

Borgum v/ Norðurslóð  
600 Akureyri  
Sími 460-8900  
rha@unak.is  
<http://www.rha.is>



## **GREIÐSLUMARK MJÓLKUR**

***Tillögur um leiðir vegna sölu og kaupa***

***Desember 2018***

***Höfundar***

***Guðrún Rósa Þórsteinsdóttir, Helga Einarsdóttir,***

***Hjalti Jóhannesson og Vífill Karlsson***

Greinargerð útg. 5. desember 2018.

© RHA-Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri 2018

Öll réttindi áskilin. Skýrslu þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem með ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis útgefanda.

R-18-053-LAN

RHA-S-16-2018

ISSN 1670-8873 (vefútgáfa)

L-ISSN 1670-8873 (prentútgáfa)

***Greinargerð unnin fyrir  
Bændasamtök Íslands og  
Landssamband kúabænda***



## EFNISYFIRLIT

<b>HELSTU NIÐURSTÖÐUR .....</b>	<b>5</b>
<b>1. INNGANGUR .....</b>	<b>8</b>
<b>2. ÞRÓUN GREIÐSLUMARKSKERFISINS .....</b>	<b>9</b>
<b>3. ÞRÓUN Á MAGNI OG LANDFRÆÐILEGRI DREIFINGU GREIÐSLUMARKS 2000-2017 .....</b>	<b>12</b>
3.1. LANDSHLUTAR .....	12
3.2. SVEITARFÉLÖG .....	14
3.3. BÝLI .....	16
<b>4. MJÓLKURFRAMLEIÐSLA OG BYGGÐAÞRÓUN.....</b>	<b>18</b>
<b>5. MARKAÐUR MEÐ GREIÐSLUMARK FRÁ 2010.....</b>	<b>22</b>
5.1. FRAMBOÐ - INNLAUSN GREIÐSLUMARKS .....	22
5.2. EFTIRSPURN - KAUP Á INNLEYSTU GREIÐSLUMARKI .....	24
5.3. VERÐMYNDUN Á GREIÐSLUMARKI .....	25
<b>6. DÆMI UM STÝRINGU MARKAÐA OG FRAMLEIÐSLU ERLENDIS OG ÁHRIF HENNAR.....</b>	<b>28</b>
6.1. EVRÓPUSAMBANDIÐ.....	28
6.2. SVÍPÞÓÐ .....	29
6.3. NOREGUR.....	30
6.4. NÝFUNDNALAND OG LABRADOR (KANADA) .....	32
<b>7. VIÐSKIPTI MEÐ GREIÐSLUMARK – TILLÖGUR UM MISMUNANDI LEIÐIR OG ÚTFÆRSLUR .....</b>	<b>34</b>
7.1. LEIÐ A: ENDURVEKJA KVÓTAMARKAÐ FRÁ 2010 .....	35
7.2. LEIÐ A1: KVÓTAMARKAÐUR, ÞAK OG SVÆÐISSKIPTING .....	37
7.3. LEIÐ A2: KVÓTAMARKAÐUR, ÞAK, SVÆÐISSKIPTING, KRÖFUR UM EIGNARHALD.....	37
7.4. LEIÐ A3: TVÖ AÐSKILIN KERFI; STÓR- OG FJÖLSKYLDUBÚ .....	38
<b>8. NIÐURSTÖÐUR.....</b>	<b>41</b>
<b>HEIMILDASKRÁ .....</b>	<b>44</b>
<b>VIÐMÆLENDASKRÁ.....</b>	<b>48</b>
<b>VIÐAUKI 49</b>	



## MYNDIR

Mynd 1: Þróun greiðslumarks eftir landshlutum 2000-2017 (Matvælastofnun, 2018). .....	13
Mynd 2: Hlutfallsleg skipting greiðslumarks eftir landshlutum árið 2017 (Matvælastofnun, 2018). .....	13
Mynd 3: Hlutfallslegur vöxtur greiðslumarks 2000-2018, 2000=100 (Matvælastofnun, 2018). .....	14
Mynd 4: Hlutfallsleg skipting framleiðsluvirðis einstakra atvinnugreina árið 2015, eftir landshlutum (Sigurður Jóhannesson, Sigurður Árnason og Snorri Björn Sigurðsson, 2017). .....	18
Mynd 5: Mjólkurvinnslustöðvar og nautgripabú í árslok 2015 (Einar Örn Hreinsson og Sigurður Árnason, 2016). .....	20

## TÖFLUR

Tafla 1. Þróun greiðslumarks 2000-2017 eftir sveitarfélögum í þús. lítra, raðað eftir magni árið 2017 (Matvælastofnun, 2018).....	15
Tafla 2: Þróun greiðslumarks 2000-2017, samantekt nokkurra stærða (Matvælastofnun, 2018).....	16
Tafla 3: Innlausnarferli greiðslumarks. ....	23
Tafla 4: Söluferli greiðslumarks. ....	24



## HELSTU NIÐURSTÖÐUR

- Breytingar í landbúnaði valda öðrum samfélags- og efnahagslegum breytingum sem verður mest vart í dreifbýli en þó einnig í þéttbýli þar sem þjónusta við landbúnað og dreifbýl héruð er sinnt. Samþjöppun hefur orðið í landbúnaði og jarðir færst á færri hendur. Fólki hefur fækkað í sveitum og samsetning mannfjöldans breyst sem kemur fram í mikilli fækkun barna. Þetta hefur áhrif á þjónustu og fleira.
- Mjólkurframleiðsla og annar landbúnaður er grunnatvinnuvegur og forsenda búsetu víða í sveitum. Árið 1985 var fullvirðisréttur tekinn upp sem átti að tryggja bændum fullt verð fyrir ákveðið magn af mjólk. Árið 1992 var greiðslumark innleitt í stað fullvirðisréttar og frjálst framsal á greiðslumarki mjólkur var heimilað. Settur var upp miðlægur tilboðsmarkaður fyrir greiðslumark árið 2010 sem MAST annaðist. Árið 2016 var sett fast verð á greiðslumark
- Býlum með greiðslumark hefur fækkað um rúm 40% frá árinu 2000 og hafa býlin stækkað. Árið 2000 voru samtals 1.023 býli með greiðslumark en 597 árið 2017. Fjórir landshlutar voru með 93% greiðslumarks árið 2017, bú á Suðurlandi með 40%, Norðurland eystra með 25%, Norðurland vestra 16% og Vesturland 13%.
- Hér er gengið út frá því sem megin leið, sem við köllum Leið A að greiðslumark haldi áfram eftir endurskoðun búvörusamninga 2019. Gert er ráð fyrir miðlægum kvótamarkaði, líkt og þeim sem var starfræktur á vegum MAST 2010 til 2016, þar sem verð ræðst af framboði og eftirspurn. Miðað er við að ákveðið þak verði á því greiðslumarki sem hver og einn getur keypt.
- Einnig er bent á leiðir A1 og A2 sem ganga lengra. Þannig nýtist ríkisstuðningurinn, sem greiðslumarkið veitir, betur til að jafna tækifæri til starfa og búsetu. Einnig til að styðja við rekstur fjölskyldubúa og stuðla að jafnari samkeppni. Leið A1 gerir ráð fyrir markaði eins og leið A en til að minnka landfræðilega samþjöppun greiðslumarks væri skoðað að taka upp t.d. 4 svæði sem ekki mega flytja greiðslumark á milli eða hafa tiltekið hámark á hvert svæði. Leið A2 gengur lengra og miðar við að frekari áhersla verði lögð á að viðhalda rekstri fjölskyldubúa. Settar verði hömlur á að fyrirtæki fái ríkisstuðninginn sem felst í greiðslumarki og keppi við fjölskyldubú um það, s.s. fyrirtæki í lóðréttu eignarhaldi annarra eða í eigu lögaðila í ótengdum rekstri.
- Leið A3 er nokkuð róttækari en hinar þar sem hugmyndin er að skipta greiðslumarkskerfinu upp í annarsvegar stór bú og hinsvegar lítil fjölskyldubú. Viðskipti með greiðslumark væru ekki heimil á milli kerfa en leið A ríkti innan þeirra.

Þannig myndi samþjöppun mjólkurframleiðslu halda áfram, einkum í stórbúa kerfinu en lítil bú nytu styrkja til framleiðslu mjólkur og úrvinnslu afurða og hefðu annað hlutverk en stórbúin. Mikilvægt er þó í þessari tillögu, út frá matvælaöryggi, t.d. vegna afleiðinga náttúruhamfara, að stóru búin dreifist á a.m.k. fjögur svæði á landinu.

- Allar tillögurnar hafa það sameiginlegt að hugað er að stærðarhagkvæmni, umhverfispáttum og nýsköpun og reynt að mæta báðum sjónarmiðum um aukna hagkvæmni en jafnframt dreifða búsetu.



## 1. INNGANGUR

Verkefni þetta, sem unnið er að beiðni Bændasamtaka Íslands og Landssambands kúabænda, felst í að skoða núverandi kerfi við framsal á greiðslumarki mjólkur, með tilliti til áhrifa þess. Núverandi kerfi einkennist af mikilli stýringu og föstu verði. Einnig verða skoðuð áhrif fyrra kerfis, kvótamarkaðarins sem var við lýði frá 2010. Kerfið þar á undan einkenndist af miklu frjálsræði í framsali. Þar verða aðallega skoðuð samþjöppun og þróun eignarhalds á greiðslumarki.

