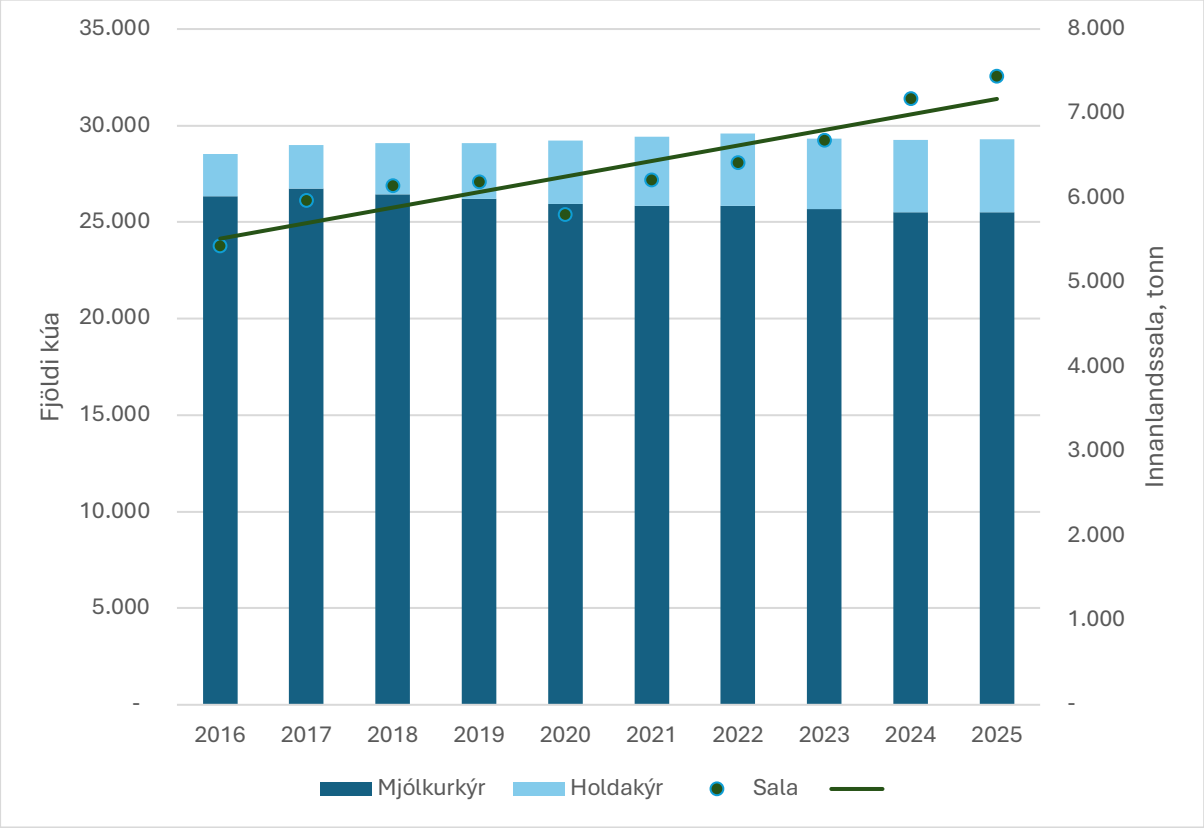
Þessar tölur stemma við það mat OECD að enginn markaðsstuðningur sé við lambakjötsframleiðslu hérlendis og það að tollkvótar fyrir lambakjöt séu ekki notaðir bendir í sömu átt.

4.2.3 Nautakjöt

Mikil aukning hefur orðið í sölu á nautakjöti síðustu tíu ár (og lengur). Frá árinu 2016 hefur sala aukist um ríflega 2.000 tonn en 90% af þessari söluaukningu hefur verið mætt með innflutningi[2]. Mikilvæg ástæða þessa er sú að mjólkurkúm fækkar vegna aukinna afurða og

[2] Leiðrétt fyrir beinahlutfalli innflutts kjöts.

fjölgun holdakúa hefur ekki gert meira en að jafna út þessa fækkun. Án fleiri kúa koma ekki fleiri kálfar og án kálfa ekkert kjöt.



Mynd 6. Fjöldi mjólkurkúa, holdakúa og sala á nautakjöti innanlands (Heimild: Mælaborð landbúnaðarins og Hagstofa Íslands).

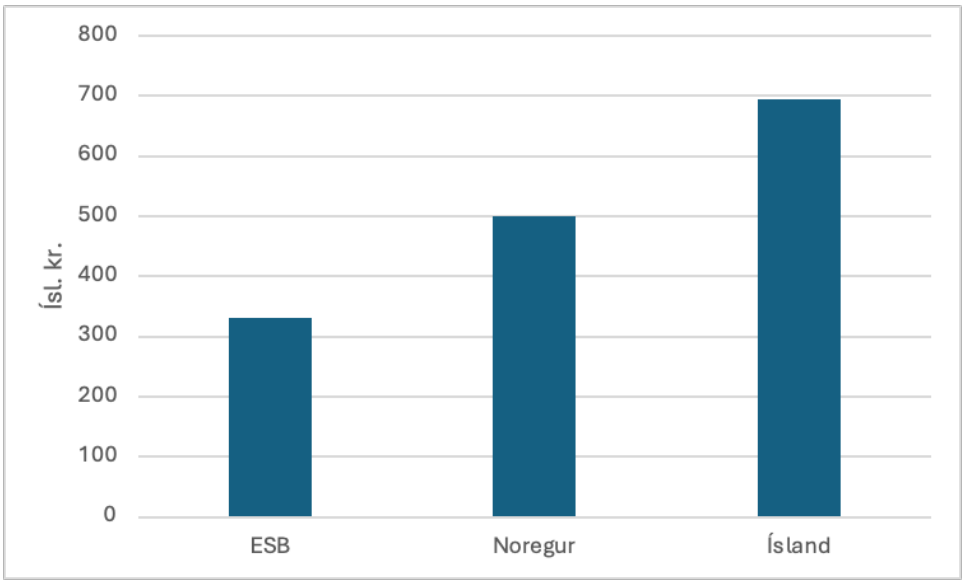
Eins og sést á mynd 6 hefur kúm ekki fjölgað að neinu marki hérlendis síðustu tíu ár en á sama tíma hefur sala nautakjöts aukist umtalsvert. Til að uppfylla þarfir innanlandsmarkaðarins hefði kúm þurft að fjölga um nálægt 8.000 gripi á þessu tímabili sem er óraunhæft út frá líffræðilegum og hagræðilegum forsendum.

Samkvæmt greiningum OECD er enginn markaðsstuðningur við nautakjötsframleiðslu á Íslandi sem þýðir að verð til bænda hérlendis er nálægt viðmiðunarverði erlendis. Ekki reyndist mögulegt að staðfesta þær tölur með samanburði á skilaverði til bænda vegna skorts á samanburðarhæfum gögnum.

4.2.4 Svínakjöt

Verð á svínakjöti er birt í verðskrám Sláturfélags Suðurlands[10] og hægt er að bera það verð við opinberar verðtölur frá ESB[11] og Noregi[12]. Þessar tölur eru ekki fyllilega samanburðarhæfar en duga vel til að bera saman stærðargráður (sjá mynd 7).

Samanburður leiðir í ljós að framleiðendaverð á Íslandi er ríflega tvöfalt hærra en meðalverð í ESB árið 2025 og 40% hærra en verðið í Noregi. Þessar tölur passa ágætlega við mat OECD á markaðsstuðningi til svínakjötsframleiðslu á Íslandi og í Noregi (sjá myndir 9 a) og b).



Mynd 7. Framleiðendaverð á svínakjöti í ESB (meðalverð), í Noregi og á Íslandi.

Af ofansögðu má draga þá ályktun að verðmæti tollverndar fyrir svínakjötsframleiðsluna sé á bilinu 1,5-2,2 milljarðar á ári. Ef verð til framleiðenda væri jafn hátt og í Noregi þá væri reiknaður stuðningur helmingi lægri.

4.2.5 Kjúklingar og egg

Framleiðendaverð fyrir kjúklinga og egg er ekki aðgengilegt í opinberum gögnum hérlendis. Mat á markaðsstuðningi er því eingöngu byggt á gögnum OECD, sem áætlaði hann ríflega 3 milljarða árið 2024 fyrir kjúklinga og 2 milljarða fyrir egg. Eins og fram kemur í kafla 9.3 og á myndum 9 a) og b) er markaðsstuðningur fyrir egg nálægt núlli í Noregi.

4.3 Samantekt

Í þessum kafla hefur verið reynt að leggja mat á virði tollverndar fyrir helstu greinar íslensks landbúnaðar. Þetta hefur verið gert með því að greina tölur frá OECD og bera þær saman við framleiðendaverð á Íslandi og í nágrannalöndunum þar sem þessar tölur eru aðgengilegar. Í flestum tilvikum gefa þessar tvær aðferðir svipaða niðurstöðu.

Í töflunni hér að neðan er tekið saman mat OECD á markaðsstuðningi og greiðslur vegna búvörusamninga sömu greina.

Tafla 1. Samantekt á markaðsstuðningi og beinum greiðslum til helstu framleiðslugreina íslensks landbúnaðar.

	Markaðsstuðningur að mati OECD (milljarðar kr.)		Greiðslur úr búvörusamningum	Samtals
Framleiðslugrein	**Meðaltal 2022-2024**	**Árið 2024**	**Árið 2024**	**Árið 2024**
Mjólk	5,1	8,7	8,3	17,0
Lambakjöt	-	-	5,8	5,8
Nautakjöt	-	-	0,6	0,6
Svínakjöt	1,7	2,0	-	2,0
Kjúklingakjöt	2,7	3,0	-	3,0
Egg	1,8	2,0	-	2,0
Ull	-	-	0,8	0,8
Annar stuðningur	-	-	2,9	2,9
Samtals	11,3	15,8	18,4	34,2

Eins og sjá má á töflunni er markaðsstuðningur fyrir árið 2024 í öllum tilvikum hærri en ef skoðað er meðaltal 2022-2024, sérstaklega í mjólkurframleiðslu þar sem munar 3,6 milljörðum. Þessi munur helgast af samspili innlendrar og erlendrar verðþróunar og gengissveiflna.

Samanburðurinn sýnir að staða íslenskra búgreina er mjög ólík. Í mjólkurframleiðslu, kjúklinga-, svína- og eggjaframleiðslu er verð til bænda mun hærra en í nágrannalöndum og þar vegur markaðsstuðningur þungt. Í sauðfjárrækt og nautgriparækt er staðan önnur þar sem verð til bænda liggur nærri meðaltali ESB. Þessar niðurstöður benda til þess að eðli og umfang markaðsstuðnings sé mjög mismunandi milli búgreina og að meta verði hverja þeirra sérstaklega.

Heildarstuðningur til landbúnaðar á Íslandi nam samkvæmt þessari samantekt um 34 milljörðum króna árið 2024 þar sem tæpur helmingur rennur til mjólkurframleiðslu. Ástæða er til að minna á að markaðsstuðningur er óbeint mat á verðtilfærslu frá neytendum til framleiðenda. Ekki er hægt að fullyrða að þessar upphæðir raungerist þótt innflutningur verði tollfrjáls eða framleiðendaverð lækki.

4.4 Beinn ríkisstuðningur í íslenskum landbúnaði

Ítarlega er fjallað um beinan ríkisstuðning í íslenskum landbúnaði í Riti LbhÍ nr. 169. Þessi kafli er því tekinn orðréttur upp þaðan. Í lokaútgáfu þessarar skýrslu verður þessi umfjöllun uppfærð.

//……

Áætlaðar stuðningsgreiðslur búvörusamninga fyrir árið 2024 nema réttum 18 milljörðum ISK. Þessar greiðslur skiptast á rúmlega 30 stuðningsleiðir, sbr. heildaryfirlit í töflu 2.

Tafla 1 - Heildaryfirlit yfir stuðningsleiðir og upphæðir tengdar búvörusamningum 2024.[13]

Samningar	Tegund stuðnings	Stuðningsform	Millj. ISK	Hlutfall
Nautgriparækt	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Greiðslur út á greiðslumark	2.680	14,6
Nautgriparækt	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Greiðslur út á innvegna mjólk	3.145	17,2
Nautgriparækt	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Nautakjötsframleiðsla	259	1,4
Sauðfé	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Beingreiðslur út á greiðslumark í sauðfé	2.154	11,8
Sauðfé	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Gæðastýring í sauðfé	2.121	11,6
Sauðfé	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Beingreiðslur í ull	751	4,1
Grænmeti	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Beingreiðslur grænmetis A	372	2,0
Grænmeti	Framleiðslutengdar beingreiðslur	Beingreiðslur grænmetis B	48	0,3
Nautgriparækt	Búgreinatengdar greiðslur	Gripagreiðslur mjólkurkýr	1.853	10,1
Nautgriparækt	Búgreinatengdar greiðslur	Gripagreiðslur holdakýr	326	1,8
Sauðfé	Búgreinatengdar greiðslur	Býlisstuðningur í sauðfjárrækt	1.044	5,7
Grænmeti	Búgreinatengdar greiðslur	Beingreiðslur v. Raforku	487	2,7
Rammasamningur	Búgreinatengdar greiðslur	Geitfjárækt	20	0,1
Rammasamningur	Landgreiðslur	Jarðræktarstyrkir	473	2,6
Rammasamningur	Landgreiðslur	Landgreiðslur	475	2,6
Grænmeti	Landgreiðslur	Jarðræktarstyrkur í garðyrkju	91	0,5
Nautgriparækt	Fjárfestingarstuðningur	Fjárfestingarstuðningur	268	1,5
Sauðfé	Fjárfestingarstuðningur	Fjárfestingarstuðningur í sauðfjárrækt	131	0,7
Rammasamningur	Nýliðun	Nýliðun	171	0,9
Nautgriparækt	Þróunarfé mm.	Kynbótastarf	268	1,5
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Þróunarfé búgreina	76	0,4
Grænmeti	Þróunarfé mm.	Þróunarfé garðyrkja	61	0,3
Grænmeti	Þróunarfé mm.	Kynbótafjármunir	19	0,1

Grænmeti	Þróunarfé mm.	Kolefnishlutleysi	19	0,1
Sauðfé	Þróunarfé mm.	Aukið virði afurða	131	0,7
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Leiðbeiningaþjónusta	363	2,0
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Kynbótaverkefni	24	0,1
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Skógarafurðir	20	0,1
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Mat á gróðurauðlindum	40	0,2
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Erfðanefnd landbúnaðarins	9	0,0
Rammasamningur	Þróunarfé mm.	Framlag til Bændasamtaka Íslands	63	0,3
Rammasamningur	Lífræn framleiðsla	Aðlögun að lífrænni ræktun	13	0,1
Grænmeti	Lífræn framleiðsla	Lífræn framleiðsla í garðyrkju	13	0,1
Sauðfé	Annað	Svæðisbundinn stuðningur	196	1,1
Nautgriparækt	Annað	Framleiðslujafnvægi	134	0,7
Samtals			18.318	100,0

Eins og taflan ber með sér er megnið af stuðningnum, eða tæplega 85%, eyrnamerkt tilteknum framleiðslugreinum, annaðhvort með beinni framleiðslutengingu eða óbeinni (gripagreiðslum, býlisgreiðslum o.s.frv.). Landgreiðslur og jarðræktarstyrkir nema tæplega 6% af heildargreiðslum, fjárfestingarstuðningur rúmmum 2% og nýliðunarstuðningur tæplega 1%.