Í þessari greinargerð eru reifaðir helstu kostir og gallar fyrrverandi kerfa og þau áhrif sem leiðirnar hafa haft í för með sér, samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum. Þar er fjallað um áhrif á fjölda og stærð býla í mjólkurframleiðslu, mannfjöldapróun, verðlag á greiðslumarki og fleira. Að beiðni verkkaupa voru skoðaðar mögulegar útfærslur á viðskiptum með greiðslumark og gerð grein fyrir líklegum kostum og göllum hverrar leiðar fyrir sig. Hér er bæði átt við kosti og galla út frá hagfræðilegu sjónarhorni og út frá landfræðilegu og samfélagslegu sjónarhorni. Þar er meðal annars átt við þróun mannfjölda í mismunandi byggðalögum og samsetningu hans eftir aldri og kyni. Þá var einnig litið til atriða s.s. möguleikans á að halda úti skólum, verslunum, afurðastöðvum og jafnvel sveitarfélögum en þetta ræðst að verulegu leyti af mannfjölda, framboði af störfum og afkomu undirstöðuáttvinnugreina viðkomandi héraða.

Settur var saman samráðshópur fjögurra sérfræðinga Háskólans á Akureyri Guðrúnar Rósu Þórsteinsdóttur, Helgu Einarsdóttur, Hjalta Jóhannessonar og Vífils Karlssonar en þau eru með fjölbreytt sérsvið, þ.e. hagfræði, hagræna landfræði, félagsfræði, aðferðafræði og upplýsingafræði. Guðrún Rósa, sem er forstöðumaður RHA, var verkefnisstjóri og Helga Einarsdóttir var starfsmaður hópsins. Fundaði hópurinn reglulega. Þetta vinnulag var valið til að unnt væri að vinna verkefnið innan þess fremur þrönga tímaramma sem því var ætlaður. Jafnframt bauð þetta vinnulag upp á aðkomu sérfræðinga á mismunandi sviðum, sem leiddi til að mörg sjónarmið gátu komið fram.

Verkefni hópsins var að koma með hugmyndir að mögulegum leiðum hvað varðar viðskipti með greiðslumark. Hugmyndirnar koma úr ýmsum áttum innan hópsins. Þær koma úr hugarflugi frekar en að vera fullmótaðar.

Í greinargerð þessari eru hugtökin kvóti og greiðslumark notuð jöfnum höndum.

## 2. ÞRÓUN GREIÐSLUMARKSKERFISINS

Framleiðslustýring í mjólkurframleiðslu hefur verið við lýði á Íslandi frá árinu 1979. Það ár var lögum um Framleiðsluráð landbúnaðarins breytt og búmarkskerfi tekið upp vegna offramleiðslu á mjólk. Árið 1985 voru sett ný lög um framleiðslustýringu í landbúnaði, lög um breytingu á lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Samkvæmt lögnum átti ríkið að tryggja, með samningum, fullt verð til bænda fyrir ákveðið magn búvara en skert verð fyrir framleiðslu umfram umsamið magn. Einnig átti að draga úr útflutningsbótum ríkissjóðs (Guðmundur Stefánsson, 1998).

Þetta sama ár var fyrsti búvörusamningurinn gerður á grundvelli búvörulaganna og fullvirðisréttur tekinn upp. Fullvirðisréttur var það framleiðslumagn sem framleiðendur fengu fullt verð fyrir og var hann ákveðinn sem heild fyrir landið allt og síðan skipt niður, fyrst á búmarkssvæði og síðan á einstaka framleiðendur. Fullvirðisréttur var reiknaður út frá framleiðslu einstakra bænda árin 1981 til 1983 og var framsal á fullvirðisrétti leyfilegt en lítið var þó um viðskipti (Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson, 2005).

Annar búvörusamningur var gerður árið 1987, sem gildi til ársins 1992 og var hann í meginatriðum framlenging á fyrri samningi. Árin 1989 til 1991 giltu strangar reglur um viðskipti með fullvirðisrétt og þar af leiðandi lágu viðskipti að mestu leyti niðri á þeim tíma (Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson, 2005). Í þriðja búvörusamningnum, sem gildi árin 1992 til 1998, var aðallega fjallað um sauðfjárframleiðslu. Árið 1992 var því gerður mjólkursamningur, þar sem nánari útfærsla á þeim atriðum sem snéru að mjólkurframleiðslu í samningnum frá árinu 1992 kom fram (Guðmundur Stefánsson, 1998).

Með mjólkursamningnum var greiðslumark innleitt í stað fullvirðisréttar og útflutningsbætur felldar niður. Framleiðslustýring var fest í sessi og frjálst framsal á greiðslumarki mjólkur heimilað. Kvótakerfið átti að auka sveigjanleika í mjólkurframleiðslu, gera bændum kleift að hagræða í rekstri og auka framleiðslu. Því var samið um að mjólkurverð til bænda myndi lækka um ákveðnar prósentur árin 1992, 1993 og 1994 (Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson, 2005).

Margar breytingar höfðu verið gerðar á búvörulögnum frá því að þau voru sett árið 1985. Árið 1993 voru allar breytingar, ásamt þeim breytingum sem voru gerðar vegna mjólkursamningsins árið 1992, sameinuð í ein lög, lög um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 og eru þau í gildi í dag (Guðmundur Stefánsson, 1998).

Fimmti mjólkursamningurinn var gerður árið 1998 og var hann í gildi til ársins 2005. Beingreiðslur frá ríkinu voru teknar upp, þar sem tæpur helmingur greiðslna var háður

framleiðslu. Rúmur helmingur þeirra var greiddur, óháð framleiðslu, svo lengi sem framleiðsla lögbýlis væri að minnsta kosti 85% greiðslumarks á tímabilinu (Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson, 2005). Einnig voru gerðar miklar breytingar á verðlagningu mjólkur og greiðslu til framleiðenda. Lágmarksverðið miðaðist við fyrsta flokks mjólk með skilgreindu efnainnihaldi og eftir því sem efnainnihaldið varð betra þá hækkaði verðið til framleiðenda (Stefanía Nindel og Sveinn Agnarsson, 2002).

Sjötti mjólkursamningurinn var gerður árið 2005 og var hann í gildi til ársins 2012. Beingreiðslur ríkisins voru ekki lengur ákveðið hlutfall af verði mjólkur heldur fastar verðtryggðar heildarfjárhæðir (Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson, 2005). Árið 2012 var samningurinn framlengdur í áföngum til ársloka 2016 (Ríkisendurskoðun, 2013).

Árið 2010 var sett reglugerð um markaðsfyrirkomulag við aðilaskipti að greiðslumarki mjólkur á lögbýlum. Reglugerðin tók gildi árið 2011 en með henni var komið á sérstökum kvótamarkaði sem Matvælastofnun átti að annast. Tilboðsmarkaðir fyrir greiðslumark áttu að fara fram tvisvar á ári og tilfærsla, gjafir eða sala greiðslumarks milli lögbýla, utan tilboðsmarkaðar var óheimil (*Reglugerð um markaðsfyrirkomulag við aðilaskipti að greiðslumarki mjólkur á lögbýlum nr. 190/2011*).

Í gildandi búvörusamningi, frá 1. janúar 2017, kemur fram stefnumörkun um breytingar á því kerfi sem hefur verið við lýði síðastliðinn aldarfjórðung. Í honum segir: „Stefnt er að því að greiðslumarkið fjari út á samningstímanum, bæði sem viðmiðun fyrir beingreiðslur og kvóti sem tryggir forgang að innanlandsmarkaði. Ákvörðun um afnám kvóta árið 2021 verður þó ekki tekin fyrr en á árinu 2019. Stuðningsformi ríkisins er breytt og byggist á fleiri viðmiðum en áður. Samið er um breytt fyrirkomulag við verðlagningu mjólkur“ (Samningur um starfsskilyrði nautgriparæktar, 2017, bls.1).

Þann 15. júní 2018 tók í gildi reglugerð, þar sem tekið er fyrir tilfærslu greiðslumarks mjólkur milli lögbýla í eigu sama aðila nema ef jarðirnar eru samliggjandi. Í henni segir: „Tilfærsla greiðslumarks er þó aðeins heimil ef handhafi getur sýnt fram á með þinglýstu afsali að öll lögbýli sem tilfærsla greiðslumarksins varðar hafi verið skráð í hans eigu fyrir 15. júní 2018“ (*Reglugerð um (1.) breytingu á reglugerð nr. 1181/2017 um stuðning í nautgriparækt*, bls. 1). Þessi reglugerð þrengir enn að viðskiptum með greiðslumark.

Í hnotskurn hefur því þróun greiðslumarks frá árinu 1992 skipst upp í þrjú tímabil.

### Frjálst framsal

Viðskipti með greiðslumark voru gefin frjáls frá og með árinu 1993. Bændur gátu verslað með greiðslumark að vild. Gallinn við þetta kerfi var hversu dýrt það var fyrir bændur (Erna Bjarnadóttir og Daði Már Kristófersson, 2008).

### Kvótamarkaður með frjálsri verðlagningu

Kvótamarkaði, með frjálsi verðlagningu, var komið á fót í desember 2010. Ekki var lengur hægt að versla með kvóta bænda á milli. Matvælastofnun var falið að sjá um innlausn og sölu á greiðslumarki.

### Kvótamarkaður með föstu verði

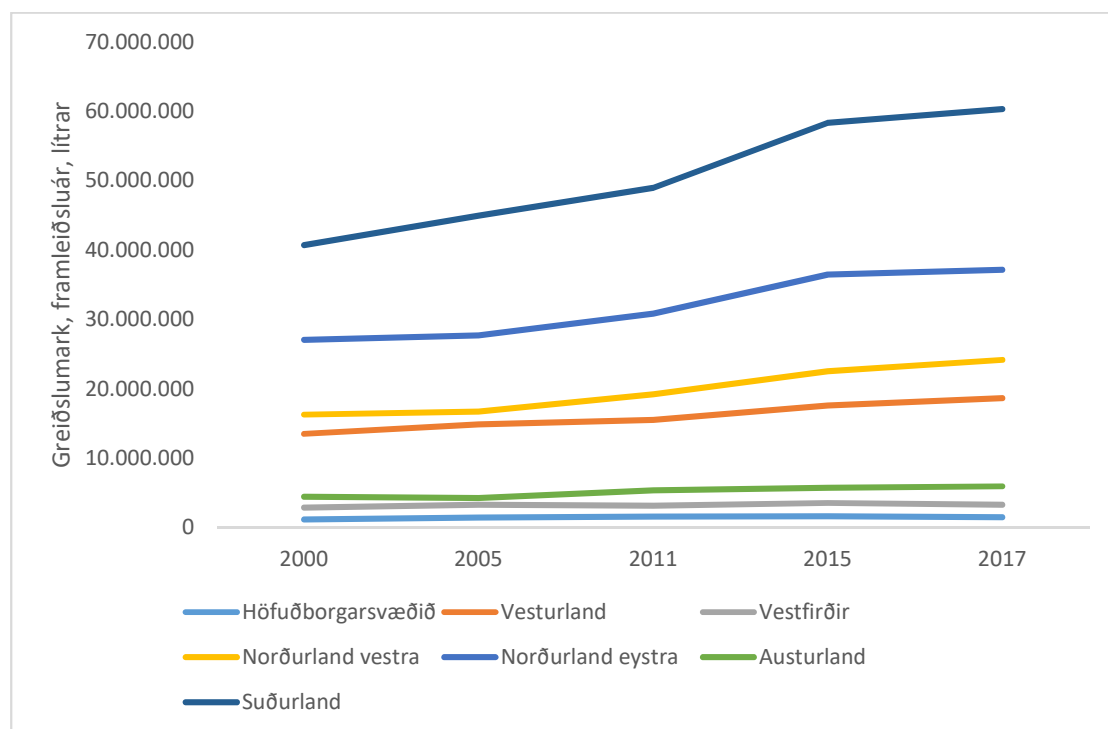
Kvótamarkaður með föstu verði er það kerfi sem er við lýði í dag. Kerfið er það sama í stórum dráttum og sett var á laggirnar fyrir 8 árum, að því undanskildu að verð á greiðslumarki ræðst ekki af framboði og eftirspurn. Þak er á því greiðslumarki sem hver aðili getur keypt og er það 15% af því heildargreiðslumarki sem býðst hverju sinni. Við úthlutun greiðslumarks hafa nýliðar forgang, samkvæmt ákveðnum leikreglum. Afurðastöðvunum er skylt að taka við allri mjólk frá framleiðendum en sú mjólk sem framleidd er umfram greiðslumark fer á erlendan markað, nema birgðastaða í landinu gefi tilefni til annars. Öll mjólk sem fer til afurðastöðvar reiknast inn í uppgjör greiðslumarks viðkomandi lögbýlis. Ef býlið framleiðir ekki alla þá mjólk sem það hefur greiðslumark fyrir er greiðslum vegna framleiðslu umfram greiðslumark skipt hlutfallslega á milli annarra greiðslumarkshafa eftir ákveðnum reglum. Árið 2016 var ákveðið að festa verðið á greiðslumarki, óháð framboði og eftirspurn. Verðið á greiðslumarki verður lækkað handvirkt á hverju ári þar til það verður verðlaust, nema annað verði ákveðið við endurskoðun búvörusamninga 2019 (*Reglugerð um stuðning í nautgripærækt nr. 1181/2017*). Sjá nánar um kvótamarkað í kafla 5.

### 3. ÞRÓUN Á MAGNI OG LANDFRÆÐILEGRI DREIFINGU GREIÐSLUMARKS 2000-2017

Gögn um þróun á magni og landfræðilegri dreifingu greiðslumarks eftir býlum fengust frá Matvælastofnun fyrir árin 2000, 2005, 2011, 2015 og 2017<sup>1</sup>. Greiðslumarkið hefur verið að aukast á því tímabili sem hér var til skoðunar eða úr rúmlega 106 milljón lítrum árið 2000 í rúmlega 151 milljón lítra árið 2017.

#### 3.1. Landshlutar

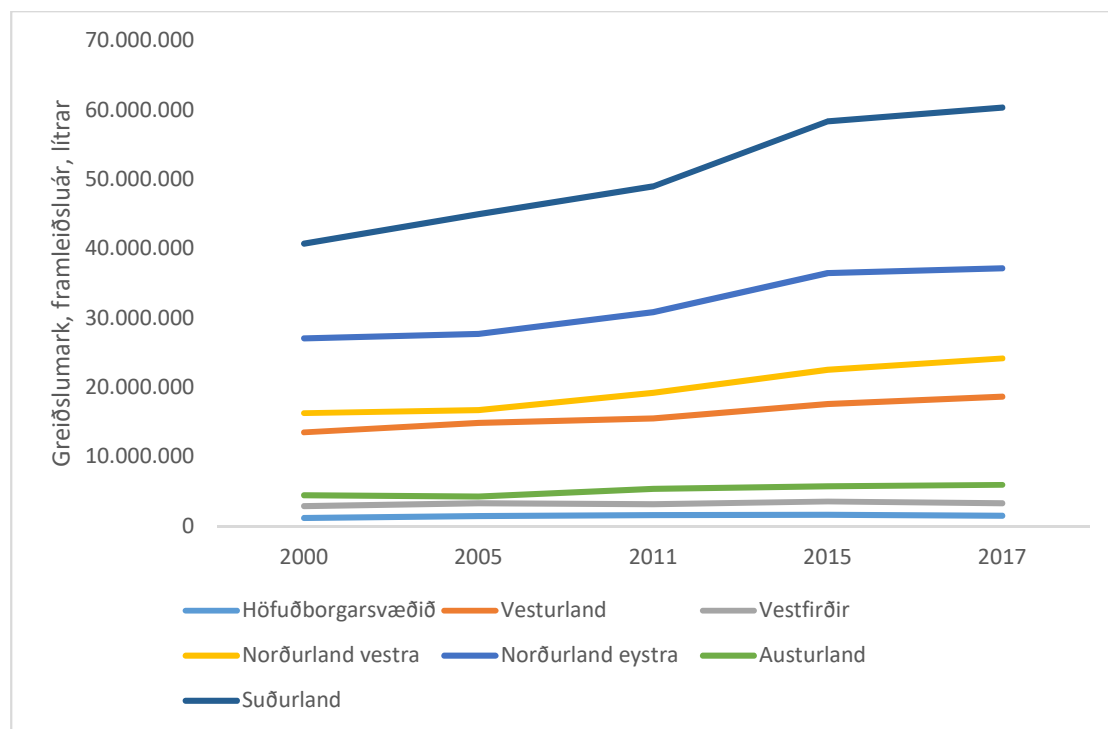
Aukning varð á greiðslumarki í öllum landshlutum á tímabilinu en mest jókst það á Norðurlandi vestra eða um 56% og litlu minna á Suðurlandi eða um 53%.



Mynd 1 sýnir þróun greiðslumarksins eftir landshlutum, framleiðsluárin 2000-2017.

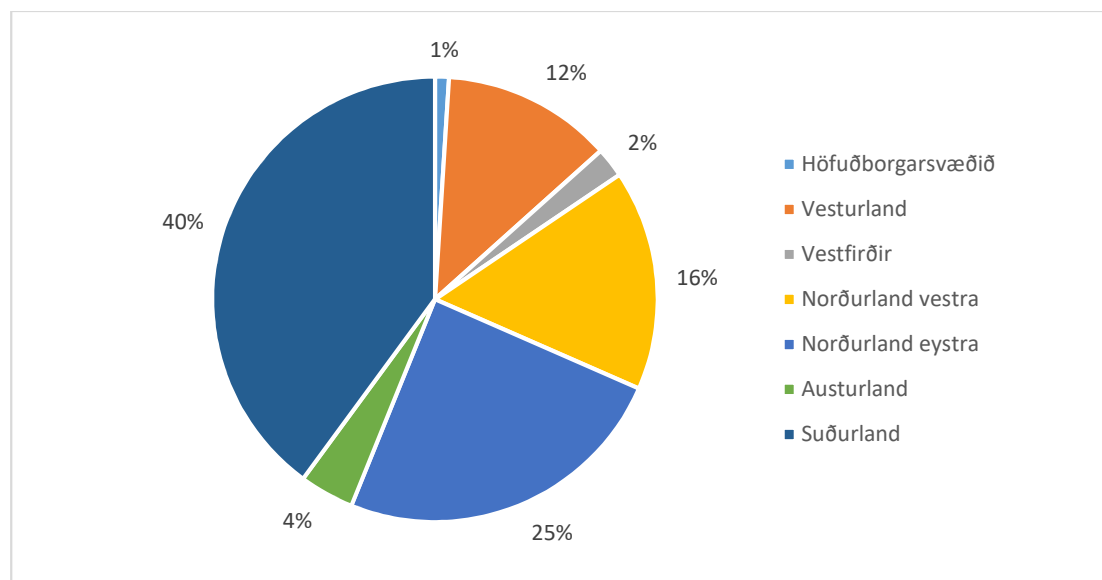
<sup>1</sup> Einnig fengust gögn fyrir árið 2018 en þau voru fyrir tímabilið janúar-september og þegar það var umreiknað á heilt ár, til að auðvelda samanburð milli ára, gaf það ekki rétta heildartölu greiðslumarks fyrir árið og var því ekki notað.





Mynd 1: Þróun greiðslumarks eftir landshlutum 2000-2017 (Matvælastofnun, 2018).