Samið var um að greiddar væru beingreiðslur fyrir framleiðslu á tómötum, paprikum og gúrkum í búvörusamningum 2016.[14] Þá væri raforka niðurgreidd, en við endurskoðun á búvörusamningum 2019 var komist að samkomulagi um að niðurgreiðslu raforku yrði hætt 1. janúar 2021 og beingreiðslur teknar upp vegna lýsingar.[15]

Að auki var fyrirkomulagi framleiðslutengdra beingreiðslna breytt við endurskoðun samninganna 2019, en þá var bætt við flokki fyrir ylrækt fyrir annars konar grænmeti en greitt var fyrir í gegnum fyrri samning, m.a. svepparækt. Þá var einnig bætt við jarðræktarstyrkjum til útiræktunar á grænmeti og garðávöxtum til manneldis frá 2021. Þá átti að efla lífræna framleiðslu með því að aðstoða framleiðendur við að uppfylla þær kröfur sem lífræn garðyrkjuframleiðsla hefur í för með sér.[16] Skv. viðauka við garðyrkjusamning frá 2016 var gert var ráð fyrir að greiddar yrðu 551 millj. ISK árið 2017 vegna hans í gegnum beingreiðslur og niðurgreiðslur raforku, og árið 2026 við lok samnings myndu greiðslur vera 533 millj. ISK.[17] Við endurskoðun garðyrkjuhluta búvörusamninga var áætlað að greiðslur vegna samningsins myndu aukast um 200 milljónir kr. á ári til frambúðar.[18]

Stuðningur tengdur greiðslumarki í nautgriparækt og sauðfjárrækt hefur minnkað síðustu ár en er enn þá um fjórðungur af heildarstuðningi. Þetta stuðningsform er að mörgu leyti óheppilegt[19], bæði vegna þess að bændur þurfa að kaupa sig inn í kerfið og vegna þess að þegar bændur hætta framleiðslu og selja sitt greiðslumark þá færist andvirði nokkurra ára stuðningsgreiðslna út úr greininni.

Landgreiðslur eru mjög lágt hlutfall heildargreiðslna, borið saman við önnur lönd. Í Noregi nema landgreiðslur 22% heildarstuðnings og innan ESB eru landgreiðslur meginstuðningskerfið. Landgreiðslur hafa ýmsa kosti: þær eru lítið markaðstruflandi, gefa

bændum sveigjanleika til að breyta framleiðsluháttum án þess að missa stuðning og auðvelt er að tengja stuðningsgreiðslur við hvers kyns landbætur. Skv. reglugerð 430/2021 um almennan stuðning við landbúnað eru landgreiðslur og jarðræktarstyrkir veittir í kjölfar umsókna þar um og taka framlög á hektara í báðum tilfellum mið af þeim heildarfjölda hektara sem sótt er um styrk fyrir. Að auki eru fullnægjandi skil á skýrsluhaldi forsenda greiðslna.[20] Landgreiðslur eru ekki greiddar út á land sem eingöngu er nýtt til beitar, en uppskera er forsenda jarðræktarstyrks og þar telst beit búpenings á grænfóður vera uppskera.[21] Veittar voru landgreiðslur að heildarupphæð 434 millj. ISK árið 2023 vegna tæplega 77 þúsund hektara og einingaverð var 5.655 ISK/ha. Greitt var í heildina 437 millj. ISK vegna jarðræktarstyrkja fyrir rúmlega 10 þúsund hektara árið 2023, og einingaverð var 43.635 ISK/ha.[22]

Fjárfestingarstuðningur er einnig lágur samanborið við önnur lönd, ekki er óalgengt að sjá í kringum 5% af heildarstuðningsgreiðslum eyrnamerkt fjárfestingum og þróunarstarfi á bújörðum. Þá er fjárfestingarstuðningurinn búgreinatengdur, sem er óvanalegt, þótt algengt sé að skilyrða hvers konar fjárfestingar eru studdar. Hér mætti hugsa sér að slá saman mismunandi stuðningsleiðum sem falla undir skilgreininguna „þróunarstuðningur“, með svipuðum hætti og gert er í Noregi.

Gripagreiðslur eru einungis í nautgriparækt, en í sauðfjárrækt er boðið upp á svonefndan býlisstuðning, sem er tengdur bússtærð, og virkar því á margan hátt eins. Gripagreiðslur eru mjög algeng stuðningsleið fyrir búgreinatengdan stuðning, sem finnst í flestum löndum ESB ásamt Noregi. Einnig má telja líklegt að boðið verði upp á gripagreiðslur í Skotlandi. Gripagreiðslur hafa ýmsa kosti. Þær hvetja til skráningar búfjár, hafa takmarkaða framleiðslutengingu og eftirlit með framkvæmd er auðvelt. Þær hafa verið gagnrýndar fyrir að vinna gegn framleiðniaukningu, en að öllum líkindum þurfa þær að vera nokkuð hærri en hér, áður en þessi áhrif verða veruleg.

Í skýrslunni *Ræktum Ísland!*[23] er lagt til að stuðningsfyrirkomulagi landbúnaðarins verði breytt og í stað núverandi kerfis verði meginhluti stuðningsins veittur í gegnum eftirfarandi fimm stuðningsleiðir:

- Býlisstuðning
- Jarðræktarstyrki
- Landbóta- og umhverfisstyrki
- Fjárfestingarstuðning
- Framleiðslutengdan stuðning

Þetta eru vel þekktar stuðningsleiðir í nágrannalöndum okkar og vel þess virði að skoða með hvaða hætti væri hægt að einfalda núverandi stuðningskerfi og draga úr tengingu við einstakar búgreinar.

……..// [Tilvitnun í Rit LbhÍ nr. 169 lýkur]

5 Stuðningskerfi ESB

Sameiginlega landbúnaðarstefna ESB (SLS)[3] byggir á stefnumörkun sambandsins um landbúnað, matvælaöryggi, byggðaþróun, loftslags- og umhverfismál. Lagalegur rammi hennar er ákveðinn í sameiginlegum reglugerðum, en framkvæmdin fer fram í gegnum *stefnumótandi landsáætlanir* aðildarríkjanna.

Þessar áætlanir, sem líkja má við búvörusamninga hérlendis, eru skrifaðar af hverju ríki og taka mið af þeim markmiðum sem þau hafa sett sér og þeirri fjármögnun sem ákveðin hefur verið, bæði úr sameiginlegum sjóðum og með eigin framlögum. Þróunin er í átt til sífellt almennari skilyrða í sameiginlega regluverkinu og meira frelsis aðildarríkjanna til að móta eigið fyrirkomulag. Jafnframt er aukin áhersla lögð á árangursmat þannig að aðildarríkin þurfa að sýna fram á samhengi milli markmiða, aðgerða, útkomu og árangurs.

Í sameiginlegu landbúnaðarstefnunni eru sett fram tíu markmið[24] (sjá mynd 8)

.

Mynd 8 . Myndræn framsetning á markmiðum Sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB

Til einföldunar má flokka þessi markmið í fimm flokka:

1. Afkoma bænda, viðnámsþróttur og samkeppnishæfni
2. Loftslag, náttúruauðlindir og líffræðileg fjölbreytni
3. Nýliðun, atvinnu- og byggðaþróun
4. Matvæli, heilsa og dýravelferð
5. Þekking, nýsköpun og stafræn þróun

Þegar ríki móta sína landsáætlun byrja þau á að framkvæma greiningu á styrkleikum, veikleikum, ógnunum og tækifærum (SVÓT) síns landbúnaðar. Þessi greining skapar grunn að forgangsröðun markmiðanna tíu sem aftur stýrir skiptingu fjármuna milli stuðningsleiða.

[3] Oft er enska skammstöfunin CAP (Common Agricultural Policy) notuð í bland við innlendar þýðingar. Í þessari samantekt er valið að nota skammstöfunina SLS (Sameiginlega landbúnaðarstefnan).

Reglugerðarramminn og landsáætlanirnar hafa sjö ára gildistíma. Núverandi tímabil er 2023-2027 og undirbúningur að breytingum fyrir næsta tímabil (2028-2034) er þegar hafinn.

Segja má að regluverkið samanstandi af þremur stórum reglugerðum og svo nokkrum fjölda af minni útfærslugerðum. Þær þrjár stóru eru:

1. **Reglugerð (ESB) 2021/2115 – Stefnumótun og stuðningskerfi**
   Meginreglugerð CAP. Skilgreinir markmið stefnunnar, þær stuðningsleiðir sem aðildarríkjum standa til boða og hvernig stefnumarkandi landsáætlanir eru byggðar upp.
2. **Reglugerð (ESB) 2021/2116 – Fjármögnun, framkvæmd og eftirlit**
   Kveður á um hvernig stuðningur er fjármagnaður og greiddur út, hvernig eftirliti er háttað og hvaða kröfur eru gerðar til greiðslustofu, tölvukerfa, stjórnsýslu og eftirlits.
3. **Reglugerð (ESB) nr. 1308/2013 – Sameiginleg markaðsskipan landbúnaðarvara**
   Fjallar um markaðsaðgerðir, framleiðendafélög, markaðsíhlutun, einkageymslu, opinber innkaup og reglur fyrir tilteknar búgreinar.

Í þessari skýrslu er megináhersla lögð á reglugerð 2021/2115 þar sem hún fjallar um stuðningskerfi SLS. Tilvísanir í einstakar greinar eiga við þá reglugerð nema annað sé sérstaklega tekið fram.

5.1 Skilgreiningar (4. gr.)

Reglugerð (ESB) 2021/2115[25] tilgreinir stuðningskerfi og rammann fyrir landsáætlanir aðildarríkjanna. Í þeim þarf til að byrja með að skilgreina eftirfarandi hugtök:

Tafla 3. Grundvallarhugtök sem stuðningskerfi SLS byggir á.

Hugtak	Rammaskilgreining	Atriði til frekari skoðunar
Landbúnaðarstarfsemi **(Agricultural activity)**	Framleiðsla á landbúnaðarafurðum (ekki fiskeldi) eða viðhald landbúnaðarlands í landbúnaðarhæfu ástandi.	Hvenær telst landi viðhaldið í landbúnaðarhæfu ástandi, þar á meðal hvort og hvenær virkrar landnýtingar eða viðhalds er krafist. Telst hrossarækt landbúnaður (mörk á milli rekstrar og áhugamáls)?
Landbúnaðarsvæði **(Agricultural area)**	Skiptist í akurlendi, varanlega jarðrækt og varanlegt graslendi, sem nær einnig til varanlegs beitilands (*permanent pasture).*	Hér lenda tún og gróinn úthagi í sama flokk.
Akurlendi **(Arable land)**	Land sem er nýtt til akuryrkju eða stendur ónýtt en hægt væri að nýta til akuryrkju.	Er akurlendi skilgreint út frá tíðni plæginga eða út frá þeim tegundum sem eru ræktaðar (korn eða grænfóður)?
Fjölær jarðrækt **(Permanent crops)**	Fjölær jarðrækt önnur en grasrækt þar sem landið er ekki plægt upp í að minnsta kosti fimm ár.	Fyrst og fremst ávaxtatré og berjarunnar.
V**aranlegt graslendi** **(Permanent grassland)**	Hvers kyns lönd með grasi eða öðrum beitargróðri sem ekki	Telst endurræktun skiptirækt?

	hafa verið hluti af skiptirækt í fimm ár eða meir.	Hvað með skiptirækt með öðrum grastegundum (t.d. rýgresi)? Hvenær verður graslendi að akurlendi (og öfugt)? Hvernig er skilið á milli túna og úthaga?
Styrkhæfir hektarar **(Eligible hectare)**	Landbúnaðarsvæði sem uppfyllir skilyrði um „gott landbúnaðar- og umhverfisástand“ (GAEC) skv. frekari skilyrðum.	Hvaða lágmarks landnýtingu þarf til að landið teljist styrkhæft? Hvernig er farið með sanda, mela og örfoka land? Hvernig er farið með afrétti?
Starfandi bóndi **(Active farmer)**	Aðili sem starfar við landbúnaðarframleiðslu skv. nánari skilgreiningum hvers lands.	Lágmarksumfang landbúnaðarstarfsemi (hvaða rekstrar)? Bændur með tekjur utan bús. Bændur sem leigja land frá sér. Mismunandi lögaðilar.
Ungur bóndi **(Young farmer)**	Lönd setja eigin skilyrði innan eftirfarandi ramma: Að viðkomandi sé að hámarki 35-40 ára. Að viðkomandi stýri búi. Að viðkomandi hafi passandi þjálfun/kunnáttu.	Aldursmörk. Skilgreining á að „stýra búi“. Hvaða reglur á að setja um þjálfun og kunnáttu.
Nýliði **(New farmer)**	Nýliðar sem ekki falla undir skilyrði um „unga bændur“ og sem eru bústjórar í fyrsta skipti. Einstök lönd þurfa að setja skilyrði um hversu lengi viðkomandi geti talist nýliði og um þjálfunar/kunnáttu.	Skilgreining á að stýra búi í fyrsta skipti (ættliðaskipti, fjölskyldubú, samrekstur). Hversu lengi er bóndi „nýliði“? Hvaða reglur á að setja um þjálfun og kunnáttu.

5.1.1 Þýðing fyrir Ísland

Það eru nokkur atriði í töflu 3 sem þarfnast frekari skoðunar. Í fyrsta lagi þarf að skilgreina hvað telst **styrkhæft land** við íslenskar aðstæður. Þótt SLS setji almennan ramma hafa aðildarríki svigrúm til að útfæra nánari skilyrði. Á Íslandi þyrfti meðal annars að taka afstöðu til eftirfarandi atriða:

- lágmarksbeitarnýtingar eða annarrar lágmarkslandnýtingar á tilteknu tímabili,
- lágmarksgróðurþekju og eða beitarhæfi lands
- hámarkshlutfalls gróðurlenda sem teljast ekki hæf til beitar eða annarrar landbúnaðarnýtingar, svo sem lyngs, kjarrs og mosaþembu.

Annað mikilvægt atriði er hvernig farið verður með afrétti. Hér er hægt að sækja í reynslu Austurríkismanna og mögulega annarra þjóða sem hafa reynslu af svipuðu fyrirkomulagi, en á endanum þarf Ísland að móta eigin skilgreiningar og aðferðafræði.

Í þriðja lagi þarf að skoða vandlega skilgreiningar og mörk milli akurlendis og graslendis. Þetta er sérstaklega mikilvægt hérlendis því hér eru óvenjuskörp skil milli túna og úthaga og á sama tíma eru oft óljós skil milli akurlendis og túna. Í regluverki ESB er hins vegar gert ráð fyrir skarpari skilum milli akurlendis og graslendis (sem svo getur náð yfir bæði tún og úthaga).

5.2 Stuðningsskilyrði (SMR og GAEC – 12-13. gr.)

Sameiginlega landbúnaðarstefnan krefst þess að styrkþegar uppfylli ákveðnar grunnkröfur um umhverfisvernd, landnýtingu, matvælaöryggi, plöntuheilbrigði, dýraheilbrigði og dýravelferð til að geta fengið óskertar stuðningsgreiðslur. Þessi skilyrði eru sameiginlega nefnd stuðningsskilyrði (e. conditionality) og falla í tvo flokka:

1. Kröfur sem byggja á löggjöf ESB á sviði landbúnaðar, umhverfis og matvæla (*Statutory Management Requirements – SMR*).
2. Kröfur um góða landbúnaðar- og umhverfisstöðu lands (*Good Agricultural and Environmental Condition – GAEC*)[4] sem eru viðbótarskilyrði.

5.2.1 Lögbundnar kröfur (SMR)

SMR-kröfurnar byggja á löggjöf Evrópusambandsins og gilda því með svipuðum hætti í öllum aðildarríkjum. Þær tilgreina hvaða hlutar af sameiginlegu löggjöfinni geta leitt til skerðingar á stuðningsgreiðslum eða sekta. Um er að ræða tilvísanir í 11 reglugerðir (sjá yfirlit í töflu 4).

Tafla 4. Lögbundnar stjórnunarkröfur (SMR). Heimild: Viðauki III í Reglugerð (ESB) 2021/2115.

SMR	Meginviðfangsefni	Helstu ESB-gerðir
1–3	Umhverfisvernd	Fuglatilskipun, búsvæðatilskipun, vatnatilskipun
4–8	Matvælaöryggi, plöntu- og dýraheilbrigði	Reglur um rekjanleika, matvælaöryggi, plöntuvernd og dýrasjúkdóma
9–11	Dýravelferð	Reglur um aðbúnað búfjár

5.2.2 Góð landbúnaðar- og umhverfisstaða (GAEC)

GAEC-kröfurnar byggja á sameiginlegum ramma sem hvert aðildarríki útfærir í sinni landsáætlun. Reglugerðin tilgreinir níu atriði sem öll ríki skulu móta reglur um en veitir talsvert svigrúm til að laga framkvæmdina að aðstæðum í hverju landi.

Tafla 5. Staðlar um góða landbúnaðar- og umhverfisstöðu (GAEC)

GAEC	Viðfangsefni
1	Viðhald varanlegs graslendis
2	Vernd votlendis og mýra

[4] Skilgreindar í viðauka III við reglugerð (ESB) 2021/2115

3	Bann við brennslu sinu og stubba eftir þreskingu korns
4	Verndarræmur meðfram skurðum, ám eða vötnum
5	Vernd gegn jarðvegseyðingu
6	Lágmarksgróðurþekja jarðvegs
7	Skiptirækt eða annað sambærilegt ræktunarfyrirkomulag
8	Vernd landslagseinkenna og líffræðilegrar fjölbreytni
9	Vernd viðkvæms varanlegs graslendis á Natura 2000 svæðum

5.2.3 Þýðing fyrir Ísland

Hluti þeirrar löggjafar sem fellur undir SMR hefur þegar verið innleiddur í íslenskan rétt á grundvelli EES-samstarfsins. Annað á sér skýrar hliðstæður í íslenskri löggjöf og mun tæplega valda vandamálum.

Meðal GAEC-skilyrðanna þarf Ísland að huga sérstaklega að kröfum um vernd varanlegs graslendis, reglum um verndarræmur meðfram vatnsföllum og framræsluskurðum, vernd votlendis og mójarðvegs, jarðvegsþekju og skiptirækt. Þá þarf að skoða hvort reglur um fugla- og búsvæðavernd hafi áhrif á íslenska æðarrækt og aðra hefðbundna landnýtingu.

5.3 Stuðningsleiðir

Í sameiginlegu landbúnaðarstefnunni er stuðningsleiðum skipt í þrjá meginflokka sem svo aftur skiptast í nokkra undirflokka.

1. **Beingreiðslur (Stoð I)**
    a. Óframleiðslutengdar beingreiðslur
        i. Grunngreiðslur
        ii. Greiðslur til smábýla
        iii. Viðbótargreiðslur vegna tilfærslna frá stærri búum til minni
        iv. Viðbótargreiðslur til ungra bænda
        v. Greiðslur tengdar loftslagsmálum, umhverfi og dýravelferð (vistgreiðslur)

    b. Framleiðslutengdar greiðslur[5]
        i. Gripagreiðslur í nautgripa-, sauðfjár- og geitarækt
        ii. Greiðslur vegna ræktunar á próteinríkum tegundum
        iii. Greiðslur vegna tiltekinnar korn- og fræræktar
        iv. Greiðslur til grænmetisræktar
        v. (Greiðslur vegna grasræktar - í tillögum fyrir næsta tímabil)

2. **Greiðslur til dreifbýlisþróunar (Stoð II)**
    a. Vegna búskaparhátta sem styðja við umhverfis- og loftslagsvernd, dýravelferð, vörugæði og fleira
    b. Vegna náttúrulegra eða annarra svæðisbundinna erfiðleika
    c. Vegna svæðisbundinna erfiðleika sem tengjast sérstökum kröfum ESB

[5] Einnig sérstakar greiðslur til ræktunar á bómull mm.

d. Fjárfestingarstuðningur
e. Stuðningur við unga bændur, nýliða og ný fyrirtæki í sveit
f. Áhættustjórnun
g. Samvinna
h. Þekkingarmiðlun

3. Íhlutun í einstökum framleiðslugeirum

5.4 Beingreiðslur (20-27. gr.)

Í SLS skiptast beingreiðslur í tvo flokka. Fyrri flokkurinn er almennar landgreiðslur sem skulu standa öllum bændum til boða. Seinni flokkurinn er framleiðslutengdar greiðslur.

5.4.1 Almennar landgreiðslur (ekki framleiðslutengdar)

5.4.1.1 Grunngreiðslur

Grunngreiðslur eru hugsaðar sem nokkurs konar tekjutrygging fyrir bændur. Útgangspunkturinn er að allir bændur sem hafa styrkhæft land til umráða eigi að njóta þeirra. Aðildarríki mega hafa greiðslurnar misháar eftir svæðum sem skilgreina má á grundvelli hagfræðilegra, félagslegra og búskapartengdra þátta.

Síðustu 20 árin eða svo hafa ríki ESB getað valið um tvenns konar fyrirkomulag við úthlutun landstuðnings. Annars vegar flatar greiðslur á alla styrkhæfa hektara (þó með möguleika á mismun milli svæða) og hins vegar greiðslur út á nokkurs konar „greiðsluávísanir“ *(payment entitlements).* Í því kerfi þurfa bændur að eiga greiðsluávísanir til að fá landgreiðslur út á sitt land. Og þessar greiðsluávísanir geta haft mismikið verðmæti milli búa.

Greiðsluávísanakerfið var gagnlegt þegar ESB færði greiðslur úr því að vera framleiðslutengdar yfir í landgreiðslur því það var ekki endilega samhengi milli framleiðslu(styrkja) og landstærðar einstakra búa. Kostur kerfisins var að það gerði bændum kleift að halda þeim stuðningsgreiðslum sem þeir höfðu haft áður en gallinn er að eftir því sem tíminn líður og búskapur þróast þá verður misvægi milli búa óheppilega mikið.

Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt til að ávísanakerfið verði lagt niður frá og með árinu 2028 og því er óljóst hvort það muni standa Íslandi til boða.

5.4.1.2 Greiðslur til smábýla (28. gr.)

Ef beingreiðslur fara undir 360.000 kr. (2.500 EUR) er heimilt að greiða þær sem eingreiðslu. Greiðslan getur verið föst upphæð eða tengd landi og kemur í stað annarra beingreiðslna.

5.4.1.3 Viðbætur vegna tilfærslna (29. gr.)

Aðildarríkjum er skylt að færa hluta stuðnings frá stærri búum til minni búa samkvæmt reglum sem þau setja sjálf. Sem dæmi má nefna að í Svíþjóð eru þessar viðbótargreiðslur ríflega 10% af verðmæti grunngreiðslna fyrir bú sem hafa allt að 150 ha af styrkhæfu landi.

5.4.1.4 Viðbótargreiðslur til ungra bænda (30. gr.)

Aðildarríkjum ber að styðja sérstaklega við unga bændur. Þetta má gera með ýmsum hætti, meðal annars með því að veita þeim uppbót á grunnlandgreiðslur.

5.4.1.5 Vistgreiðslur, tengdar loftslagsmálum, umhverfi og dýravelferð (31. gr.)

Þetta er mikilvægur flokkur stuðningsgreiðslna sem einstök ríki beita með ólíkum hætti. Hér er krafa um að lönd bjóði upp á sérstakar beingreiðslur sem geta snúist um stuðning við

búskaparhætti sem stuðla að kolefnisbindingu, auknum líffræðilegum fjölbreytileika, vatnsvernd, minni notkun varnarefna, aukinni dýravelferð o.fl. Meðal annars er hægt að styðja sérstaklega við lífræna ræktun. Ríki hafa mikinn sveigjanleika hvað varðar umfang og útfærslu þessara stuðningsleiða.

5.4.1.6 Ýmis ákvæði:

1. Ríkjum er heimilt að takmarka grunngreiðslur (sbr. lið 1.a.i hér að ofan) til einstakra bænda. Heimilt er að setja hámark við 14,5 kr. milljónir á ári og/eða skerða greiðslur yfir 8,7 kr. milljónum um allt að 85%. Ef ríki nýta þessa heimild þá er jafnframt heimilt að draga frá launakostnað búsins (þ.m.t. áætlað vinnuframlag fjölskyldu).
2. Ríki þurfa að setja reglur um lágmarksfjölda hektara fyrir hvert bú eða lágmarksgreiðslur til hvers býlis.
3. Aðildarríki geta haldið eftir allt að 3% af beingreiðslum til einstakra bænda sem framlagi þeirra til viðurkenndra tryggingakerfa.

5.4.2 Framleiðslutengdur stuðningur (32-35. gr.)

Framleiðslutengdur stuðningur þarf að vera greiddur út á hektara eða sem gripagreiðslur. Heimilt er að greiða framleiðslutengdan stuðning út á kornrækt, próteingróður, fræframleiðslu, mjólkurframleiðslu, nautakjötsframleiðslu, sauðfjár- og geitarækt og grænmetisrækt (listinn er lengri en margt á ekki við um Ísland). Greiðslunum er ætlað að styðja við framleiðslugreinar til að takast á við áskoranir tengdar samkeppnishæfni, sjálfbærni eða gæðamálum.

Framleiðslutengdar greiðslur mega vera að hámarki 15% af heildarbeingreiðslum en í Framkvæmdastjórnin hefur lagt til að þessi mörk verði hækkuð í 25% fyrir næsta tímabil.

5.4.3 Þýðing fyrir Ísland

Ef taka ætti upp almennar landgreiðslur í íslenskum landbúnaði yrði stærsta áskorunin hversu lítið samhengi er milli landstærðar og núverandi framleiðslu(stuðnings). Þetta er vegna þess að bæði í nautgriparækt og sauðfjárrækt er umfang framleiðslunnar fyrst og fremst tengt stærð ræktaðs lands en ekki heildarlandstærð. Afleiðingin er að víða eru lítil og meðalstór bú með mörg hundruð eða jafnvel fleiri þúsund hektara af vel grónu og styrkhæfu landi, þannig að jafnvel tiltölulega lágar hektaragreiðslur gætu skilað viðkomandi bændum mjög háum stuðningsupphæðum á meðan landlítil bú með mikla framleiðslu bæru skarðan hlut frá borði. Til viðbótar eiga margir bændur umfangsmikil landsvæði sem eru lítt eða ekki gróin en það land myndi almennt séð ekki flokkast sem styrkhæft land.

Ýmsar leiðir eru færar innan regluverksins til að ná fram réttlátri dreifingu landgreiðslna og meðal þeirra má nefna:

1. Að hafa grunngreiðslur á hektara lágar en beita viðbótargreiðslum úr öðrum kerfum til að tryggja samræmi milli framleiðslu og stuðnings.
2. Að beita heimildum til skerðingar á háum grunngreiðslum.
3. Að tengja upphæð greiðslna gæðum lands.
4. Að setja kröfur um að til að land teljist styrkhæft þurfi að vera hægt að sýna fram á lágmarkslandnýtingu eða að það sé undir tiltekinni hæð yfir sjávarmáli eða vaxið eiginlegum beitargróðri.

Hér þyrfti einnig að kanna hvernig önnur ríki hafa tekið sambærilegum aðstæðum, t.d. mætti skoða dæmi frá þeim tíma þegar Skotland var innan sambandsins.

Þess má geta að í tillögum framkvæmdastjórnarinnar að reglum fyrir næsta tímabil (2028-2034) er opnað á fleiri möguleika til að greiða misháan stuðning á hektara til einstakra bænda. Einnig er lagt til að skerðing hámarksupphæða verði ekki lengur valfrjáls og að skerðingar verði meiri en nú er.[26]

Framleiðslutengdar greiðslur eru ráðandi stuðningsform í íslenska stuðningskerfinu og eru að mestu tengdar framleiddum lítra af mjólk, framleiddu kjötmagni af nauta- og kindakjöti og ullarframleiðslu. Gripagreiðslum er beitt í nautgriparækt en ekki í sauðfjárrækt. Þá eru íslensku jarðræktargreiðslurnar mögulega nálægt því að teljast framleiðslutengdar því þar er krafa um uppskeru.

Algengar gripagreiðslur í sauðfjárrækt í löndum ESB[6] eru á bilinu 1.500-4.000 kr/kind.[27, 28, 29] Í nautgriparækt eru dæmi um upphæðir á bilinu 10.000-20.000 á grip.[30, 31] Breytilegt er milli aðildarríkja hvaða gripir eru styrkhæfir (kynbótagripir, móðurdýr, sláturgripir, mjólkurkyn eða kjötkyn).

Í tillögum framkvæmdastjórnarinnar fyrir næsta tímabil er lagt til að hámarkshlutfall framleiðslutengds stuðnings verði hækkað úr 15% í 25% og að grasrækt verði styrkhæf. Þetta gæti skipt máli fyrir Ísland því þarna væri væntanlega hægt að greina með skýrum hætti milli túna og úthaga og mögulega væri hægt að styrkja túnrækt sérstaklega.

5.5 Greiðslur til dreifbýlisþróunar

Áður fyrr voru skörp skil milli beingreiðslna annars vegar og greiðslna vegna dreifbýlisþróunar hins vegar – oft kallað Stoð I og Stoð II (*Pillar I og Pillar II*). Þessir tveir hlutar voru (og eru) fjármagnaðir úr tveimur mismunandi sjóðum (EAGF og EAFRD) og ríki gerðu sérstakar áætlanir fyrir hvorn hluta fyrir sig og ekki var alltaf fullt samræmi milli markmiða og aðgerða í þessum tveimur hlutum.

Munurinn milli Stoðar I og II hefur minnkað (hugtökin finnast ekki lengur í regluverkinu) og þótt fjármögnun sé enn aðskilin þá er nú lögð áhersla á að ríki samræmi stuðningsleiðir beggja kerfa í einni landsáætlun og að bæði kerfin vinni að sömu markmiðum. Þá er ákveðin skörun milli stuðningsleiða. Þannig geta ungir bændur fengið álag á hektarastuðning úr beingreiðslukerfinu en stofnframlag og fjárfestingarstuðning úr dreifbýlisþróunarsjóðnum. Sama á við um vistgreiðslur sem styðja við umhverfismál, loftslagsaðgerðir og dýravelferð. Hér á eftir er fjallað stuttlega um helstu stuðningsleiðir sem falla undir dreifbýlisþróunarkerfið.

5.5.1 Stuðningur til búskaparhátta sem styðja við umhverfis- og loftslagsvernd, dýravelferð og fleira (70. gr.)

Þessi stuðningsleið er að mörgu leyti svipuð vistgreiðslunum í beingreiðslukerfinu. Munurinn er þó að í beingreiðslukerfinu er um að ræða álag á hektaragreiðslur sem greitt er fyrir eitt ár í senn. Hér er hins vegar um að ræða samninga um aðgerðir sem geta náð til fleiri ára. Annar munur er að greiðslur úr beingreiðslukerfinu verða að standa öllum bændum til boða en hér má beita meiri takmörkunum. Upphæð greiðslna miðast við að bæta kostnað við aðgerðir en einnig er hægt að greiða fastar upphæðir sem þó þurfa að taka mið af áætluðum kostnaði eða tekjutapi. Innan þessarar greinar er hægt að styrkja margþætt verkefni svo lengi sem þau falla undir einhver af markmiðum SLS sem fjallað er um hér að ofan. Dæmi gæti verið álag á landgreiðslur

[6] Athygli vekur að Írland (sem flytur út mikið af lambakjöt) hefur valið að nýta ekki heimildir til framleiðslutengds stuðnings til sauðfjárræktar. Í staðinn nýta Írar heimildir í dreifbýlisþróunarhluta SLS (70. gr.) til að veita sambærilegan stuðning.

fyrir bú sem hafa einhvers konar gæðastýringarkerfi (t.d. kynbótaáætlun, fóðuráætlanir, ómskoðun o.s.frv.)