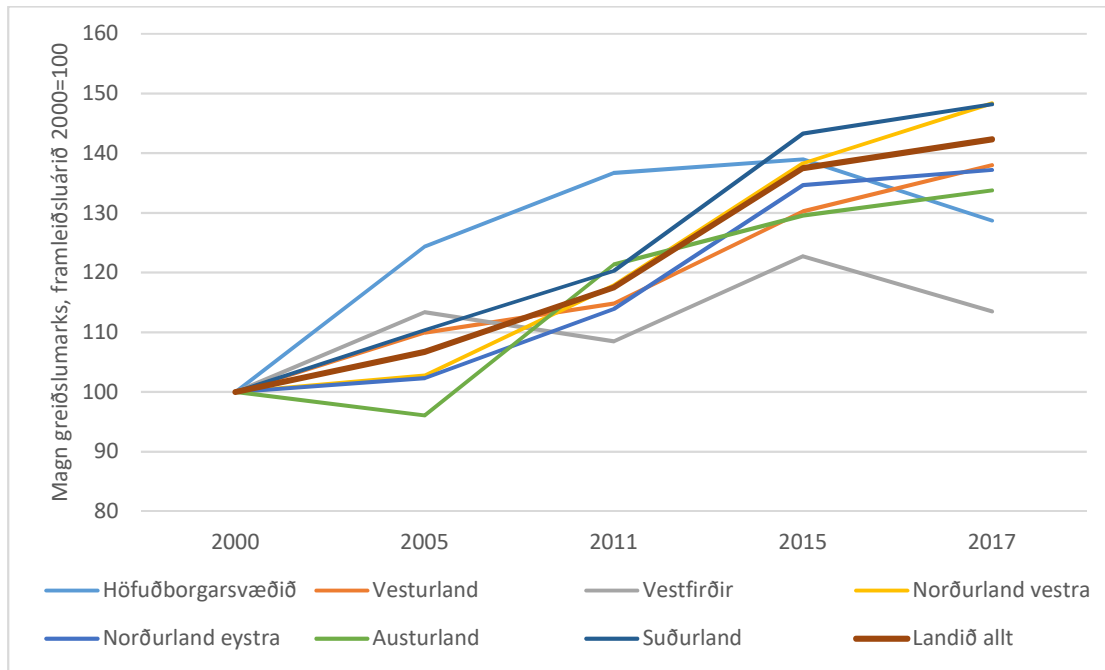
Árið 2017 voru bændur á Suðurlandi með stærstan hluta greiðslumarks eða um 40% og á Norðurlandi eystra voru um 25% greiðslumarksins. Á Norðurlandi vestra voru um 16% og 13% á Vesturlandi. Þannig voru þessir fjórir landshlutar með 93% greiðslumarksins (Mynd 2).



Mynd 2: Hlutfallsleg skipting greiðslumarks eftir landshlutum árið 2017 (Matvælastofnun, 2018).

Frá árinu 2000 hefur hlutfallsleg skipting greiðslumarks eftir landshlutum ekki breyst ýkja mikið. Það sem er mest áberandi þar er að stærsti landshlutinn í þessu samhengi, Suðurland, jók hlut sinn úr 38% í 40%. Norðurland vestra jók sinn hlut úr 15% í 16% en á Norðurlandi

eystra minnkaði hlutdeildin úr 26% í 25%. Hlutfallslegan vöxt má sjá nánar á næstu mynd þar sem greiðslumarkið árið 2000 fær gildið 100.



Mynd 3: Hlutfallslegur vöxtur greiðslumarks 2000-2018, 2000=100 (Matvælastofnun, 2018).

Tveir landshlutar hafa verið með vöxt í greiðslumarki yfir landsmeðaltalinu síðustu árin, þ.e. Suðurland og Norðurland vestra. Þá var höfuðborgarsvæðið með afar hraðan vöxt framan af en síðan hefur það dregist aftur úr en hafa ber í huga að magnið þar er ekki ýkja mikið. Frá 2005 hafa Vestfirðir dregist áberandi aftur úr öðrum landshlutum í vexti greiðslumarksins.

### 3.2. Sveitarfélög

Tafla 1 gefur yfirlit yfir þróun greiðslumarks eftir sveitarfélögum 2000-2017. Sjá má að þegar litið er til einstakra sveitarfélaga getur breytingin yfir tímabilið verið nokkuð mikil. Hafa ber í huga að sveitarfélög eru afar misjöfn af stærð og gerð. Sum ná yfir nánast heil héruð s.s. Skagafjörð, Borgarfjörð og Fljótsdalshérað meðan önnur eru smá og fámenn. Í nokkrum tilvikum tvö- eða þrefaldast magn greiðslumarks þó heildarmagnið sé e.t.v. ekki ýkja mikið í þeim sveitarfélögum. Rangárþing eystra er með mest greiðslumark eða 10,7% af heildinni og Eyjafjarðarsveit kemur þar á eftir með 9,4%. Þá er einnig athyglisvert að þessi tvö sveitarfélög bæta mikið við sig í prósentustigum þegar horft er til hlutfalls þeirra af heildar greiðslumarki annars vegar árið 2000 og hins vegar 2017. Þannig er greiðslumark greinilega að safnast talsvert saman í þessum sveitarfélögum.

Tafla 1. Þróun greiðslumarks 2000-2017 eftir sveitarfélögum í þús. lítra, raðað eftir magni árið 2017 (Matvælastofnun, 2018).

Sveitarfélag	Framleiðsluár og magn í þús. lítra					Breyt. 00-17	Hlutdeild	
	2000	2005	2011	2015	2017		2000	2017
Rangárþing eystra	10.072	11.726	12.935	15.221	16.146	60%	9,5%	10,7%
Eyjafjarðarsveit	8.479	9.232	10.859	13.505	14.146	67%	8,0%	9,4%
Skagafjörður	7.747	8.187	9.842	11.072	11.555	49%	7,3%	7,6%
Borgarbyggð	7.538	8.181	8.351	9.646	10.289	36%	7,1%	6,8%
Skeiða- og Gnúpv.hr.	5.285	6.651	7.382	8.840	8.999	70%	5,0%	6,0%
Hrunamannahreppur	4.130	5.060	5.829	7.360	7.551	83%	3,9%	5,0%
Flóahreppur	5.384	5.590	5.791	7.002	7.437	38%	5,1%	4,9%
Þingeyjarsveit	5.642	5.783	5.978	7.068	7.187	27%	5,3%	4,8%
Rangárþing ytra	3.948	4.104	4.254	5.176	5.053	28%	3,7%	3,3%
Hörgársveit	4.807	4.689	5.115	5.483	4.791	0%	4,5%	3,2%
Dalvíkurbyggð	3.730	3.478	4.008	4.309	4.637	24%	3,5%	3,1%
Bláskógabyggð	3.313	3.360	3.853	4.375	4.475	35%	3,1%	3,0%
Akrahreppur	2.024	2.286	2.490	3.135	4.041	100%	1,9%	2,7%
Fljótsdalshérað	2.712	2.572	3.433	3.438	3.548	31%	2,6%	2,3%
Svalbarðsstrandarhr.	2.029	2.001	2.355	3.168	3.445	70%	1,9%	2,3%
Húnavatnshreppur	2.834	2.601	2.776	3.279	3.181	12%	2,7%	2,1%
Hornafjörður	1.627	1.683	2.344	2.618	3.167	95%	1,5%	2,1%
Húnaþing vestra	2.273	2.168	2.511	2.970	3.045	34%	2,1%	2,0%
Hvalfjarðarsveit	2.021	2.323	2.388	2.807	2.971	47%	1,9%	2,0%
Dalabyggð	1.680	1.844	2.074	2.190	2.413	44%	1,6%	1,6%
Skaftárhreppur	2.012	2.199	2.256	2.775	2.269	13%	1,9%	1,5%
Sveitarfélagið Árborg	1.439	1.305	1.625	1.851	1.926	34%	1,4%	1,3%
Skagabyggð	830	926	1.074	1.360	1.445	74%	0,8%	1,0%
Mýrdalshreppur	1.680	1.646	1.357	1.467	1.409	-16%	1,6%	0,9%
Grýtubakkahreppur	946	1.007	1.163	1.384	1.357	43%	0,9%	0,9%
Ísafjarðarbær	910	1.082	1.143	1.605	1.305	43%	0,9%	0,9%
Snæfellsbær	871	1.066	1.192	1.258	1.236	42%	0,8%	0,8%
Kjósarhreppur	952	1.150	1.274	1.260	1.123	18%	0,9%	0,7%
Eyja- og Miklaholtshr.	727	637	838	1.033	1.098	51%	0,7%	0,7%
Áshreppur	945	833	725	925	1.096	16%	0,9%	0,7%
Vesturbyggð	928	923	799	952	949	2%	0,9%	0,6%
Djúpavogshreppur	319	241	497	637	901	183%	0,3%	0,6%
Reykhólahreppur	673	937	943	708	878	30%	0,6%	0,6%
Skútustaðahreppur	575	695	719	724	859	49%	0,5%	0,6%
Vopnafjarðarhreppur	751	774	755	874	649	-14%	0,7%	0,4%
Norðurþing	641	657	463	596	608	-5%	0,6%	0,4%
Bæjarhreppur	129	175	226	295	475	270%	0,1%	0,3%
Grímsn.-og Grafn.hr.	597	597	416	464	452	-24%	0,6%	0,3%
Blönduós	471	411	302	447	448	-5%	0,4%	0,3%
Breiðdalshreppur	174	258	354	411	418	140%	0,2%	0,3%
Grundarfjarðarbær	304	349	376	399	387	28%	0,3%	0,3%
Ölfus	286	208	219	289	373	31%	0,3%	0,2%
Fjarðabyggð	383	287	235	260	285	-26%	0,4%	0,2%
Reykjavík	129	190	196	234	233	80%	0,1%	0,2%

Helgafellssveit	263	328	233	183	223	-15%	0,2%	0,1%
Mosfellsbær	109	141	157	160	176	62%	0,1%	0,1%
Seyðisfjörður	122	157	144	163	170	40%	0,1%	0,1%
Tjörneshreppur	245	188	198	241	140	-43%	0,2%	0,1%
Bolungarvík	164	92	94	112	117	-29%	0,2%	0,1%
Skorradalshreppur	136	157	93	122	65	-52%	0,1%	0,0%
Súðavíkurhreppur	238	269	183	200	58	-76%	0,2%	0,0%
Hveragerði	9	0	0	0	0	-100%	0,0%	0,0%
Fljótsdalshreppur	4	0	0	0	0	-100%	0,0%	0,0%
Landið allt	106.775	113.921	125.186	146.488	151.444	42%		

Nokkur dæmi eru um sveitarfélög, þar sem kúabúskapur hefur verið mikilvægur, sem eru að missa greiðslumark. Mest áberandi dæmið um slíkt er Hörgársveit en þar lækkaði hlutdeild sveitarfélagsins í heildargreiðslumarki úr 4,5% í 3,2% milli ára 2000 og 2017. Einnig hefur það lækkað nokkuð í fleiri sveitarfélögum ofarlega á listanum s.s. í Þingeyjarsveit, Borgarbyggð og Rangárþingi ytra.