5.5.2 Stuðningur vegna náttúrulegra eða annarra svæðisbundinna erfiðleika, ANC (71 gr.)

Þetta er sú stuðningsleið sem oft er vísað til í umræðu um norðlæga stöðu Íslands. Markmið hennar er að jafna aðstæður bænda sem búa við mismunandi náttúruleg skilyrði. Þannig er stillt upp átta mælikvörðum sem spanna hitasummu, þurrka, erfiðan jarðveg, hæð yfir sjávarmáli og brattlendi. Hér er einnig tekið fram að svæði norðan 62. breiddargráðu flokkist með fjallasvæðum sem falla sjálfkrafa undir þessa grein. Allt Ísland liggur norðan 62. breiddargráðu og því er mögulegt að veita viðbótarlandstuðningi til allra bænda á grundvelli þessarar greinar.

Við útreikning á stuðningsupphæðum þarf að gera samanburð á framleiðslukostnaði á Íslandi (mögulega eftir svæðum) og í landi sem ekki fellur undir þessar skilgreiningar (gæti t.d. verið Danmörk) og reikna viðbótarkostnað og tekjutap sem sannarlega tengist náttúrulegum aðstæðum. Sú upphæð skapar grunn fyrir mögulegar viðbótargreiðslur sem greiddar eru á hvern hektara.

5.5.3 Stuðningur vegna svæðisbundinna erfiðleika sem tengjast sérstökum kröfum ESB (72. gr)

Þessi stuðningsflokkur er mjög sértækur og er einungis til að bæta bændum tekjutap eða tjón vegna reglna sem tengjast náttúru- eða vatnsvernd, t.d. Natura 2000 eða Vatnatilskipun ESB.

5.5.4 Fjárfestingarstuðningur (73. gr.)

Aðildarríki hafa tiltölulega rúma möguleika til að veita fjárfestingarstuðning til fjölþættra verkefna. Þó eru tilgreind hámarksstyrkhlutföll sem sjá má í töflu 6.

Tafla 6. Hámarksstyrkhlutföll fjárfestingarstuðnings.

Tegund fjárfestingar	Hámark styrkhlutfalls
Almennar fjárfestingar	65%
Fjárfestingar sem tengjast umhverfis-, loftslags- og dýravelferð	80%
Stuðningur til ungra bænda	80%
Ystu svæði og eyjar í Eyjahafi	80%
Smábýli (skilgreind af aðildarríki)	85%
Tilteknar fjárfestingar og innviðir sem ekki eru tekjuskapandi[7]	100%

[7] Allt að 100% styrkur er heimill fyrir fjárfestingar sem eru fyrst og fremst í almannaþágu eða stuðla að umhverfis- og samfélagsmarkmiðum fremur en aukinni arðsemi bús. Þetta á m.a. við um skógrækt og nytjaskógrækt, óarðbærar umhverfisfjárfestingar (þ.m.t. aðgerðir til að verja búfé og ræktun gegn villtum dýrum), grunnþjónustu og innviði í dreifbýli og fyrir landbúnað og skógrækt, endurreisn framleiðslugetu eftir náttúruhamfarir eða óveður ásamt fyrirbyggjandi aðgerðum, auk óarðbærra fjárfestinga sem eru hluti af svæðisbundinni þróun eða nýsköpunarverkefnum.

Aðildarríki setja nánari reglur um eðli fjárfestinga og hámarksupphæðir til einstakra aðgerða og hámörk á hversu mikinn stuðning hver styrkþegi getur fengið á ákveðnu árabili.

5.5.5 Stuðningur til fjárfestinga í áveitum (74. gr.)

Aðildarríki geta veitt stuðning til fjárfestinga í áveitum, bæði vegna nýrra og eldri áveitusvæða. Ákvæðið hefur líklega takmarkaða þýðingu fyrir íslenskan landbúnað þar sem áveitur eru lítið notaðar hérlendis.

5.5.6 Stuðningur við unga bændur, nýliða og ný fyrirtæki í sveit (75. gr.)

Aðildarríkjum ber að veita sérstakan stuðning til ungra bænda og í þessari grein eru tilgreindar heimildir til eingreiðslna til ungra bænda og til stofnunar fyrirtækja (búháttabreytinga) skv. nánari reglum sem aðildarríki móta. Hámarksstuðningur er 14,5 milljónir kr. en til viðbótar geta ríki stutt við nýliða með viðbótartekjustuðningi (sbr. 30. gr.) og viðbótarfjárfestingarstuðningi (sbr. 73. gr.)

5.5.7 Áhættustjórnun (76. gr.)

Aðildarríkjum er heimilt að fjármagna áhættustýringartæki í landáætlun sinni. Markmiðið er að hjálpa bændum að takast á við framleiðslu- og tekjuáhættu sem tengist veðurfari, náttúruhamförum, búfjársjúkdómum eða miklum markaðssveiflum.

Aðildarríki geta valið mismunandi útfærslur eftir eigin þörfum, þar á meðal niðurgreiðslu tryggingaiðgjalda og stuðning við samtryggingarsjóði. Þetta eru kerfi sem líkjast íslenska Bjargráðasjóðnum.

5.5.8 Samvinna (77. gr.)

Aðildaríkjum er heimilt að styðja við samstarfsverkefni milli bænda, fyrirtækja, rannsóknastofnana, leiðbeiningaþjónustu og annarra aðila um fjölbreytt verkefni, svo sem þróun nýrrar tækni, afurða og framleiðsluaðferða, umhverfis- og loftslagsverkefni, aukin gæði matvæla, starf framleiðendafélaga og verkefni á vegum Evrópska nýsköpunarsamstarfsins í landbúnaði (EIP-AGRI).

Mikilvægur þáttur þessa fyrirkomulags er LEADER-aðferðin, sem byggir á staðbundnum samstarfsverkefnum þar sem íbúar, fyrirtæki, sveitarfélög og félagasamtök móta sameiginlega þróunarstefnu fyrir sitt svæði og taka þátt í ákvörðunum um ráðstöfun fjármagns. Markmiðið er að efla atvinnulíf og nýsköpun í dreifbýli með verkefnum sem byggja á frumkvæði heimamanna, ekki ólíkt því sem gert hefur verið hérlendis í verkefnum á borð við Brothættar byggðir á vegum Byggðastofnunar. LEADER hefur um áratugaskeið verið einn af hornsteinum byggðaþróunar innan Stoðar II í SLS.

5.5.9 Þekkingarmiðlun (78. gr.)

Aðildarríkjum ber að styðja við leiðbeiningaþjónustu og miðlun þekkingar í landbúnaði og í þessari grein er tilgreint hvernig þessi stuðningur getur verið skipulagður. Stuðningurinn getur meðal annars tekið til námskeiða, ráðgjafar, tilraunabúa, vettvangsferða og annarrar þekkingarmiðlunar til bænda.

Fyrir Ísland er greinin mikilvæg þar sem hún gæti orðið grundvöllur fyrir fjármögnun þeirrar ráðgjafar- og fræðslustarfsemi sem nú fer að stórum hluta fram hjá Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins (RML).

5.5.10 Þýðing fyrir Ísland (greiðslur úr dreifbýlisþróunarsjóði)

Reglur um stuðning úr dreifbýlisþróunarsjóði ESB eru oft á tíðum almennar og óskýrar. Þetta á kannski sérstaklega við um greinar 70 og 71 sem eru mikið notaðar. Innan 70. gr. geta lönd mótað mjög fjölþættar stuðningsleiðir á grundvelli krafna sem tengjast góðum búskaparháttum (áætlanir, efnagreiningar á fóðri/jarðvegi, sæðingar, klippingar á klaufum, ómskoðun…). Þessar stuðningsleiðir má því nota til að veita sértækan stuðning til einstakra búgreina og framleiðenda.

Ákvæði 71. greinar eru sérstaklega mikilvæg fyrir Ísland enda fellur allt landið sjálfkrafa undir þessa grein.

5.6 Íhlutun í einstökum framleiðslugeirum (42-68. gr.)

III. kafli reglugerðar (ESB) 2021/2115 heimilar aðildarríkjum að veita sérstakan stuðning til viðurkenndra framleiðendasamtaka og samtaka þeirra í ákveðnum búgreinum. Stuðningurinn getur meðal annars tekið til skipulags framleiðslu og sölu, gæðamála, rannsókna og nýsköpunar, markaðsþróunar, umhverfis- og loftslagsaðgerða, ráðgjafar, þjálfunar, áhættustýringar og annarra verkefna sem styrkja samkeppnishæfni og stöðu framleiðenda í virðiskeðjunni.

Flest aðildarríki beita þessum heimildum eingöngu í ávaxta- og grænmetisgeiranum og í býflugnarækt og aðeins örfá hafa tekið upp sambærilegar áætlanir fyrir hefðbundnar búgreinar á borð við mjólk eða kjöt. Skýringin virðist meðal annars felast í því að stuðningurinn er bundinn við viðurkennd framleiðendasamtök og rekstraráætlanir þeirra, felur í sér umtalsverða stjórnsýslu og keppir jafnframt um fjármagn við aðrar stuðningsleiðir innan landsáætlunarinnar.

5.7 Fjármögnun stuðningskerfa (91. gr.)

Þau stuðningskerfi sem hér hefur verið fjallað um eru fjármögnuð úr tveimur sjóðum ESB. Beinar greiðslur og markaðsaðgerðir (Stoð I) eru fjármagnaðar að fullu úr Evrópska ábyrgðarsjóði landbúnaðarins (EAGF) á meðan dreifbýlisþróun (Stoð II) er fjármögnuð úr Evrópska landbúnaðarsjóðnum um byggðaþróun (EAFRD) og þar er krafist mótframlags frá aðildarríkjum. Hámarksframlag EAFRD er mismunandi eftir löndum og stuðningsaðgerðum eins og fram kemur í töflu 7.

Tafla 7. Framlög ESB til almennra og sértækra stuðningsaðgerða á sviði dreifbýlisþróunar

Almenn framlög EAFRD	Hámarksframlag ESB
Minna þróuð svæði	85%
Miðlungs þróuð svæði (transition regions)	60%
Önnur svæði	43%
Ystu svæði og smærri Eyjahafseyjar	80%
Sérákvæði fyrir tilteknar aðgerðir	
Stuðningur til búskaparhátta sem styðja við umhverfis- og loftslagsvernd, dýravelferð og fleira (70. gr.)	80%
Stuðningur vegna náttúrulegra eða annarra svæðisbundinna erfiðleika (gr. 71)	65%

Natura 2000 og Vatnatilskipun (72. gr.)	80%
Óarðbærar fjárfestingar (73. gr.)	80%
LEADER	80%

Ísland myndi að líkindum flokkast sem „önnur svæði" þar sem framlag ESB vegna stuðnings úr dreifbýlisþróunarsjóðinum er einungis 43% en hins vegar má búast við að stór hluti framlaga fari í gegnum greinar 70 og 71 þar sem hlutur ESB er 80% og 65%.

Reglugerð 2021/2115 tilgreinir heildarstuðning til hvers ríkis úr báðum sjóðum en ríkin hafa ákveðinn sveigjanleika til að færa fjármagn milli sjóða. Engar fastar reglur gilda um hvernig heildarstuðningsupphæð hvers ríkis er ákveðin heldur er það hluti af aðildarviðræðum hvers lands.

5.8 Reglur um framkvæmd, eftirlit og fjármögnun (Reglugerð (ESB) 2021/2116)

Reglugerð (ESB) 2021/2116 er stundum kölluð framkvæmdarreglugerð sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Hún kveður meðal annars á um fjármögnun stuðningsins, greiðslustofur (paying agencies), eftirlits- og vottunarkerfi, rafræna stjórnsýslu og samskipti aðildarríkja við framkvæmdastjórn ESB.

5.8.1 Greiðslustofa

Hvert aðildarríki þarf að tilnefna greiðslustofu sem ber ábyrgð á útgreiðslu stuðnings, afgreiðslu umsókna og daglegri framkvæmd SLS. Jafnframt þarf hvert ríki að hafa sjálfstæða stofnun sem yfirfer árlega reikninga greiðslustofunnar og staðfestir að fjármunir hafi verið nýttir í samræmi við reglur ESB.

Þessi hlutverk falla í megindráttum að núverandi starfsemi innan atvinnuvegaráðuneytisins, MAST og Ríkisendurskoðunar.

5.8.2 Samþætt stjórnsýslu- og eftirlitskerfi (IACS)

Reglugerðin gerir ráð fyrir sameiginlegu stjórnsýslu- og eftirlitskerfi (Integrated Administration and Control System – IACS) sem er grunnur að framkvæmd alls stuðnings. Kerfið nær meðal annars til rafrænna umsókna, auðkenningar styrkþega og búfjár og sjálfvirks samanburðar upplýsinga og eftirlits.

Mikilvægasti hluti kerfisins er landfræðilegt upplýsingakerfi yfir allt styrkhæft land í viðkomandi aðildarríki, svokallað *Land Parcel Identification System (LPIS)*. Allar styrkhæfar landspildur eru skráðar í sameiginlegan gagnagrunn þar sem fyrir liggja upplýsingar um staðsetningu, stærð, landnýtingu og önnur atriði sem nauðsynleg eru við afgreiðslu styrkumsókna.

LPIS byggir á loftmyndum, gervihnattagögnum og stafrænum kortagrunnum. Á síðustu árum hefur eftirlit í auknum mæli færst frá vettvangsathugunum yfir í vöktun með gervihnattamyndum (Area Monitoring System), þar sem breytingar á gróðurþekju, slætti, ræktun og annarri landnýtingu eru greindar sjálfvirkt. Kerfið er þannig bæði grundvöllur stuðningsgreiðslna og helsta eftirlitstæki CAP.

5.8.3 Fjárhagsleg ábyrgð

Framkvæmdastjórn ESB endurgreiðir aðildarríkjum þann hluta stuðnings sem fjármagnaður er úr sjóðum sambandsins. Ef síðar koma í ljós annmarkar á stuðningsgreiðslum til bænda getur framkvæmdastjórnin krafið viðkomandi ríki um endurgreiðslu.

5.8.4 Þýðing fyrir Ísland

Reglugerðin er mikilvæg fyrir stjórnsýslu landbúnaðarkerfisins og ef Ísland yrði aðildarríki myndi það kalla á breytingar á starfsemi lykilstofnana – sérstaklega MAST. Þá þyrfti að byggja upp landfræðilegan gagnagrunn (LPIS), þar sem Ísland hefur ekki í dag kerfi sem uppfyllir kröfur SLS. Þótt fyrir hendi séu landfræðileg gagnasöfn, svo sem fasteignaskrá, túnakort, gróðurkort og margvísleg gögn hjá Landi og skógi, Landmælingum Íslands, RML og fleiri stofnunum, eru þau hvorki byggð upp né samræmd með það að markmiði að halda utan um allar styrkhæfar landspildur landsins. Uppbygging þessa landfræðilega gagnagrunns yrði án efa stærsta einstaka undirbúningsverkefnið sem vinna yrði á viðræðutímabilinu.

5.9 Markaðsskipulag landbúnaðarafurða (ESB nr. 1308/2013)

Reglugerð um sameiginlegt markaðsskipulag landbúnaðarafurða (*Common Market Organisation, CMO*)[32] kveður á um skipulag markaða fyrir landbúnaðarafurðir og þau úrræði sem standa stjórnvöldum og framleiðendum til boða þegar markaðir raskast.

Reglugerðin veitir framkvæmdastjórn ESB heimild til að grípa inn í þegar alvarlegt ójafnvægi skapast á mörkuðum með landbúnaðarafurðir, til dæmis vegna verðhruns, sjúkdómsfaraldra eða annarra ófyrirsjáanlegra atburða. Helstu úrræði eru opinber uppkaup á tilteknum afurðum, stuðningur til einkaaðila (oftast afurðastöðva) til tímabundinnar geymslu afurða (*private storage aid*) eða sérstakar neyðaraðgerðir vegna skyndilegra erfiðleika á mörkuðum. Þessi úrræði eru fyrst og fremst hugsuð til að draga úr skammtímasveiflum á mörkuðum en ekki til að halda uppi afurðaverði.

5.9.1 Markaðsstaðlar

ESB er með samræmdar reglur um flokkun afurða, merkingar og gæðakröfur. Þetta á til dæmis við um EUROP-kjötmatið, sem Ísland hefur þegar tekið upp fyrir kinda- og nautakjöt, en einnig staðla fyrir svína- og alifuglakjöt, egg og margar tegundir grænmetis.

5.9.2 Framleiðendasamtök

Reglugerðin heimilar aðildarríkjum að viðurkenna sérstök framleiðendasamtök (Producer Organisations) sem geta annast sameiginlega markaðssetningu, gæðamál, stutt við nýsköpun og önnur verkefni sem styrkja stöðu bænda í virðiskeðjunni. Í ákveðnum tilvikum njóta þau jafnframt undanþágu frá almennum samkeppnisreglum ESB.

5.9.3 Þýðing fyrir Ísland

Ákvæði reglugerðarinnar munu hafa áhrif á Íslandi en væntanlega ekki valda umtalsverðum erfiðleikum. Innleiðing matskerfa fyrir kjöt, egg og grænmeti mun leysa af hólmi þau matskerfi sem nú eru í gildi en ekki raska framleiðslu eða sölu. Markaðsíhlutun getur skapað ákveðið öryggisnet en þessu verkfæri er sjaldan beitt núorðið. Ákvæði um framleiðendafélög þarf að rýna betur svo unnt sé að leggja mat á hvernig það geti gagnast íslenskum framleiðendum og styrkt stöðu þeirra í virðiskeðjunni, en fá lönd nýta þessar heimildir nema fyrir grænmeti og ávexti.

6 Reglur um matvæla-, dýra- og plöntuheilbrigði

Matvælaöryggi og fóður: Ísland hefur þegar tekið upp meginreglugerðir ESB sem tengjast matvælaöryggi, fóðri og reglur um opinbert eftirlit.

Dýraheilbrigði: Nýleg skýrsla Bændasamtaka Íslands, *Íslenskur landbúnaður og möguleg ESB aðild*[33], fjallar ítarlega um dýra- plöntuheilbrigði. Hér er því aðeins tæpt á örfáum atriðum.

Ísland hefur tekið upp lög ESB um dýraheilbrigði (reglugerð 2016/429) sem kveða meðal annars á um að löggjöf EFTA-ríkjanna um varnir og viðbrögð við smitsjúkdómum skuli samræmast viðeigandi kröfum regluverksins. Hins vegar er Ísland undanþegið reglum sem tengjast flutningi á lifandi dýrum, öðrum en fiskum og lagardýrum, og afurðum á borð við sæði, fósturvísa og egg.[34] Þessi undanþága er hluti af viðauka I við EES samninginn.

Erfitt er að spá um hvort og þá hvernig Ísland geti viðhaldið banni við innflutningi lifandi dýra, gengi landið í ESB. Aðildarviðræðurnar 2010-2013 gáfu tilefni til hóflegrar bjartsýni og í skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um viðræðurnar sagði orðrétt:

> *Formleg viðbrögð ESB við kröfunni um undanþágu frá frjálsum innflutningi lifandi dýra voru ekki komin fram þegar hlé var gert á viðræðum. En af viðmælendum beggja vegna samningsborðsins mátti skilja að líkleg viðbrögð hefðu orðið á þann veg að Íslandi hefði gefist kostur á að færa vísindaleg rök fyrir máli sínu og málið hefði þannig verið fært af hinum pólitíska vettvangi og inn á faglegan vettvang vísindamanna. Ísland hafði þegar undirbúið fræðilega úttekt og til að vinna hana var fenginn einn virtasti fræðimaður heims á sviði faraldursfræði dýrasjúkdóma, dr. Preben Willeberg sem gegnir störfum við Kaupmannahafnarháskóla og Háskólann í Davis í Kaliforníu. Skýrsla dr. Willebergs liggur fyrir en hefur ekki verið birt. Þeir viðmælendur sem höfðu kynnt sér efni hennar töldu hana styrkja mjög stöðu Íslands.*[35]

Plöntuheilbrigði: Löggjöf ESB um plöntuheilbrigði fellur almennt utan gildissviðs EES-samningsins. Ísland hefur því sjálfstætt regluverk um varnir gegn plöntusjúkdómum og skaðvöldum. Sáðvara fellur hins vegar undir sérstakt regluverk EES. Við aðild að ESB tæki reglugerð (ESB) 2016/2031 um plöntuheilbrigði gildi. Hún gerir ráð fyrir að ríki eða svæði geti fengið stöðu verndarsvæðis fyrir tiltekna skaðvalda, að uppfylltum skilyrðum um vöktun. Í samningsafstöðu Íslands frá árinu 2013 var það boðað að Ísland hygðist framkvæma vísindalega úttekt til að styðja kröfur um takmarkanir á innflutningi plöntutegunda sem kunna að vera skaðlegar hérlendis sökum langrar einangrunar landsins.

Samantekið: Ljóst er að Ísland mun setja fram kröfur í aðildarferlinu um heimildir til að takmarka innflutning á lifandi búfé. Ekki er hægt að fullyrða um hvernig slíkum kröfum yrði tekið en ef marka má síðustu atrennu að aðild má telja líklegt að Íslandi verði gefinn kostur á að koma fram með vísindaleg rök til að styðja sitt mál.

Sama gildir um plöntuheilbrigði, þar sem kerfi ESB gerir ráð fyrir verndarsvæðum vegna tiltekinna skaðvalda, en þar þarf einnig að byggja á vísindalegum úttektum og áhættumati.

7 Byggðasjóðir og byggðastefna

Landbúnaðar- og byggðamál eru nátengd og því ekki úr vegi að fara nokkrum orðum um evrópsku byggðasjóðina og tengdar reglur. ESB vinnur út frá svokallaðri „Samheldnistefnu"

(cohesion policy) en markmið hennar er að draga úr efnahagslegum, félagslegum og landfræðilegum mismun milli svæða.

Helstu sjóðir samheldnistefnunnar eru *Samheldnisjóðurinn*, *Byggðaþróunarsjóður Evrópu* (ERDF) og *Félagsmálasjóður Evrópu* (ESF+). Þeir styðja meðal annars innviði, atvinnu- og nýsköpunarverkefni, stafræna þróun, þjónustu og samþætta byggðaþróun. Ef Ísland gengi í ESB yrði það væntanlega flokkað sem þróað svæði sem myndi að öllum líkindum útiloka framlög úr Samheldnisjóðnum. Framlag ERDF og ESF+ til verkefna á þróuðum svæðum er samkvæmt núgildandi reglum að hámarki 40% af styrkhæfum kostnaði. Hinn hlutinn þyrfti að koma frá íslenskum opinberum aðilum og/eða umsækjendum, eftir reglum viðkomandi áætlunar.

Samheldnisjóðurinn styður aðildarríki þar sem verg þjóðartekja á mann er lægri en 90% af meðaltali ESB. Miðað við núverandi tekjustig er ekki líklegt að Ísland ætti rétt á stuðningi úr sjóðnum.

Byggðaþróunarsjóðurinn styður við margþætt verkefni í aðildarríkjunum sem ætlað er að styðja við eftirfarandi áherslur:

1. *Snjallari og samkeppnishæfari Evrópa* – nýsköpun, rannsóknir, stafræn þróun og samkeppnishæfni fyrirtækja.
2. *Grænni og loftslagsþolnari Evrópa* – orkuskipti, hringrásarhagkerfi, loftslagsaðgerðir og umhverfisvernd.
3. *Betur tengd Evrópa* – samgöngur og stafræn tenging.
4. *Evrópa sem er réttlátari og nær betur til allra íbúa* – einkum menntun, heilbrigðisþjónusta, menning og sjálfbær ferðaþjónusta.
5. *Evrópa nær íbúunum* – samþætt staðbundin og svæðisbundin þróun, bæði í þéttbýli og dreifbýli.

Öll svæði innan aðildarríkja ESB geta fengið stuðning úr Evrópska byggðaþróunarsjóðnum (ERDF) en fjármunum er forgangsraðað á grundvelli efnahagslegra, samfélagslegra og náttúrulegra þátta:

1. *Minna þróuð svæði og svokölluð umbreytingarsvæði (transition regions).* Svæði með landsframleiðslu á mann undir meðaltali ESB fá meiri stuðning en þróuð svæði.
2. *Svæði með mjög lágan íbúaþéttleika.* Sérstök viðbótarfjármögnun er fyrir hendi fyrir NUTS-2[8] svæði með átta íbúa eða færri á ferkílómetra. Ef Ísland væri eitt NUTS-2 svæði myndi það, miðað við núverandi íbúaþéttleika, falla að þessu viðmiði.
3. *Dreifbýli og svæði með varanlega náttúrulega eða lýðfræðilega annmarka.* Hér geta fallið undir svæði þar sem fjarlægðir, fámenni og dreifð byggð gera þjónustu, samgöngur, tengingar og atvinnuuppbyggingu kostnaðarsama. Stór hluti Íslands myndi falla undir þessa skilgreiningu.

[8] NUTS er sameiginlegt tölfræðilegt svæðiskerfi ESB. NUTS 1 vísar til stærri landsvæða (3-7 millj. íbúa) NUTS 2 til svæða sem einkum eru notuð við úthlutun byggðastuðnings (0,8-3 millj. íbúa) og NUTS 3 til smærri svæða fyrir nákvæmari tölfræði (150.000-800.000 íbúar). Ísland er nú eitt NUTS-1 og eitt NUTS-2 svæði en skiptist í tvö NUTS-3 svæði: höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina.

4. *Fámenn svæði og svæði þar sem fólki fækkar.* Sérstaka athygli skal veita NUTS-3 svæðum og stjórnsýslusvæðum með undir 12,5 íbúa á km² eða þar sem íbúum fækkaði að meðaltali um a.m.k. 1% á ári á árunum 2007–2017.
5. *Eyjar, fjallasvæði og landamærasvæði.* Eru sérstaklega nefnd í grunnsáttmálum ESB sem svæði sem geta búið við alvarlega og varanlega náttúrulega eða lýðfræðilega annmarka.
6. *Borgir.* Að minnsta kosti átta prósent af ERDF-fjármagni hvers ríkis skulu fara til samþættrar sjálfbærrar borgarþróunar.
7. *Ystu svæði ESB***.** Þau njóta sérstakrar réttarstöðu og viðbótarfjármögnunar. Sú leið á ekki við Ísland.

Við aðild Finnlands og Svíþjóðar var í bókun nr. 6 við aðildargerðina stofnað nýtt markmið innan þáverandi byggðasjóða fyrir svæði með afar lágan íbúaþéttleika, þ.e. átta íbúa eða færri á ferkílómetra. Markmiðinu voru eyrnamerktar viðbótarfjárhæðir sem nýttust meðal annars til landbúnaðar og dreifbýlisþróunar.

Þótt Objective 6 hafi verið tímabundið hefur þessi sérlausn ekki horfið úr regluverkinu. Í núgildandi reglum samheldnisstefnunnar er enn veitt sérstök viðbótarfjármögnun til NUTS-2 svæða sem uppfylla sama dreifbýlisviðmið og var í bókun nr. 6[36]. Fordæmið frá Finnlandi og Svíþjóð hefur þannig orðið hluti af meginreglum ESB.

Félagsmálasjóður Evrópu (ESF+) styður fyrst og fremst við fólk, færni og stofnanir á vinnumarkaði. Markmið hans er að efla atvinnuþátttöku, bæta menntun og kunnáttu, stuðla að félagslegri þátttöku og draga úr fátækt. Helstu áherslur sjóðsins eru:

1. *Atvinna og virkni á vinnumarkaði* – stuðningur við atvinnuleitendur, ungt fólk, langtímaatvinnulausa og fólk sem stendur höllum fæti á vinnumarkaði, ásamt stuðningi við sjálfstæða atvinnustarfsemi og fyrirtæki sem sinna félagslegum verkefnum.
2. *Menntun, endurmenntun og þjálfun* – starfsmenntun, símenntun, stafræn færni og aðlögun menntunar að þörfum vinnumarkaðarins.
3. *Aðlögun að breytingum á vinnumarkaði* – stuðningur við starfsfólk, fyrirtæki og frumkvöðla vegna tæknibreytinga, grænna umskipta og breyttrar aldurssamsetningar samfélaga.
4. *Félagsleg þátttaka og jafnt aðgengi* – aðgerðir gegn fátækt og félagslegri útilokun, aukið jafnrétti og stuðningur við hópa sem eiga erfiðara með að komast til fullrar þátttöku í samfélaginu.
5. *Stuðningur við börn og ungt fólk* – aðgerðir gegn fátækt barna og stuðningur við menntun, starfsþjálfun og atvinnuþátttöku ungs fólks.

Félagsmálasjóðurinn er ekki sérstaklega byggðamiðaður á sama hátt og Byggðaþróunarsjóðurinn. Hann getur þó nýst Íslandi til að styðja við byggðaþróun með því að fjármagna menntun og endurmenntun starfsfólks, starfsþjálfun, aðlögun að nýrri tækni og stuðning við fólk sem flytur til starfa í dreifðari byggðum.

Til viðbótar við þessa sjóði má nefna Sjávarútvegs-, fiskveiða- og fiskeldissjóðinn (EMFAF) sem styður sjálfbærar fiskveiðar og fiskeldi, vinnslu og markaðssetningu sjávarafurða og atvinnuþróun í strandbyggðu og getur því komið til viðbótar landbúnaðar- og byggðastuðningi við til að þróa fjölbreyttari atvinnutækifæri og verðmætasköpun í dreifbýli.

Samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnarinnar fyrir tímabilið 2028–2034 myndu þessir sjóðir, ásamt fleiri sjóðum, falla undir sameiginlegan stefnumarkandi ramma þar sem hvert ríki legði fram eina samþætta lands- og svæðisbundna samstarfsáætlun.

7.1.1 Þýðing fyrir Ísland

Byggðaþróunarsjóðurinn, sem er stærsti samheldnisjóðurinn, gæti nýst Íslandi til að tryggja fjármagn til nýsköpunar- og þróunarverkefna um allt land. Þannig gæti verið möguleiki á að styðja við virðiskeðjur matvæla, til dæmis afurðastöðvar, kornþurrkun, heimavinnslu matvæla, markaðssetningu afurða og samstarf framleiðenda. Einnig mætti nýta féð til fjárfestinga í orku- og varaflslausnum, líforku og endurnýjanlegri orku, stafrænum tengingum, rannsóknar- og þróunarstarfi, starfsmenntun og nýliðun. Sjóðurinn gæti einnig stutt við fjölbreyttara atvinnulíf í dreifðum byggðum, svo sem ferðaþjónustu, skógrækt eða aðra staðbundna auðlindanýtingu, auk verkefna sem bæta þjónustu, samgöngur og tengingu við markaði.