### 3.3. *Býli*

Breytingar á greiðslumarki 2000-2017 hafa að sjálfsögðu verið mun meiri þegar litið er til einstakra býla en hvað varðar landshluta eða sveitarfélög. Tafla 2 gefur yfirlit yfir samanteknar tölur og sýnir að samþjöppun hefur verið talsvert mikil. Árið 2000 voru samtals 1.022 býli með greiðslumark en 597 árið 2017 sem er fækkun um 41%.

Árið 2000 höfðu þau 10 býli sem voru með mest greiðslumark samtals rúmlega 3,4 milljónir lítra. Stærsta einstaka býlið var í Eyjafirði með rúmlega 590 þúsund lítra. Sjö af þessum stærstu býlum voru í Eyjafirði, eitt í Skagafirði, eitt í Rangárvallasýslu og eitt í Borgarfirði. Þau 10 býli sem minnst greiðslumark höfðu voru samtals með um 16.000 lítra. Stærsta einstaka býlið hafði rúmlega 590.000 lítra og það minnsta hafði 587 lítra.

Tafla 2: Þróun greiðslumarks 2000-2017, samantekt nokkurra stærða (Matvælastofnun, 2018).

Lítrar/fjöldi:	Framleiðsluár				
	2000	2005	2011	2015	2017
Mesta greiðslumark	591.262	823.037	892.393	1.095.123	1.552.148
10 stærstu samtals	3.432.706	5.238.528	6.863.630	8.723.058	9.805.479
Hlutdeild 10 stærstu	3,2%	4,6%	5,5%	6,0%	6,5%
100 stærstu samtals	21.862.711	30.541.549	39.919.895	49.529.251	54.189.044
Hlutdeild 100 stærstu	20,6%	26,9%	32,0%	33,9%	35,8%
Minnta greiðslumark	587	461	3.945	11.266	1.117
10 minntu samtals	16.062	107.213	189.537	189.369	53.467
Meðal greiðslumark	98.005	137.291	176.794	218.972	253.274
Fjöldi með greiðslumark	1.022	777	679	636	597

Árið 2017 höfðu þau tíu býli sem voru með mest greiðslumark samtals rúmlega 9,8 milljónir lítra á meðan þau höfðu 3,4 milljónir lítra árið 2000. Stærsta einstaka býlið hafði um 1.552 þúsund lítra greiðslumark en það er býlið Flatey við Hornafjörð og er það í eigu útgerðarfyrtækisins Skinney Þinganes (Eystrahorn, 2018). Fjögur þessara stærstu býla voru í Eyjafirði, tvö í Árnessýslu, eitt í Borgarfirði, eitt í Rangárvallasýslu, eitt í Skagafirði og eitt við Hornafjörð eins og fram hefur komið. Þau 10 býli sem minnst greiðslumark höfðu voru með um 53.500 lítra. Þannig má sjá að bæði varð samþjöppun meðal þeirra stærstu og að margir með mjög lítið greiðslumark voru annað hvort hættir starfsemi eða búnir að auka við sig. Það býli sem minnst greiðslumark hafði árið 2017 var með um 1.100 lítra.

## 4. MJÓLKURFRAMLEIÐSLA OG BYGGÐAÞRÓUN

Landbúnaður er grunnatvinnuvegur í sveitum landsins og víða forsenda búsetu. Flest önnur störf sem sinnt er í sveitunum tengjast landbúnaði og búaliði á einn eða annan hátt. Má þar nefna kennslu og ýmis önnur störf í skólum, skólaakstur, snjómokstur, póstdreifingu, félagsþjónustu og fleira. Á undanförunum árum hefur ferðaþjónusta vaxið fiskur um hrygg víða í sveitum og hefur það skapað forsendur til vaxtar. Einnig eru dæmi um smærri fyrirtæki í dreifbýli sem sinna starfsemi á sínu svæði, stundum í tengslum við sérstakar aðstæður á viðkomandi svæði, s.s. orkuvinnslu, fiskeldi og fleira (Anna Guðrún Ragnarsdóttir og Sigurður Jóhannesson, 2015). Nokkuð er um að fólk sem vinnur að landbúnaði sinni öðrum störfum samhliða. Einkum er þetta bundið við sauðfjárbúskap sem er bæði árstíðabundnari og skapar lélegri afkomu en kúabúskapur.

Breytingar í landbúnaði eru meðal drifkrafta byggðaþróunar, bæði í dreifbýli og þéttbýli. Þar má nefna aukna framleiðni í landbúnaði sem leiðir til þess að færri býli þarf til að geta staðið undir nauðsynlegri framleiðslu. Samhliða þessu getur framleiðslan flust til. Sums staðar hefur framleiðslan dregist afar mikið saman en á nokkrum stöðum hefur hún aukist og þjappast saman. Afleiðingar þessa eru margvíslegar. Fækkun íbúa til sveita leiðir til þess að erfiðara verður að halda úti þjónustu á borð við skóla og annarri þjónustu við íbúana og landbúnaðinn. Þá hefur samsetning mannfjöldans til sveita verið að breytast þannig að meðalaldurinn er að hækka og börnum fækkar hlutfallslega meira. Þessar breytingar eru heldur meiri í dreifbýli en í þéttbýli og misjafnar eftir landshlutum. Í dreifbýli á Vestfjörðum fækkaði börnum mest, eða um 50% frá 1998 til 2014, samkvæmt nýlegri rannsókn (Vífill Karlsson, 2015). Á sama tíma fjölgaði börnum á landinu öllu lítið eitt eða um 3%.

	Höfnaborg	Útan	Suðurnes	Vesturland	Vestfirðir	Nland vestra	Nland eystra	Austurland	Suðurland	Allt landið
Landbúnaður	6%	94%	1%	12%	5%	12%	19%	7%	39%	100%
Sjávarútvegur	15%	85%	15%	15%	7%	3%	18%	13%	14%	100%
Stóriðja, veitur	50%	50%	3%	20%	1%	1%	5%	15%	4%	100%
Annar iðnaður	51%	49%	8%	9%	3%	2%	9%	8%	10%	100%
Verslun, hótél, veit, samgöngur	72%	28%	8%	3%	1%	1%	6%	2%	6%	100%
Fjármál, fasteignir, leiga, sérfræðiþjónusta	85%	16%	3%	2%	1%	1%	5%	1%	4%	100%
Byggingar	59%	41%	8%	5%	2%	2%	11%	3%	10%	100%
Opinber þjónusta	67%	33%	5%	4%	2%	2%	9%	3%	8%	100%
Alls	66%	34%	6%	6%	2%	2%	8%	4%	7%	100%

Mynd 4: Hlutfallsleg skipting framleiðsluvirðis einstakra atvinnugreina árið 2015, eftir landshlutum (Sigurður Jóhannesson, Sigurður Árnason og Snorri Björn Sigurðsson, 2017).

Þegar lítið er til skiptingar framleiðsluvirðis í landbúnaði yfir landið (Mynd 4) má sjá að 39% framleiðsluvirðis varð til á Suðurlandi og um 19% þess á Norðurlandi eystra.

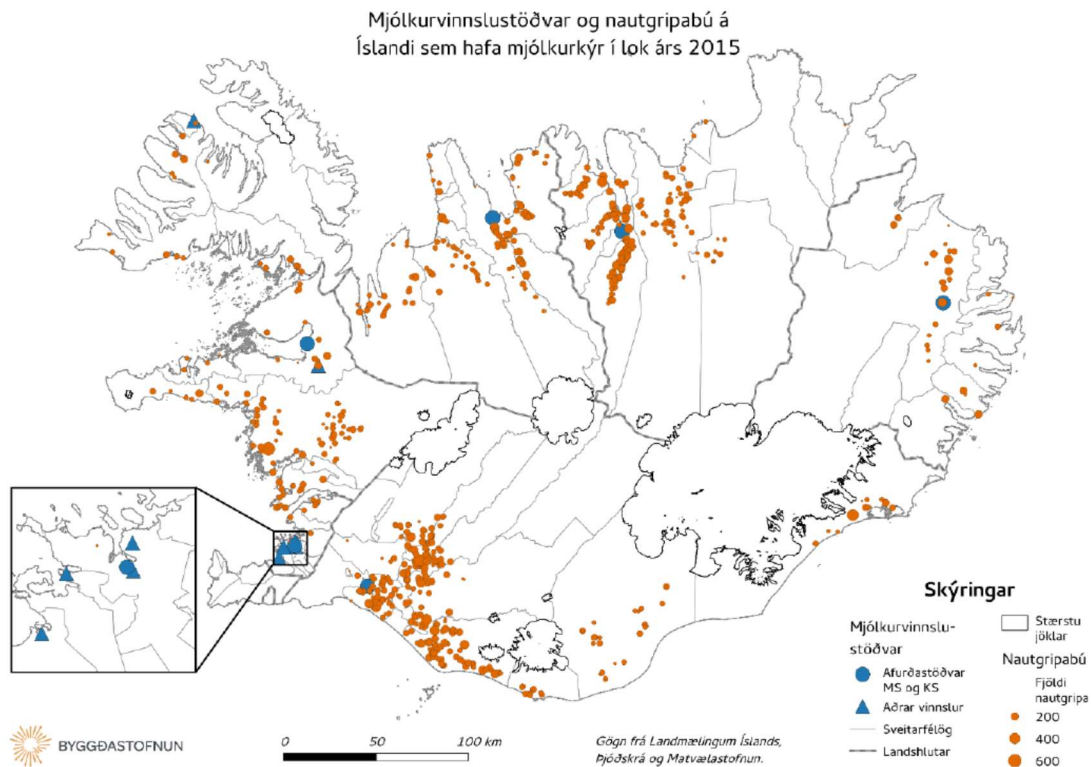
Hlutfallslegt vægi landbúnaðar í framleiðsluvirði á landinu er ekki ýkja mikið eða kringum 1%, samkvæmt nýlegri skýrslu Byggðastofnunar (Sigurður Jóhannesson, Sigurður Árnason og Snorri Björn Sigurðsson, 2017). Það er þó mjög misjafnt milli landshluta og leggur landbúnaðurinn til um 8% framleiðslunnar á Norðurlandi vestra, þar sem hlutfallið er hæst en næst hæst er það á Suðurlandi eða 6%.