Þegar Finnland og Svíþjóð gengu í ESB var stofnað sérstakt Objective 6 til að veita fjármagni til mjög strjálbýlla svæða. Ísland gæti byggt á því fordæmi en jafnframt rökstutt víðtækari sérlausn. Ísland yrði fámennasta aðildarríki ESB og íbúaþéttleiki landsins, um fjórir íbúar á ferkílómetra, er langt undir þeim mörkum sem nú gilda um *mjög strjálbýl* svæði. Þar að auki myndu eyjastaða, mikil fjarlægð frá mörkuðum, dreifð byggð og hár kostnaður við samgöngur, þjónustu og viðhald innviða skapa Íslandi augljósa sérstöðu.

Ekki liggur fyrir hvaða fjárheimildir Ísland gæti vænst úr þeim sjóðum sem hér hafa verið taldir upp – það væri úrlausnarefni aðildarviðræðna.

8 Sveigjanleiki og sérlausnir

Sameiginlega landbúnaðarstefnan er í stöðugri þróun. Fjárhagsrammi ESB tekur almennt til sjö ára í senn en reglur og SLS-áætlanir eru endurskoðaðar reglulega. Sama á við um byggðaáætlanir og þær reglugerðir sem þeim tengjast. Síðustu áratugi hefur þróunin verið í átt til að auka ábyrgð aðildarríkja á eigin SLS-áætlunum, en innan sameiginlegra markmiða, viðmiða, fjárheimilda og samþykkis framkvæmdastjórnarinnar.

Einstök ríki hafa nýtt þennan sveigjanleika til að móta eigin reglur og skilgreiningar á því hvað teljast starfandi bændur, styrkhæft land og hvaða stuðningskerfi eru notuð. Þannig má segja að hönnun kerfisins miði að því aðildarríki þrói sínar sérlausnir innan lagaramma sem er almennur. Eins og fram kemur í umfjöllun um SLS hér að ofan virðist líklegt að Ísland gæti þróað sitt landbúnaðarkerfi innan regluverksins.

Í meginreglugerðinni um landbúnaðarstuðning má finna undanþágur, sérstakar stuðningsleiðir eða skilyrtar fjárheimildir til einstakra ríkja. Dæmi eru bómullarstuðningur til Búlgaríu, Grikklands, Spánar og Portúgals, humlaframleiðsla í Þýskalandi og framleiðsla á ólífuolíu og borðólífun í Grikklandi, Frakklandi og Ítalíu. Þessar undanþágur eru fáar, afmarkaðar og byggja á sögulegum fordæmum.

Í uppleggi að aðildarsamningi Evrópusambandsins við Noreg, Austurríki, Finnland og Svíþjóð frá 1994 eru ákvæði sem heimila sérstakan innlendan stuðning til landbúnaðar. Greinar 138–140 fjalla um tímabundinn og lækkandi stuðning til landanna (nema Svíþjóðar) til að jafna þann mun sem varð þegar löndin færðust úr fyrra stuðningskerfi yfir í sameiginlega landbúnaðarstefnu ESB. Stuðningurinn var bundinn samþykki framkvæmdastjórnarinnar, mátti í upphafi að hámarki nema mismuninum á fyrri innlendum stuðningi og þeim stuðningi sem heimill var samkvæmt CAP og átti að falla niður á fimm ára aðlögunartímabili.

Í 141. grein er framkvæmdastjórninni veitt heimild til að samþykkja að Finnland (og Noregur) veiti viðbótarstuðning til landbúnaðar til að mæta vandamálum sem rekja mætti til sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar og sem hafa það að markmiði að stuðla að aðlögun að

sameiginlega markaðnum. Greinin er ekki tímabundin en er skilyrt. Hún er enn nýtt sem grundvöllur fyrir viðbótarstuðning til landbúnaðar í suðurhluta Finnlands en mjög hefur dregið úr umfangi þessa stuðnings.

Í 142. gr. var Finnlandi og Svíþjóð veitt heimild til langtímastuðnings á afmörkuðum svæðum norðan 62. breiddargráðu og aðliggjandi svæðum með svipaðar aðstæður.[37] Þessi grein er sterkar orðuð en 141. grein og mælir fyrir um að framkvæmdastjórnin skuli heimila langtímastuðning til að tryggja landbúnað á tilteknum svæðum en hún er líka skilyrt[9]. Stuðningnum er ekki ætlað að leiða til aukinnar framleiðslu (útfært sem fjöldi gripa og heildarstærð styrkhæfs lands) og á heldur ekki að leiða til þess að heildarstuðningur til landbúnaðar á þessum svæðum aukist frá því sem var á viðmiðunartímabili fyrir aðild.

Þessi heimild er annars eðlis en sá harðbýlisstuðningur sem er tilgreindur í 71. gr. almennu landbúnaðarreglugerðarinnar sem er hluti af regluverkinu og er fjármagnaður að 65% leyti úr sjóðum ESB. Þær heimildir sem fjallað er um í 142. grein aðildarsamnings Finnlands koma til viðbótar stuðningi úr SLS, eru alfarið fjármagnaðar af Finnlandi og þótt stuðningsformin séu háð samþykki framkvæmdastjórnarinnar þá þurfa þau ekki að falla að reglum SLS. T.d. er hægt að greiða verðuppbætur á mjólk, kjöt eða egg.

Annar mikilvægur munur er að ákvæði í aðildarsamningi Finnlands standa ekki opin öðrum ríkjum. Þau geta skapað ákveðið fordæmisgildi fyrir nýja aðildarsamninga en þau eru niðurstaða samningaferlis tiltekinna landa á tilteknum tíma.

Meginmarkmiðið með þeim er að viðhalda landbúnaðarframleiðslu á jaðarsvæðum Finnlands (og Noregs) á sama tíma og öflug landbúnaðarframleiðsla og stór heimamarkaður sunnar í landinu skapa grundvöll að hagkvæmri vinnslu, stoðþjónustu, rannsóknum og menntun, kynbótastarfi og jafnvel eigin framleiðslu á búnaði og tækni. Þess vegna gátu Finnar meðal annars sæst á að framleiðsla á þessum jaðarsvæðum mætti ekki aukast; meginframleiðslugetan var (og er) sunnar.

Það er því ljóst að þessi ákvæði myndu ekki henta Íslandi. Hérlendis snýst áskorunin ekki um að vernda framleiðslu á jaðarsvæðum heldur að tryggja framleiðslu og fæðuöryggi í öllu landinu. Það verður ekki gert með afmörkuðum stuðningi til framleiðenda heldur þarf einnig að tryggja vinnslu, aðfangalínur og þekkingaruppbyggingu í landinu öllu.

Í þessu samhengi má líta til ákvæða í stofnsáttmála ESB þar sem áhersla er lögð á að styðja við „*...regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population density and islands…"*[38] og einnig er sérstök staða svokallaðra ystu svæða (*outermost regions*) rökstudd með vísan í *"...remoteness, insularity, small size, difficult topography and climate, economic dependence on a few products…*".[39]

9 Noregur

9.1 Ríkisstuðningur við landbúnað

Um beinan ríkisstuðning við norskan landbúnað er fjallað ítarlega í Riti LbhÍ nr. 169 og er vísað til þeirrar umfjöllunar hér.

[9] The Commission shall authorize Norway, Finland and Sweden to grant long-term national aids with a view to ensuring that agricultural activity is maintained in specific regions

9.2 Framleiðslu- og markaðsstýring í norskum landbúnaði

Noregur stýrir sínum landbúnaðarmörkuðum með viðmiðunarverðum, tollvernd, skilgreindum markaðsstjórnendum, framleiðendagjöldum og mjólkurkvóta. Á norsku er yfirleitt talað um *markedsregulering* sem í þessari skýrslu er þýtt sem „markaðsstýring", en í víðari skilningi má tala um framleiðslu- og markaðsstýringu, þar sem kerfið nær bæði til afsetningar, verðjöfnunar og í sumum tilvikum aðgerða sem draga úr framleiðslu.

Markmið markaðsstýringarinnar er að tryggja bændum stöðuga afsetningu og stöðug verð í samræmi við búvörusamninga. Kerfið á einnig að tryggja stöðugt framboð til neytenda um allt land á nokkurn veginn sambærilegu verði.[40]

Lagalegur grunnur kerfisins er fyrst og fremst *omsetningsloven* frá 1936. Lögin heimila gjaldtöku af sölu tiltekinna landbúnaðarafurða og ráðstöfun þeirra fjármuna til aðgerða sem stuðla að sölu- og markaðsjafnvægi. Nánari framkvæmd er útfærð í reglugerðum um markaðsstýringu landbúnaðarvara og í ákvörðunum *Omsetningsrådet*. Markaðsstýringin tengist jafnframt búvörusamningum, þar sem verðviðmið, tekjumarkmið og önnur atriði landbúnaðarstefnunnar eru ákveðin.[41]

Omsetningsrådet er skipað 11 fulltrúum bændasamtaka og stóru samvinnufélaganna (Tine og Nortura), ásamt fulltrúum annarra vinnslufyrirtækja og hins opinbera. Ráðið fer með fjármuni sem innheimtir eru með *omsetningsavgift* og tekur ákvarðanir um ráðstöfun þeirra. Landbruksdirektoratet er skrifstofa ráðsins og annast umsýslu þess.[42]

Framkvæmd markaðsstýringarinnar er að miklu leyti í höndum þriggja samvinnufyrirtækja sem hafa markaðsráðandi stöðu á norska búvörumarkaðnum. Tine í mjólk, Nortura í kjöti og eggjum og Felleskjøpet Agri í korni. Þessi fyrirtæki eru skilgreind sem markaðsstjórnendur (markedsregulator) og hafa tilteknum skyldum að gegna varðandi gagnasöfnun og miðlun upplýsinga og eiga að stuðla að jafnvægi á markaði þannig að verð geti þróast í samræmi við viðmiðunarverð eða önnur verðviðmið sem ákveðin eru í landbúnaðarsamningnum.

Markaðsstýringin felur í sér fjóra meginflokka aðgerða:

Í fyrsta lagi að bregðast við offramleiðslu tiltekinna búvara. Þetta getur verið gert með því að greiða fyrir að afurðir séu teknar út af markaði tímabundið, t.d. með geymslu á korni, frystingu á kjöti eða framleiðslu á mjólkurdufti úr umframmjólk. Einnig er stundum gripið til þess að afsetja vörur á aðra markaði, t.d. til fóðurs eða til útflutnings.

Í öðru lagi eru framleiðslustýrandi aðgerðir í tilteknum greinum til að draga úr framboði eða koma í veg fyrir offramleiðslu. Dæmi eru stytting eða seinkun varptíma, lægri sláturþyngd í svínum, úreldingargreiðslur og uppkaup mjólkurkvóta.

Í þriðja lagi er beinn framleiðslukvóti í mjólkurframleiðslu. Kvótakerfið er aðeins notað í mjólkurframleiðslu og er því fjallað sérstaklega um það í mjólkurkaflanum.

Í fjórða lagi eru faglegar aðgerðir og upplýsingastarf. Faglegar aðgerðir beinast einkum að framleiðendum og iðnaði og geta falist í ráðgjöf, rannsóknum, kynbótastarfi, gæðamálum og öðrum sameiginlegum verkefnum greinarinnar. Upplýsingastarf beinist að neytendum og er rekið meðal annars í gegnum upplýsingaskrifstofu og sérstök verkefni á borð við Norsk Mat.

Allar þessar aðgerðir eru fjármagnaðar með gjaldi sem er lagt á sölu landbúnaðarafurða (*omsetningsavgift).* Með þessu móti fjármagna framleiðendur sjálfir hluta þeirra aðgerða sem eiga að jafna markaðinn og styðja sölu viðkomandi afurða.[43]

Markaðsstýringin er ólík milli búgreina og hér á eftir verður fjallað stuttlega um hverja búgrein fyrir sig.

9.2.1 Mjólkurframleiðsla

Í Noregi er Tine, sem er samvinnufyrirtæki í eigu flestra mjólkurframleiðenda, með markaðsráðandi stöðu á mjólkurmarkaðnum. Til að tryggja lágmarkssamkeppni á mjólkurmarkaðnum og til að uppfylla reglur WTO hefur söfun og vinnsla mjólkur verið aðskilin og sérstakt dótturfyrirtæki Tine – *Norsk melkeråvare (NMR)* – kaupir mjólk af bændum, sækir hana, gæðaprófar og selur áfram til þeirra fyrirtækja sem annast vinnsluna (sem er að mestu leyti Tine). Norsk melkeråvare greiðir öllum bændum fyrir mjólkurinnlegg eftir sama reiknilíkani og áframselur mjólkina á sama verði til allra vinnslustöðva.

Verðjöfnunarkerfið fyrir mjólk (*prisutjevningsordningen for melk*) jafnar hráefnisverð eftir því í hvaða afurðir mjólkin er notuð. Afurðir með háa framlegð, einkum drykkjarmjólk og rjómi, greiða inn í kerfið en afurðir með lægri framlegð, svo sem smjör, ostar og mjólkurduft, geta fengið jöfnunargreiðslur. Markmiðið er að bændur fái sambærilegt verð fyrir mjólkina óháð afurðanotkun og staðsetningu framleiðslu.

Tine gefur út svokallað áætlað heildsöluverð *(Planlagt Gjennomsittligt Engrospris – PGE)* fyrir hálft ár í senn. Það verð sem bændur fá er svo þetta verð að frádregnum þeim kostnaði sem NMR ber vegna söfnunar mjólkur og gæðaeftirlits.

Viðmiðunarverðið (PGE) er fastsett með hliðsjón af samkeppnishæfni norskrar mjólkurframleiðslu, framleiðslumagni, afkomu framleiðenda og markmiðinu um landbúnað í öllum landshlutum.[15] Reiknilíkanið sem liggur til grundvallar ákvörðun PGE byggist á fjórum þáttum:

- **50%** – byggjast á þróun almennrar vísitölu neysluverðs til að tryggja að mjólkurverðið fylgi almennri verðþróun í hagkerfinu.
- **25%** – byggjast á vísitölu breytilegs framleiðslukostnaðar á kúabúum. Vísitalan tekur til kostnaðar vegna kjarnfóðurs, áburðar, raforku og dísilolíu og er reiknuð út frá búreikningum[30].
- **15%** – byggjast á þróun þess verðs sem mjólkurframleiðendur fá fyrir hrámjólk í Danmörku, Þýskalandi og Svíþjóð og tengja þannig norska kerfið við þróun á alþjóðlegum mjólkurmarkaði.
- **10%** – byggjast á verðþróun matvæla og óáfengra drykkja samkvæmt neysluverðsvísitölu og endurspegla þannig þróun á innlendum matvælamarkaði.[29]

Í Noregi er mjólkurframleiðsla takmörkuð með kvótakerfi. Kvótinn er skráður á bújarðir en eigandi getur, að uppfylltum skilyrðum, selt sinn kvóta af jörðinni. Við sölu þarf að jafnaði að selja að minnsta kosti 40% kvótans til ríkisins á föstu verði. Árið 2026 er það verð 4,00 norskar krónur á lítra sem er nokkuð lægra en mjólkurverð til bænda. Hinn hlutann (að hámarki 60%) má selja á frjálsum markaði til aðila innan sömu framleiðslusvæða. Verð á þeim hluta ræðst af samkomulagi kaupanda og seljanda.[44]

Sérstakt umframframleiðslugjald er lagt á framleiðslu umfram kvóta. Þetta gjald er nú 4,90 norskar krónur á lítra. Það er nálægt 80% af því verði sem bóndi fær fyrir mjólkina og þjónar sem sterkur hvati til að halda framleiðslu innan kvóta.[45]

9.2.2 Kjöt og egg

Nortura er samvinnufélag í eigu bænda og gegnir hlutverki markaðsstýranda fyrir nautakjöt, sauðfjár- og lambakjöt, svínakjöt og egg. Alifuglakjöt fellur ekki undir þessa markaðsstýringu.

Sem markaðsstýrandi aðila ber Nortura móttökuskyldu og skal taka við kjöti og eggjum frá öllum framleiðendum, óháð því hvort þeir eru félagsmenn í Nortura eða ekki.[46] Fyrirtækið ber jafnframt afhendingarskyldu gagnvart öðrum markaðsaðilum og upplýsingaskyldu sem á að tryggja jafnan aðgang að spám, verðupplýsingum og fyrirhuguðum markaðsaðgerðum.

Ólíkt mjólkurframleiðslu byggjast framleiðslutakmarkanir ekki á framleiðslukvóta heldur er jafnvægi á markaði fyrst og fremst tryggt með spám, verðlagningu og tímabundnum aðgerðum til að draga úr framleiðslu eða koma umframvörum í verð.

Helstu úrræðin eru frysting og tímabundin geymsla kjöts, frjáls stytting varptíma, verðbætur þegar egg eru brotin og aðskilin til vinnslu og styrkir vegna sölu kjöts og eggja á sérstaka markaði. Til sérstakra markaða teljast meðal annars Svalbarði, Jan Mayen, olíumannvirki á norska landgrunninu og skip í utanlandssiglingum. Aðgerðirnar eru fjármagnaðar með *omsetningsavgift* sem framleiðendur greiða við afhendingu.[47]

9.2.3 Alifuglakjöt

Formlegri markaðsstýringu með alifuglakjöt var hætt fyrir kalkún árið 1995 og kjúkling árið 2007. Nortura er því ekki markaðsstýrandi fyrir alifuglakjöt og ber ekki móttöku-, afhendingar- eða upplýsingaskyldu með sama hætti og fyrir rautt kjöt og egg. Ekki er heldur heimilt að fjármagna birgðasöfnun, verðlækkun umframbirgða eða aðrar hefðbundnar afsetningaraðgerðir úr sjóði Omsetningsrådet.

Framleiðendur kjúklinga og kalkúna greiða engu að síður *omsetningsavgift* en því er aðeins varið til sameiginlegra faglegra verkefna, rannsókna, gæða- og kynbótastarfs og upplýsingamiðlunar, en ekki til þess að jafna framboð og eftirspurn.

Framboði er fyrst og fremst stýrt með samningum milli sláturleyfishafa og framleiðenda. Virðiskeðjan er lóðrétt samþætt, framleiðsluferillinn stuttur og sláturleyfishafarnir geta því lagað framleiðslu tiltölulega hratt að áætlaðri eftirspurn.

Tollvernd er áfram mikilvæg. Árlegt viðmiðunarverð fyrir kjúkling[48] er notað við stjórnun tollverndar: fari skráð heildsöluverð yfir efri verðmörk getur Landbruksdirektoratet lækkað innflutningstolla.

9.2.4 Korn

Felleskjøpet Agri er markaðsráðandi (og markaðsstjórnandi) í korngeiranum. Fyrirtækið hefur móttökuskyldu fyrir korn frá öllum kornframleiðendum allt árið og frá öðrum kornkaupendum hluta ársins. Það hefur einnig skyldu til að tryggja öðrum aðilum aðgang að korni og upplýsingaskyldu um aðgerðir og spár.

Korn heyrir undir kerfi verðviðmiða[49] (málpris) sem skilgreind eru í búvörusamningi fyrir matarhveiti, matarrúg, fóðurbygg og fóðurhafra.[50]

Felleskjøpet Agri tilkynnir vikulega markaðsverð til stjórnvalda. Ef meðalverð innan ársins fer yfir viðmiðunarverð geta stjórnvöld ákveðið að viðmiðunarverð næsta árs sé lægra sem nemur frávikinu eða lækkað tolla tímabundið til að auka innflutning.[51]

Markaðsaðgerðir í korni geta falist í greiðslu kostnaðar við geymslu milli ára eða því að matkorn sé selt sem fóðurkorn.

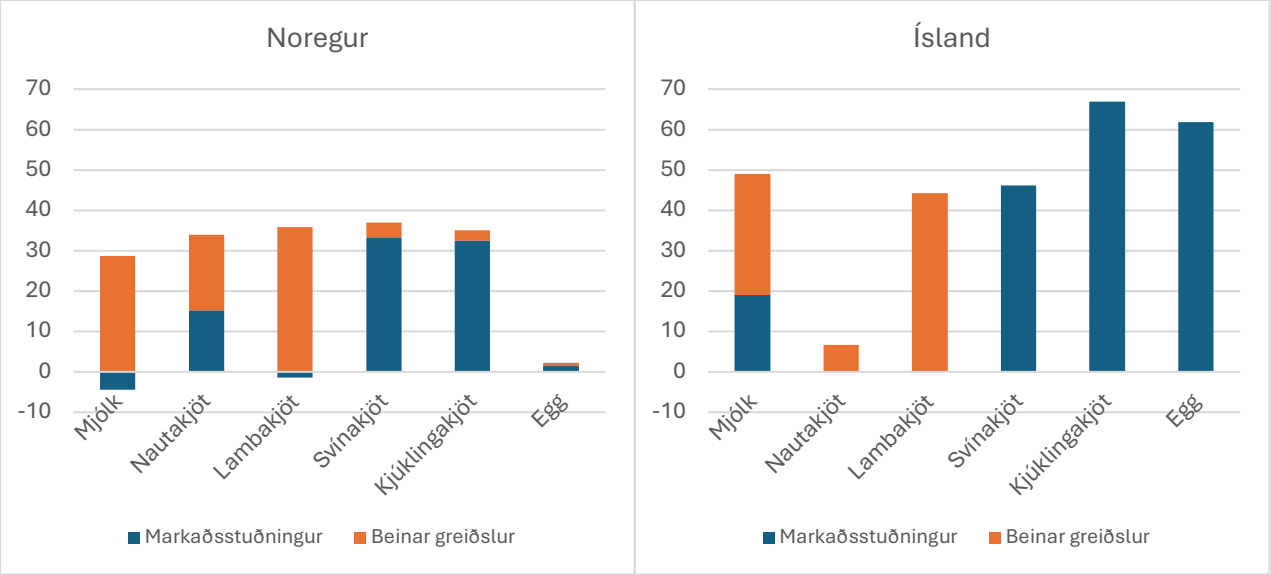
9.2.5 Kartöflur, grænmeti og ávextir

Í kartöfluframleiðslu, völdum grænmetistegundum og eplum er viðmiðunarverð skilgreint í búvörusamningi en í þessum geirum er ekki markaðsstjórnandi fyrirtæki líkt og í mjólk, kjöti, eggjum og korni. Viðmiðunarverð eru skilgreind fyrir kartöflur, tíu tegundir grænmetis og epli. Stjórnvöld safna vikulega upplýsingum um markaðsverð þessara afurða frá heildsölum og umboðsaðilum.[52]

Fari markaðsverð yfir efri verðmörk tvær vikur í röð geta stjórnvöld lækkað tolla tímabundið til að auka innflutning og draga úr verðhækkun.

9.3 Tollvernd

Flestar landbúnaðarvörur sem framleiddar eru í Noregi njóta tollverndar.[53] Síðustu ár hefur dregið úr vægi tollverndar í heildarstuðningskerfinu, sérstaklega í mjólk, nautakjöti og eggjum. Þannig hefur mjólkurverð til bænda í Noregi verið á sama róli og viðmiðunarverð OECD síðan árið 2022. Myndir 9 a) og b) sýna samanburð á markaðsstuðningi og heildarstuðningi sem hlutfall af heildarframleiðsluverðmæti valinna búvara í Noregi og á Íslandi.



Mynd 9 a) og b) Markaðsstuðningur og búgreinatengdar stuðningsgreiðslur til valinna búgreina í Noregi og á Íslandi. Meðaltal 2022-2024. Heimild: OECD.[54]

Eins og myndirnar hér að ofan sýna er markaðsstuðningur (sem að mestu helgast af tollvernd) mun lægra hlutfall af heildarstuðningi í Noregi en á Íslandi. Þetta á sérstaklega við um egg, kjúkling, svínakjöt og mjólk. Einnig sýnir samanburðurinn að beinn ríkisstuðningur til nautakjötsframleiðslu (sem hlutfall af framleiðendaverði) er umtalsvert hærri í Noregi en á Íslandi.

9.4 Samantekt

Norska landbúnaðarkerfið byggist, líkt og hið íslenska, á sterkri tollvernd og umfangsmiklum opinberum stuðningi. Samsetning stuðningsins er þó önnur. Stærri hluti hans er greiddur beint til bænda og svæðistengdur stuðningur er áberandi. Markaðsstuðningur sem hlutfall af

brúttótekjum viðkomandi afurðar er jafnframt lægri en á Íslandi í mjólkur-, svína-, alifugla- og eggjaframleiðslu.

Markaðsstýring er umfangsmikil og byggist að verulegu leyti á sterkum samvinnufélögum bænda sem gegna skilgreindum skyldum um móttöku, afhendingu, upplýsingagjöf og jafnvægi á markaði. Kerfið er þó mismunandi eftir búgreinum. Í mjólkurframleiðslu er framleiðslukvóti og verðjöfnun, í rauðu kjöti og eggjum er beitt tímabundnum afsetningaraðgerðum, en í alifuglaframleiðslu er framboði fyrst og fremst stýrt með samningum innan lóðrétt samþættrar virðiskeðju.

10 Möguleg framtíðarskipan stuðnings við landbúnað á Íslandi innan ESB

Aðlögun íslenska landbúnaðarstuðningskerfisins að sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB yrði mikil áskorun fyrir íslenskan landbúnað. Ísland gæti ekki viðhaldið tollvernd gagnvart öðrum aðildarríkjum og stuðningur við landbúnað gæti því ekki byggst í sama mæli og nú á háu innanlandsverði. Tapaða tollvernd þyrfti að bæta með beinum stuðningsgreiðslum að því marki sem það væri mögulegt.

Helstu áskorunum vegna aðlögunarinnar má skipta í fjóra hluta:

1. Breytt markaðsskilyrði og samkeppnisstaða einstakra búgreina og vinnslu.
2. Hönnun stuðningskerfisins og dreifing greiðslna milli búa, búgreina og landsvæða.
3. Fjármögnun stuðningsins, aðlögunartími og mögulegar sérlausnir.
4. Uppbygging stjórnsýslu, gagnakerfa og eftirlits.

Í þessum kafla er fjallað um þessi atriði með hliðsjón af regluverki ESB og niðurstöðum stöðumatsins.

10.1 Breytt markaðsskilyrði og samkeppnisstaða

Ef Ísland gengur í ESB myndu tollar á innfluttar búvörur frá aðildarríkjum ESB falla niður. Það myndi auka samkeppni og skapa þrýsting til verðlækkunar í þeim vöruflokkum þar sem markaðsvernd er mikil.

Lækkunin myndi ekki endilega vera jöfn reiknuðum markaðsverndarstuðningi samkvæmt aðferð OECD því hér til viðbótar þarf að taka tillit til vinnslu- og flutningskostnaðar, viðskiptakjara og álagningu í heildsölu og smásölu. Innlendir framleiðendur hefðu jafnframt áfram forskot vegna ferskleika og geymsluþols í sumum vöruflokkum og gætu notið tryggðar neytenda. Áhrifin yrðu því mismunandi eftir afurðum.

Meta þyrfti að hvaða marki og með hvaða leiðum ætti að mæta tekjuáhrifum minni markaðsverndar. Samkvæmt tölum OECD nam reiknaður markaðsverndarstuðningur í mjólkurframleiðslu að meðaltali 5,3 milljörðum króna á ári á tímabilinu 2022–2024. Talan er ekki nákvæmt mat á tollvernd eða væntu tekjutapi, en gefur vísbendingu um stærðargráðu núverandi verðstuðnings.

Sameiginlega landbúnaðarstefnan býður upp á ýmsar stuðningsleiðir sem nýst gætu mjólkurframleiðendum, meðal annars land-, gripa-, umhverfis- og fjárfestingargreiðslur. Hvort þær gætu vegið upp samsvarandi lækkun markaðsstuðnings réðist af fjármögnun og útfærslu kerfisins og mögulegum heimildum til innlends viðbótarstuðnings.

Vandinn er annars eðlis í svína-, alifugla- og eggjaframleiðslu. Færri augljósar stuðningsleiðir innan sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar henta þessum greinum og framleiðendur eru tiltölulega fáir. Beinn stuðningur gæti því orðið mjög hár á hvern framleiðanda og vakið spurningar um réttmæti, ríkisaðstoð og samkeppnisstöðu.

10.2 Hönnun stuðningskerfisins

Stór hluti beinna greiðslna innan sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar byggist á styrkhæfu landi. Helstu undantekningar eru gripagreiðslur, fjárfestingarstuðningur og stuðningur vegna samstarfsverkefna, leiðbeiningarþjónustu og þróunarverkefna.

Landgreiðslukerfin eru í megindráttum fjögur[10], en einstök ríki ákveða nánari útfærslu þeirra í landsáætlunum sínum:

1. Grunngreiðslur.
2. Vistgreiðslur.
3. Umhverfis- og dýraverndargreiðslur.
4. Greiðslur vegna náttúrulegra annmarka.

Einstök ríki hafa minna svigrúm til að setja sérstök skilyrði fyrir grunngreiðslum en öðrum landgreiðslum. Þær byggjast almennt á fjölda styrkhæfra hektara hjá starfandi bændum en geta verið misháar eftir svæðum[11].

Ísland þyrfti því að skilgreina starfandi bónda og afmarka styrkhæft land svo grunngreiðslurnar dreifðust ekki of víða. Í því samhengi þyrfti að taka afstöðu til eftirfarandi atriða:

1. Skilgreiningar á landbúnaðarstarfsemi og starfandi bónda.
2. Reglna um ráðstöfun lands, einkum leigulands, lands í eigu lögaðila og tengsla eiganda og rekstraraðila.
3. Lágmarksviðmiða um umfang landbúnaðarstarfsemi.
4. Afmörkunar styrkhæfs ræktaðs lands, beitilands og úthaga, þar á meðal gróðurlítils lands, sanda og auðna.

Ísland gæti valið að hafa almennar grunngreiðslur lágar og setja jafnframt þak á háar greiðslur. Það gæti skipt verulegu máli þar sem sum bú hafa stór beitilönd en tiltölulega lítinn bústofn. Slík bú gætu að öðrum kosti fengið mjög háan stuðning án þess að greiðslurnar endurspegluðu umfang framleiðslu, vinnuframlag eða mikilvægi búsins fyrir fæðuöryggi og byggð.

Vistgreiðslur, umhverfis- og dýraverndargreiðslur og greiðslur vegna náttúrulegra annmarka bjóða meira svigrúm til að skilyrða styrkupphæðir. Þær gætu til dæmis tengst skilgreindri landnýtingu, búfjárhaldi, viðbótarkostnaði eða tekjutapi vegna erfiðra náttúrulegra aðstæðna.

Samanlagður landstuðningur á hektara yrði því mishár milli búa eftir því hvaða stuðningsleiðum þau ættu rétt á. Grunngreiðslurnar gætu einnig verið misháar milli svæða.

Til viðbótar við landgreiðslur væri hægt að veita framleiðslutengdan stuðning í tilteknum greinum, meðal annars gripagreiðslur í nautgripa- og sauðfjárrækt og landgreiðslur vegna tiltekinnar ræktunar.