Fjöldi starfa í landbúnaði eða hversu mikið hann leggur til hagvaxtarins á landinu segir ekki alla söguna um efnahagslegt gildi atvinnugreinarinnar. Ýmis starfsemi í þéttbýli tengist landbúnaði beint eða óbeint og þannig eru hagsmunir dreifbýlis og þéttbýlis samofnir að verulegu leyti.

Sem dæmi um vinnustaði sem tengjast mjólkurframleiðslu beint má nefna afurðastöðvar, þ.e. mjólkurbú sem eru mikilvægir vinnustaðir á viðkomandi svæðum. Þannig vinna til dæmis um 100 starfsmenn hjá MS á Selfossi, 85 á Akureyri, 22 í Búðardal og 12 á Egilsstöðum. Flestir vinna þó hjá MS í Reykjavík eða 170 manns (MS, e.d.). Þá er mjólkursamlag KS með stóra starfsstöð á Sauðárkróki. Afurðastöðvum hefur verið að fækka þannig að þessum störfum er sinnt á sífellt færri stöðum á landinu. Dæmi eru um ákveðinn viðsnúning á þessari þróun svo sem mjólkurvinnslan Arna sem er staðsett í Bolungarvík og sinnir sérstakri markaðssyllu<sup>2</sup> sem eru laktósafrjár vörur. Hjá Örnú vinna um 20 manns (Samtök iðnaðarins, 2018). Annað slíkt dæmi er Bio Bú í Kjós sem sérhæfir sig í vinnslu á lífrænum mjólkurafurðum og þar vinna um 8 manns (Bio Bú, e.d.). Þá hafa orðið til smærri „spin off“ fyrirtæki eins og litla mjólkurbúið á Erpsstöðum í Dölum, þar sem verið er að selja og þróa ýmsar vörur t.d. konfektsskyr. Hafa skal í huga að landfræðileg samþjöppun á afurðastöðvum fyrir mjólk hefur þó verið mikil og mjólk því unnin á fáum stöðum miðað við það sem áður var. Í þessu sambandi er rétt að minna á að slík samþjöppun hefur áhrif á kolefnisfótsporið við að flytja mjólkina frá býlum til afurðastöðva. Þetta þarf að taka með í reikninginn þegar ákvarðanir eru teknar sem hafa áhrif á staðsetningu framleiðslu og úrvinnslu. Mynd 5 sýnir staðsetningu afurðastöðva og nautgripabúa.

---

<sup>2</sup> e. Market niche.



Mynd 5: Mjólkurvinnslustöðvar og nautgripabú í árslok 2015 (Einar Örn Hreinsson og Sigurður Árnason, 2016).

Önnur starfsemi sem einnig tengist mjólkurframleiðslu með beinum hætti er sérhæfð verslun með aðföng til búrekstrar. Eitt þessara fyrirtækja er Fóðurblandan, sem er með starfsemi í Reykjavík og á Suðurlandi. Þar vinna rúmlega 50 manns (Fóðurblandan, e.d.). Svipuð fyrirtæki eru víða um land s.s. Bústólpi á Akureyri, þar sem rúmlega 20 manns vinna við að selja vörur til búrekstrar á borð við fóður, sáðvörur, rekstrarvörur og áburð. Þá eru innflutnings- og þjónustufyrirtæki með sérhæfðan tækjabúnað fyrir mjólkurvinnslu og annan landbúnað með starfsemi víða um land. Þessi fyrirtæki eru þó mest áberandi í stærstu landbúnaðarhéruðum landsins, auk höfuðborgarsvæðisins.

Sýningin Íslenskur landbúnaður sem haldin var í Reykjavík haustið 2018 brá ágætlega ljósi á hversu fjölbreytt starfsemi tengist landbúnaði. Sýnendur voru alls tæplega 100 (sjá viðauka) og mjög fjölbreyttur hópur eins og dagskrá sýningarinnar bar með sér (Bændablaðið, 2018).

Sérhæfð verktakþjónusta í kringum landbúnaðinn er einnig vaxandi atvinnugrein. Í henni felst meðal annars jarðvinna og heyskapur með stórvirkum tækjum. Eftir því sem búin stækka verður þessi starfsemi mikilvægari og þetta minnkar þörf á eigin tækjæign og mannafla (Bjarni Rúnarsson, 2018). Þannig er þessi starfsemi sífellt mikilvægari fyrir mjólkurbú sem mörg hver eru orðin það stór að heyöflun og ræktunarstarf er orðið mjög umfangsmikið og krefjandi. Af ofansögðu má sjá að landbúnaður getur verið mikilvæg stoð undir fyrirtæki í margvíslegum og



almennum rekstri, allt frá framleiðendum hreinsivara til byggingaverktaka og fjármögnunarfyrirtækja.

Rannsókn-, eftirlits- og ráðgjafarstarfsemi í kringum landbúnaðinn er mannaflafrek atvinnustarfsemi sem teygir anga sína víða um land, þótt fjölmennustu vinnustaðirnir á þessu sviði séu í Reykjavík og á Selfossi. Þá er vantalin sú almenna þjónusta sem íbúarnir í landbúnaðarhéruðunum þurfa á að halda og sem hjálpar til við að renna stoðum undir þéttbýli víða um land.

Samþjöppun landbúnaðar hefur verið umtalsverð á undanförunum áratugum og jarðir og greiðslumark hafa verið keypt af fjársterkum aðilum. Einstaklingar eða fjölskyldur eiga erfitt með að keppa við slíka aðila. Sem dæmi um þetta eru uppkaup fyrirtækisins Lífsvals á bújörðum á fyrsta áratug aldarinnar. Þessar jarðir voru svo auglýstar til sölu árið 2012 eftir að félagið fór í þrot í framhaldi af bankahruninu („Jarðir Lífsvals auglýstar til sölu. Eitt stærsta kúabú landsins er auglýst til sölu í helgarblöðunum. Landsbankinn tók Lífsval yfir fyrr á þessu ári.“, 2012). Ein þessara jarða er stærsta kúabú landsins í dag; Flatey við Hornafjörð sem Selbakki ehf., dótturfyrirtæki sjávarútvegsfyrirtækisins Skinneyjar Þinganes, keypti árið 2013 („Útgerð kaupir eitt stærsta kúabú landsins. Félag í eigu Skinney-Þinganes hefur keypt kúabúið Flatey. Kaupverðið er talið liggja á milli 400 til 500 milljóna króna.“, 2013). Var býlið Flatey með um 700 þúsund lítra greiðslumark árið 2014 (Vilmundur Hansen, 2014) og var áformað að auka það um helming. Þau áform um kaup á auknu greiðslumarki hafa gengið eftir (Eystrahorn, 2018). Víða um land hafa á undanförunum árum átt sér stað uppkaup fyrirtækja og auðugra einstaklinga á jörðum. Einn sá umsvifamesti á þessu sviði er breski auðkýfingurinn Jim Ratcliffe sem á um 36 jarðir og lóðir í Vopnafirði (Sveinn Arnarsson, 2018). Uppkaup jarða og eftir atvikum greiðslumarks, eins og dæmi hafa verið nefnd um að framan, geta haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir byggð í dreifbýli og þéttbýli á viðkomandi svæðum. Hafa áhyggjuraddir vegna þessarar þróunar gerst æ háværari (Hörður Kristjánsson, 2018a, 2018b, 2018c; Þorsteinn Gunnarsson, 2018). Dæmi eru um að fyrirtæki, s.s. Kaupfélag Skagfirðinga, hafi lánað bændum sem eru í viðskiptum við félagið fyrir kaupum á greiðslumarki í mjólk og sauðfjárbúskap og fleiru (Sigurður Már Harðarson, 2018). Misjafnt aðgengi bænda að lánsfé, eftir því við hverja þeir eru í viðskiptum um aðföng og afurðir, getur skekkt samkeppnisstöðu þeirra, svo og svæða á landinu.

## 5. MARKAÐUR MEÐ GREIÐSLUMARK FRÁ 2010

Matvælastofnun (MAST) sér um innlausn greiðslumarks. Vefsíða stofnunarinnar hefur því verið mikilvæg heimild höfunda. Öll viðskipti með greiðslumark skulu fara í gegnum Matvælastofnun og því geta bændur ekki átt í beinum viðskiptum með greiðslumark sín á milli<sup>3</sup>.

Ákvörðun um kaup eða sölu á greiðslumarki er háð aðstæðum hjá þeim bónda sem er handhafi þess og hvort hann sér tækifæri í því að selja eða neyðist til þess af einhverjum ástæðum. Þessar aðstæður geta vissulega verið persónulegar en þar leikur afkoma búans stórt hlutverk og væntingar um þróun hennar. Rekstrarhagkvæmni í mjólkurframleiðslu eykst við fjölgun kúa. Þetta gerist í skrefum. Þannig hentar bústærð með um það bil 60 kýr einum mjaltþjóni. Hámarkshagkvæmni kemur næst við um það bil 120 kýr. Afkoma bú getur ráðist af mjög mörgum þáttum en oft má flokka þá í innri og ytri aðstæður rekstrar og er opinber framleiðslustýring dæmi um hið síðara.