10.3 Fjármögnun og samningar

Á þessu stigi er ekki hægt að segja fyrir um fjármögnun landbúnaðarstuðnings ef Ísland yrði hluti af sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. Í kafla 5.6 er fjallað um skiptingu fjármögnunar eftir stuðningsleiðum, en reglugerðir ESB ákvarða ekki hver heildarfjárheimild Íslands yrði. Hún réðist af fjárhagsramma ESB á þeim tíma og niðurstöðu aðildarviðræðna.

Stöðumatið sýnir að stuðningsþörf íslensks landbúnaðar er mikil. Það er ekki óeðlilegt með hliðsjón af náttúrulegum aðstæðum, litlum heimamarkaði og háum aðfangakostnaði.

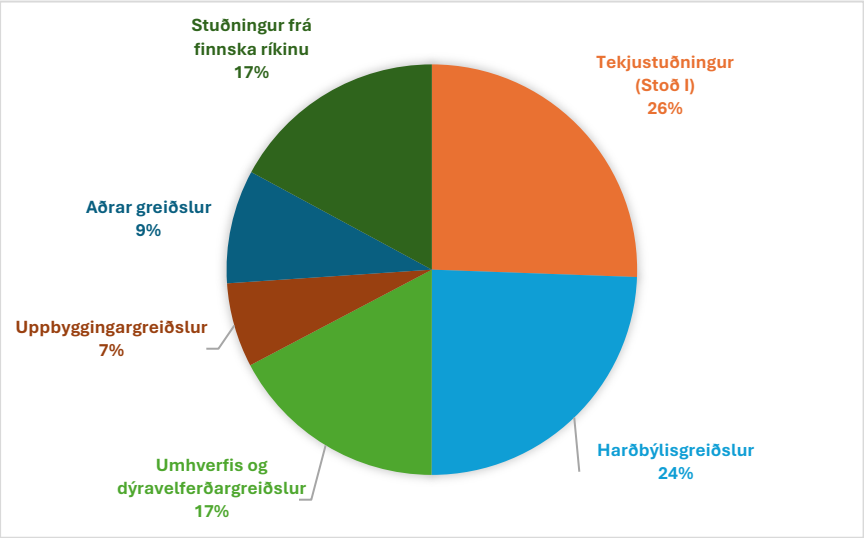
[10] Kerfin eru fleiri eins og fjallað er um í kafla 5.

[11] Svæði má skilgreina út frá félagslegum og efnahagslegum þáttum eða búskaparskilyrðum.

Lykilspurningin er hversu stór hluti stuðningsins gæti komið úr sjóðum ESB og hversu mikið þyrfti að fjármagna úr ríkissjóði Íslands.

Ísland gæti jafnframt óskað eftir heimildum til innlends viðbótarstuðnings umfram hefðbundnar stuðningsleiðir sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Hvort slíkar heimildir fengjust og hvaða skilyrði giltu um þær yrði samningsatriði.

Mynd 10 sýnir skiptingu stuðningsgreiðslna í Finnlandi. Um fjórðungur greiðslna kemur úr Stoð I og um 17% er innlendur stuðningur frá finnska ríkinu. Það sem eftir stendur kemur að mestu í gegnum mismunandi stuðningsleiðir dreifbýlisþróunarsjóðsins, Stoðar II. Stuðningur úr Stoð I er alfarið fjármagnaður af ESB en Stoð II er samfjármögnuð af ESB og aðildarríkjunum.



Mynd 10. Skipting landbúnaðarstuðnings í Finnlandi fyrir tímabilið 2023-2027[55]

Nær allt Finnland uppfyllir skilyrði fyrir greiðslum vegna náttúrulegra annmarka og landið hefur sérstaka heimild til innlends stuðnings á norðlægum svæðum, aðallega norðan 62. breiddargráðu. Finnska dæmið sýnir að stuðningur getur komið úr fleiri en einum fjármögnunarflokki, en segir ekki hversu stór íslenskur fjárhagsrammi yrði.

Ekki er því hægt að draga heildstæða ályktun um fjármögnun íslenska stuðningskerfisins á þessu stigi. Heildarstuðningur frá ESB, skipting milli stuðningsleiða og mögulegur viðbótarstuðningur íslenska ríkisins réðust af aðildarviðræðum.

10.4 Stjórnsýsluleg umgjörð

Ef Ísland gengi í ESB myndi stjórnsýsluleg umgjörð landbúnaðarstuðnings breytast umtalsvert. Stærsti munurinn fælist í aukinni formfestu, gagnakröfum og ytra eftirliti. Stuðningsleiðir og fjárhæðir væru ekki lengur aðeins niðurstaða búvörusamninga milli ríkisins og samtaka bænda, heldur hluti af sameiginlegum ramma SLS. Íslensk stjórnvöld hefðu áfram svigrúm til að velja og útfæra stuðningsleiðir, en innan þess ramma og þeirra fjárheimilda sem samþykktar væru.

Ísland þyrfti að vinna stöðugreiningu (SVÓT), meta þarfir landbúnaðar og dreifbýlis og skilgreina markmið, mælikvarða og áfanga. Á þeim grunni yrði unnin SLS-landsáætlun. Þar þyrfti að lýsa stuðningsleiðum, skilyrðum þeirra og fjármögnun, rökstyðja hvernig þær mæta

skilgreindum þörfum og setja töluleg markmið um umfang og árangur. Framkvæmdastjórn ESB þyrfti að samþykkja áætlunina og meiri háttar breytingar á henni.

Ísland þyrfti árlega að gera grein fyrir útgjöldum, framkvæmd og árangursmælikvörðum. Ef árangur viki verulega frá settum markmiðum gæti framkvæmdastjórnin kallað eftir skýringum og nýrri aðgerðaáætlun. Kerfið felur því í sér markvissara árangursmat en tíðkast hefur hér.

Landgreiðslur myndu kalla á samþætt umsóknar- og eftirlitskerfi. Í því felst meðal annars landfræðilegt upplýsingakerfi (LPIS) sem næði yfir allt styrkhæft land, rafrænar landfræðilegar umsóknir, skrá yfir styrkþega og reglubundið eftirlit með landnotkun, meðal annars með fjarkönnun.

Viðurkennd greiðslustofa bæri ábyrgð á umsýslu, greiðslum og eftirliti með útgjöldum SLS. Hluta verkefnanna mætti fela öðrum stofnunum, en greiðslustofan bæri áfram ábyrgð á því að greiðslur væru lögmætar, réttar og rétt skráðar. Óháður vottunaraðili, á borð við Ríkisendurskoðun, þyrfti jafnframt að endurskoða reikninga og virkni stjórn- og eftirlitskerfisins.

Umfang stjórnsýslunnar yrði að öllum líkindum meira en við núverandi fyrirkomulag. Það réðist þó af fjölda og flækjustigi þeirra stuðningsleiða sem Ísland veldi og því að hvaða marki unnt væri að byggja á núverandi stofnunum, skrám og upplýsingakerfum.

11 Bráðabirgðaniðurstöður og næstu skref

Fyrirliggjandi greining er hugsuð sem áfangaskýrsla vegna endurskoðunar stuðningskerfis íslensks landbúnaðar. Af henni má þó draga nokkrar skýrar niðurstöður.

Íslenskur landbúnaður nýtur umfangsmikils stuðnings en samsetning hans er ólík eftir búgreinum. Markaðsstuðningur vegur þungt, einkum í mjólkur-, svína-, alifugla- og eggjaframleiðslu, en beinar greiðslur renna að mestu til sauðfjár- og mjólkurframleiðslu auk ylræktar. Stuðningur sem tengist landi, umhverfisaðgerðum eða almennum byggðasjónarmiðum vegur mun minna. Kerfið hefur fyrst og fremst stutt við framleiðslu en tengsl einstakra greiðslna við skýr markmið og mælanlegan árangur eru ekki alltaf ljós.

Samanburður við Noreg sýnir að umfangsmikill landbúnaðarstuðningur þarf ekki að byggjast í sama mæli á háu verði til framleiðenda og neytenda. Þar vegur beinn og svæðisbundinn stuðningur þyngra, jafnframt því sem tollvernd og markaðsstýring eru áfram mikilvæg. Norska kerfið verður ekki flutt óbreytt til Íslands, en það sýnir að hægt er að styðja umfang innlendrar framleiðslu með annarri samsetningu stuðnings.

Aðild að ESB myndi hafa umtalsverð áhrif á rekstrar- og stuðningsumhverfi íslensks landbúnaðar. Tollvernd gagnvart öðrum aðildarríkjum félli niður, stærri hluti stuðnings yrði bundinn landi eða skilgreindum aðgerðum og stjórnsýsla stuðningskerfisins þyrfti að uppfylla kröfur um landsáætlun, greiðslustofu, gagnakerfi, eftirlit og árangursmat.

Mesta aðlögunin yrði í þeim greinum sem nú reiða sig á hátt innanlandsverð. Reiknaður markaðsverndarstuðningur OECD lýsir umfangi verðbilsins en segir ekki til um tekjutap framleiðenda. Meta þarf hverja grein sérstaklega, þar á meðal samkeppnisstöðu vinnslu, neytendatryggð og mögulegar stuðningsleiðir.

Regluverk sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar veitir talsvert svigrúm til innlendrar útfærslu. Greiningin bendir ekki til að Ísland þyrfti almenna undanþágu frá regluverki SLS til að móta

stuðningskerfið. Mögulegar takmarkanir á innflutningi lifandi búfjár skipta miklu máli fyrir Ísland og þær þyrfti að taka til meðferðar í aðildarviðræðum.

Mikil óvissa ríkir um heildarfjárheimildir, aðlögunartíma og mögulegan innlendan viðbótarstuðning. Reglur og stefnumörkun ESB sýna sérstaka áherslu á harðbýl, norðlæg og afskekkt svæði. Fyrri aðildarsamningar sýna að sérákvæði til að tryggja viðhald landbúnaðarframleiðslu á tilteknum svæðum eru möguleg.

Framhald greiningarinnar ræðst af niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar 29. ágúst og þeim ákvörðunum sem teknar verða í kjölfarið. Verði ákveðið að halda áfram vinnu vegna mögulegrar ESB-aðildar yrði rétt að beina næsta áfanga að afmörkun styrkhæfs lands, sviðsmyndum fyrir einstakar búgreinar, mögulegri fjármögnun, stjórnsýslulegri uppbyggingu og stuðningi við aðra atvinnustarfsemi í dreifbýli. Verði ákveðið að hefja ekki aðildarviðræður myndi áframhaldandi vinna þess í stað beinast að mótun nýs innlends stuðningskerfis á grundvelli stöðumatsins og fordæma frá Noregi og ESB.

12 Tilvísanir

[1] Alþingi, Búnaðarlög; Alþingi, Búvörulög.
[2] Alþingi, Búvörulög.
[3] https://www.althingi.is/altext/153/s/1930.html
[4] https://www.althingi.is/altext/153/s/1913.html
[5] https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2024/09/24/Adgerdaaaetlun-landbunadarstefnu/
[6] https://samradapi.island.is/api/Documents/0b125c97-9a98-ec11-9baf-005056bcce7e
[7] https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2025_354e7040/a80ac398-en.pdf
[8] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/agric?display=list&lang=en&sort=category&subtheme=agr.apri.apri_pi.apri_pi20&utm
[9] https://branda.lbhi.is/utgefid_efni/Rit_LbhI_142.pdf
[10] https://www.ss.is/baendur-2/afurdaverd/svin-afurdaverd/
[11] https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardPrice/DashboardMarketPrices.html
[12] https://medlem.nortura.no/organisasjon/prislister/avregningspriser-gris-vilkar-gris
[13] Stjórnarráðið, „Samkomulag um breytingar á samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar, samningi um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða og rammasamningi um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins."
[14] Stjórnarráðið, „Samningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða".
[15] Stjórnarráðið, „Samkomulag um breytingar á samningi um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða frá 19. febrúar 2016".
[16] Stjórnarráðið.
[17] Stjórnarráðið, „Samningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða".
[18] Stjórnarráðið, „Samkomulag um breytingar á samningi um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða frá 19. febrúar 2016".
[19] Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, „Skýrsla nr. C14:04: Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi - Staða og horfur".
[20] Matvælaráðuneytið, Reglugerð um almennan stuðning við landbúnað.
[21] Matvælaráðuneytið.
[22] Harðarson, „Jarðræktarstyrkir, land-greiðslur og tjónabætur".
[23] Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, „Landbúnaðarstefnan Ræktum Ísland!"
[24] Sbr. 6. gr. Reglugerðar EU 2021/2115
[25] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj/eng#ntr38-L_2021435EN.01000101-E0038
[26] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0560
[27] https://www.telepac.agriculture.gouv.fr/telepac/pdf/taa/2024/AO-2024_notice.pdf
[28] https://www.gov.pl/web/arimr/stawki-platnosci-bezposrednich-oraz-przejsciowego-wsparcia-krajowego-za-rok-2024?utm
[29] https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/reforma-de-la-pac/plan-estrategico-pac-post-2020/documentos/balance-pac-2024.pdf
[30] https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000050316797?utm
[31] https://www.gov.pl/web/arimr/stawki-platnosci-bezposrednich-oraz-przejsciowego-wsparcia-krajowego-za-rok-2024?utm
[32] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj/eng
[33] https://www.bondi.is/frettir/skyrsla-millithinganefndar-baendasamtaka-islands?fbclid=IwY2xjawTj3fNwZG9mBWV4dG4DYWVtAjExAHNydGMGYXBwX2lkEDIyMjAzOTE3ODgyMDA4OTIAAR65iOK0oheo7GMCUcLmYanw16KurxQYgl_fAfILAFAJvkEAngMRGpwvTcGwXw_aem_Ti9mOllRZORWhVhZhb5iSg
[34] https://www.efta.int/sites/default/files/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Annexes%20to%20the%20Agreement/annex1.pdf

[35] https://vi.is/files/esb_úttekt_ams_apríl_2014_1074752479.pdf
[36] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R1060-20260701
[37] https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/acc_1994/sign/eng
[38] https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_174/oj/eng
[39] https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_349/oj/eng
[40] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/markedsregulering
[41] https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1936-07-10-6?utm
[42] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/markedsregulering
[43] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/pristilskudd-og-avgifter-pa-jordbruksvarer/satser-for-pristilskudd-og-avgifter/satser-for-avgifter
[44] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/ordninger-for-jordbruk/salg-av-grunnkvote
[45] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/pristilskudd-og-avgifter-pa-jordbruksvarer/satser-for-pristilskudd-og-avgifter/satser-for-avgifter
[46] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/markedsregulatorer
[47] https://lovdata.no/nav/forskrift/2020-06-22-1400
[48] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/marked-og-pris/priser-og-prisuttak/noteringspris-fjorfe
[49] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/marked-og-pris/priser-og-prisuttak/prisuttak
[50] https://www.regjeringen.no/contentassets/03cbb8535e6d4136ad6410fb1df36e54/jordbruksavtale-2025-2026-med-endelige-satser-for-produksjons-og-avlosertilskudd.pdf
[51] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/malprissystemet
[52] https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/industri-og-handel/marked-og-pris/priser-og-prisuttak/frukt-og-gr%C3%B8nt/malpriser
[53] https://www.regjeringen.no/en/topics/food-fisheries-and-agriculture/jordbruk/innsikt/handel-med-jordbruksprodukt/importvernet-for-jordbruksvarer/id2364459/
[54] https://www.oecd.org/en/publications/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2025_a80ac398-en/support-materials.html
[55] https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/553618/luke_luobio_71_2023.pdf?isAllowed=y&sequence=1