Landbúnaður á Íslandi hefur lengi búið við opinber afskipti í þeim tilgangi að láta afkomu greinarinnar og hagsmuni heildarinnar fara saman. Sitt sýnist hverjum um árangur í þeim efnum en í þessum kafla verður fjallað um viðskipti (markaðsaðstæður) með greiðslumark sem stundum er kallaður mjólkurkvóti í almennri umræðu – þó svo það sé á vissan hátt rangnefni.

Þróun greiðslumarkskerfisins er lýst í kafla 2 þannig að hér er eingöngu reynt að lýsa því kerfi sem unnið er eftir í dag en breytingar á þessu kerfi hafa verið nokkrar á undanförunum tveimur áratugum og kannski tíðari en æskilegt er.

### 5.1. Framboð - innlausn greiðslumarks

Framboðshlið greiðslumarks er algerlega háð innlausn á greiðslumarki fyrir milligöngu Matvælastofnunar. Mjólkurframleiðandi sem er handhafi greiðslumarks getur á hverjum tíma leitað til Matvælastofnunar ef hann vill selja það. Matvælastofnun sér svo um að bjóða þeim framleiðendum greiðslumark sem óska eftir að kaupa. Seljandi skal leggja fram öll nauðsynleg gögn til staðfestingar á eignarhaldi greiðslumarksins og öðrum þeim skilyrðum sem hann þarf að uppfylla til að geta verið handhafi þess, samkvæmt lögum og reglugerðum.

---

<sup>3</sup> 1. mgr. 9. gr. R 1181/2017

Í söluferlinu hefur framleiðandi fengið eða kann að hafa fengið greiðslur vegna þess greiðslumarks sem hann hyggst selja en skal falla kaupanda í té og skal því endurgreiða þær greiðslur. Það sést á því að kaupandi kann að geta nýtt sér greiðslumarkið á þeim tíma sem seljandi hefur mögulega fengið greitt fyrir (Tafla 3 og Tafla 4) og tvígreiðslur fyrir sama greiðslumark þarf að leiðrétta. Matvælastofnun sér um að skuldajafna þá upphæð á móti þeirri fjárhæð sem seljandi fær greitt fyrir greiðslumarkið.<sup>4</sup>

Eigandi greiðslumats getur auglýst það til sölu á formlegan hátt fjórum sinnum á ári eða á þriggja mánaða fresti. Ferlið við kaup og sölu greiðslumarks kallast innlausnarferli greiðslumarks og skiptist það í innlausnardag, auglýsingu, skilafrest og greiðslu til seljanda (Tafla 3).

Tafla 3: Innlausnarferli greiðslumarks.

Innlausnardagur	Matvælastofnun auglýsir innlausnarvirði eigi síðar en	Skilafrestur vegna beiðni um innlausn	Greiðslufrestur Matvælastofnunar
1. mars	1. janúar	15. janúar	15. mars
1. maí	1. janúar	15. mars	15. maí
1. september	1. janúar	15. júlí	15. september
1. nóvember	1. janúar	15. september	15. nóvember

Þó að taflan sé í áðurnefndri röð þá er framboðsferlið (innlausnarferlið) í rauninni í þessari röð: 1. Auglýsing innlausnarvirðis, 2. Innlausnarbeiðni send, 3. Innlausnardagur, 4. Uppgjör og greiðsla. Ferlið hefst sem sagt á auglýsingu í upphafi hvers árs 1. janúar, á því verði sem Matvælastofnun mun greiða bændum fyrir greiðslumarkið. Frá þeim degi geta handhafar myndað sér skoðun á því hvort þeir vilji nýta greiðslumarkið sitt með áframhaldandi framleiðslu eða selja það öðrum í gegnum Matvælastofnun. Bændur sem vilja selja þurfa að senda Matvælastofnun beiðni um innlausn en auglýsing á greiðslumarksverði er ætíð 1. janúar ár hvert, sem er þá a.m.k. 15 dögum fyrir fyrsta skilafrest á beiðni. Beiðni um innlausn þarf að berast í síðasta lagi einum og hálfum mánuði fyrir innlausnardag. Innlausnardagar eru á þriggja mánaða fresti: 1. mars, 1. maí, 1. september og 1. nóvember. Frá innlausnardegi getur seljandi ekki nýtt sér greiðslumark sitt og er hann þá bundinn af því að selja (Matvælastofnun, e.d.). Matvælastofnun skal svo gera upp við seljanda 15 dögum eftir innlausnardag.<sup>5</sup>

Ríkið skal innleysa greiðslumark af handhafa sem ekki hefur framleitt mjólk í a.m.k. heilt verðlagsár, án bóta.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> 1. mgr. 10. gr. R 1181/2017

<sup>5</sup> 2. mgr. 10. gr. R 1181/2017

<sup>6</sup> 3. mgr. 10. gr. R 1181/2017

Ferlið er samsagt þannig í stuttu máli að handhafi greiðslumarks óskar eftir því að selja og leggur fram nauðsynleg gögn um það til Matvælastofnunar a.m.k. 45 dögum fyrir innlausnardag. Matvælastofnun ber að taka greiðslumarkið til baka. Frá innlausnardegi er seljandi bundinn af því að selja. Matvælastofnun greiðir viðkomandi býli innan 15 daga frá innlausnardegi, samkvæmt þeim reglum sem gilda um framsal á greiðslumarki.

## 5.2. *Eftirspurn - kaup á innleystu greiðslumarki*

Matvælastofnun býður greiðslumarkið til sölu þeim aðilum sem hafa óskað eftir því að kaupa<sup>7</sup>. Ferlinu má í stuttu máli lýsa sem fimm þrepa sölufjerli sem yfirlit er yfir í næstu töflu (Tafla 4) en er þó í eftirtalinni röð: 1. Auglýsing innlausnarvirðis, 2. Kaupskráning send, 3. Greiðslufrestur vegna kaupanna 4. Kaup skráð, 5. Nýting á greiðslumarki hefst.

Tafla 4: Sölufjerli greiðslumarks.

Kaupandi er skráður fyrir greiðslumarki frá	Kaupandi nýtir greiðslumark á kaupári frá og með	Innlausnarvirði skal auglýst eigi síðar en	Skilafrestur umsóknar um kaup á greiðslumarki	Greiðslufrestur vegna kaupa á greiðslumarki
1. mars	1. janúar	1. janúar	15. janúar	15. febrúar
1. maí	1. janúar	1. janúar	15. mars	15. apríl
1. september	1. janúar	1. janúar	15. júlí	15. ágúst
1. nóvember	1. janúar	1. janúar	15. september	15. október

Verð á greiðslumarki (innlausnarvirði) er auglýst í upphafi hvers árs þannig að það liggur fyrir a.m.k. þremur mánuðum áður en fyrsti lokafrestur fyrir kaupskráningu rennur út. Kaupandi getur skráð sig fyrir kaupum á greiðslumarki allt árið en skilafrestur um kaup á greiðslumarkinu er ætíð 45 dögum áður en skráning tekur gildi. Mánuði síðar skal kaupandi greiða fyrir kaupin og þá liggur væntanlega fyrir hvort hann fær það magn sem hann óskaði eftir eða ekki. Kauptilboðið verður við það bindandi fyrir tilboðsgjafa<sup>8</sup>. Skráning tekur gildi á þriggja mánaða fresti: 1. mars, 1. maí, 1. september og 1. nóvember og eru það hinir eiginlegu viðskiptadagar með greiðslumarkið. Þá hefur kaupandi greitt fyrir kaupin a.m.k. 15 dögum fyrr. Kaupandi getur nýtt sér greiðslumarkið frá 1. janúar hvers kaupsárs.<sup>9</sup> Kaupár miðast við það ár sem skráningin tekur gildi<sup>10</sup>.

Afurðastöðvar greiða framleiðendum 90,48 kr. á lítrann af innveginni mjólk. Framleiðandi með greiðslumark fær þessar 90,48 kr. óskertar en fyrir alla mjólk umfram greiðslumark þarf hann

<sup>7</sup> 1. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>8</sup> 6. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>9</sup> 2. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>10</sup> 10. gr. R 1181/2017

að greiða 60 kr. innvigtunargjald á lítra (1. okt. 2018) og fær því ekki nema 30,48 kr. í sinn hlut. Með því að kaupa greiðslumark fyrir mjólk sem framleidd er utan greiðslumarks losna býlin því við 60 kr. aukakostnað á lítrann. Framleiðandi fær síðan 2% greidd að auki fyrir mjólk sem fellur í úrvalsflokk og síðan er hægt að fá önnur 2% ef framleiðandinn stenst úttekt fyrir fyrirmyndarþú (Auðhumla, e.d.; Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins, e.d.).

Almennt gildir að sé boðið í fleiri lítra en boðnir eru til sölu, skiptist greiðslumarkið á kaupendur, í réttu hlutfalli við það magn greiðslumarks sem óskað er eftir<sup>11</sup>. Nýliðar og þeir sem framleiddu a.m.k. 10% umfram sitt greiðslumark, á árunum 2013-2015, skulu hafa forgang að kaupum helmings þess greiðslumarks sem falt er hverju sinni<sup>12</sup>. Hinn helmingurinn skal boðinn öðrum kaupendum og mun umframeftirspurn lúta sömu almennu reglum um úthlutun á hvern tilboðsgjafa en samt getur hver aðili ekki keypt meira en 15% af því greiðslumarki sem býðst á hverjum ársfjórðungi<sup>13</sup>. Ef um umfram-framboð er að ræða skal framkvæmdarnefnd búvörusamninga taka ákvörðun um skerðingu framlaga úr öðrum liðum samningsins til að standa straum af innlausnarkostnaðinum<sup>14</sup>.

### 5.3. *Verðmyndun á greiðslumarki*

Það býli sem óskar eftir að selja fær greitt tvöfalt núvirt andvirði greiðslumarks.<sup>15</sup> Núvirðið skal miðast við stýrivexti Seðlabanka Íslands fyrsta dag hvers árs fyrir greiðslur þess árs,<sup>16</sup> það sem venjulega kallast meginvextir. Nánar tiltekið eru þetta vextir á sjö daga bundnum innlánnum lánastofnana í Seðlabankanum (Seðlabanki Íslands, e.d.). „Endingartími“ þeirrar núvirðingar miðast við gildistíma samnings um um starfsskilyrði nautgriparæktar, dags. 19. febrúar 2016<sup>17</sup> og er til loka ársins 2025 (Samningur um starfsskilyrði nautgriparæktar, 2016). Verð á greiðsluvirði miðast við dagsetningu þess dags sem auglýst er<sup>18</sup>. Þess vegna miðast útreikningar (upphafsár núvirðingarinnar) á verði greiðslumarks við það ár sem það er auglýst.

Í núgildandi samningi um starfsskilyrði nautgriparæktar kemur fram að greiðslumark skuli falla niður 1. janúar 2021, gildir það því út starfsárið 2020 nema að annað verði ákveðið árið 2019

---

<sup>11</sup> 3. og 4. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>12</sup> 3. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>13</sup> 4. og 5. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>14</sup> 4. mgr. 8. og 5. mgr. 11. gr. R 1181/2017

<sup>15</sup> 4. mgr. 10. gr. R 1181/2017

<sup>16</sup> 4. mgr. 10. gr. R 1181/2017

<sup>17</sup> 4. mgr. 10. gr. R 1181/2017

<sup>18</sup> 4. mgr. 10. gr. R 1181/2017

við endurskoðun hans (Samningur um starfsskilyrði nautgriparæktar, 2016). Í 3. gr. samnings um starfsskilyrði nautgriparæktar segir: „Greiðslumark einstakra lögbýla heldur gildi sínu, með áorðnum breytingum, sem viðmið fyrir beingreiðslur (áður A-greiðslur) til 31. desember 2025“ (Samningur um starfsskilyrði nautgriparæktar, 2016, bls. 2). Hjá Matvælastofnun kemur það fram að svokölluð árgreiðsla fyrir greiðslumark sé 13,74 kr. á lítrann. Það er því talan sem gengur inn í reiknireglu greiðslumarks sem lýst var hér að ofan<sup>19</sup>.

Á grundvelli þessarar reglu má ljóst vera að verðið fyrir greiðslumark ræðst ekki á markaði eins og áður gerði þar sem framboð og eftirspurn mynduðu verðið. Hér er verðið fast og fyrirfram ákveðið og lækkar með hverju ári þar til greiðslumarkið verður verðlaust í lok árs 2025. Það er í samræmi við samninginn, þar sem stefnt er að því að afnema greiðslumark í nautgriparækt, nema annað verði ákveðið 2019.

Áður en þetta fyrirkomulag var tekið upp 2016 réðist verðið af markaði. Kerfið var að öðru leyti mjög svipað því sem er í dag nema að með „umsókn“ um kaup eða sölu fylgdu ekki bara upplýsingar um það magn sem seljandi vildi selja heldur einnig það verð sem viðkomandi var tilbúinn að selja á. Sama gilti fyrir kaupanda sem sendi inn upplýsingar um það magn sem hann vildi kaupa og á hvaða verði. Verð skyldu vera í heilum krónum og heilum lítrum.

Þegar öll sölu- og kautilboð voru komin inn og viðskiptum lokað þá má segja að sölutilboðunum hafi verið raðað eftir verði og magni, frá því lægsta til hins hæsta og yfirlit yfir heildarmagn allra tilboðsgjafa dregið saman. Kautilboðunum í verði frá því hæsta til hins lægsta var síðan stillt upp og haldið utan um samanlagt magn allra tilboðsgjafa. Síðan voru yfirlitin borin saman. Fyrst var horft til hæsta kautilboðs og gengið úr skugga um að það væru einhver lægri sölutilboð. Ef svo var fóru viðskipti í gang og tilboð „samþykkt“. Á meðan meira var til sölu en kaups (í magni) þegar öll samþykkt tilboð voru talin og enn voru sölutilboðin lægri en kautilboðin, héldu viðskiptin áfram. Viðskiptin stöðvuðust síðan þegar samtala samþykktra sölutilboða í magni varð lægri en samanlögð samþykkt kautilboð í magni og verð ósamþykktra sölutilboða voru hærri en ósamþykktra kautilboða. Þar stöðvuðust viðskiptin og markaðsverði og magni náð í viðkomandi viðskiptahrinu – þar skárust framboðs- og eftirspurnarlínurnar. Ef samanlagt magn sölu- og kautilboða gekk ekki alveg saman (ekki náðist fullt jafnvægi í magni talið á milli seljenda og kaupenda) þá skiptist greiðslumarkið

---

<sup>19</sup> Í núvirðisútreikningunum er stuðst við mánaðarlegar greiðslur til greiðslumarkshafa skv. gr. 4.1. í samningi um starfsskilyrði í nautgriparækt. Árgreiðslurnar á mánuði byggja á krónutölum úr töflu 1 í viðauka 1 í samningnum í línunni „greiðslur út á greiðslumark – 3. grein“. Greiðslumarkinu, 145.000.000 ltr. (1. mgr. 9. gr. R 1181/2017), er deilt niður á hvern mánuð hvers árs og síðan núvrt m.v. það sem getið er í meginmáli.

hlutfallslega á milli kaupenda í samræmi við það magn sem hver þeirra óskaði eftir í innsendum tilboðum.

Öllum sölutilboðum, sem voru jafnhá eða lægri markaðsverði viðskiptahrinnunnar, var tekið og kautilboðum sem voru jafnhá og hærri líka. Sölmagn markaðarins tók síðan mið af samanlögðu magni sölutilboðanna. Öll viðskipti fóru svo fram á því verði sem uppboðið skilaði, þ.e. markaðsverði eða jafnvægisverði eins og það var kallað.

## 6. DÆMI UM STÝRINGU MARKAÐA OG FRAMLEIÐSLU ERLENDIS OG ÁHRIF HENNA

Í þessum kafla verður í örstuttu máli farið yfir helstu þætti sem hafa áhrif á stuðning og framleiðslu mjólkur í Evrópusambandinu, Svíþjóð, Noregi og á Nýfundnalandi og í Labrador í Kanada. Kaflanum er ætlað að gefa innsýn inn í framleiðslu og stýringu þessara landa en hann er á engan hátt tæmandi.

### 6.1. *Evrópusambandið*

Tímabilið 1984-2015 stýrði Evrópusambandið (ESB) framleiðslu mjólkur með kvótakerfi. Kerfið stýrði bæði heildarframleiðslu mjólkur í hverju landi sem og á hverju lögbýli. Met var slegið í mjólkurframleiðslu í ESB árið 2014 og hefur sú þróun haldið áfram eftir að mjólkurkvótinn í Evrópusambandinu var lagður af 1. apríl 2015. Þá voru einnig greiddar útflutningsbætur sem nú hafa verið aflagðar. ESB hefur nokkrar leiðir til að hafa áhrif á markaðinn með mjólk og má skipta þeim aðgerðum upp í nokkra þætti: Inngrip í markaðinn, hvað varðar mjólkurduft og smjör; stuðning til að kaupa smjör, mjólkurduft og ost; stuðning í kreppu; stuðning við söluaukandi aðgerðir; niðurgreidda mjólk í skólum; viðskiptastaðla og annan stuðning. Markmiðið með stuðningsaðgerðum er m.a. að auðvelda evrópskum bændum að fá sanngjarnt verð fyrir sínar vörur (Bergh, 2016).

Um er að ræða reglur um að ESB geti keypt upp ákveðið magn af mjólkurdufti og smjöri ef verðið er mjög lágt og einnig reglur um að bændur geti geymt á lager hjá sér mjólkurduft, smjör og ost og hleypt svo út á markaðinn þegar verð hækkar. Bændur fá stuðning til að geyma vörur sínar á lager eftir ákveðnum reglum. Hvert land fær úthlutað ákveðnum kvóta um það magn sem má geyma (Bergh, 2016).

Á síðustu árum hefur ESB tvisvar sinnum stutt bændur í gegnum svokallaðan kreppustuðning. Það var árið 2009, þegar verð á mjólk fór undir kostnaðarverð í Evrópu og 2014, þegar Rússlandsmarkaður lokaðist, sem hafði mikil áhrif á mjólkurmarkaðinn í Evrópu. Þau lönd sem áttu mest undir því þegar Rússlandsmarkaður lokaðist fyrir innflutning fengu stuðning. Á árunum 2015 og 2016 greiddi ESB auk þess búfjárstuðning til aðildarlandanna og hverju aðildarlandi var síðan frjálst að leggja fjárhæðir á móti (Bergh, 2016).

ESB er með háa tolla á ákveðnum mjólkurvörum en hlutföll tolla fara eftir innihaldi og vörutegundum, nefna má sem dæmi ákveðnar tegundir þurrmjólkur, osta og smjörs. Alls kyns samningar, s.s. fríverslunarsamningar og tollkvótar geta lækkað tolla en í þessari greinargerð verður ekki farið nánar út í tollamál ESB (Bergh, 2016).



Evrópskir mjólkurbændur geta sótt um mismunandi stuðning til yfirvalda. Hér verður stuttlega sagt frá hverskonar stuðning um er að ræða (Bergh, 2016).

- Stuðningur til býla og ræktunar. Um er að ræða stuðning til býla til að halda jörðinni í ræktun. Þetta stuðlar að líffræðilegum fjölbreytileika og dregur úr leka næringarefna úr jarðvegi þannig að hún verði verri til ræktunar og síðast en ekki síst er tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Nú standa yfir breytingar á úthlutuninni þannig að ekki verður lengur tekið tillit til staðsetningar býlanna eða þeirrar framleiðslu sem áður fór fram á jörðinni. Breytingarnar taka að fullu gildi árið 2020 (Bergh, 2016).
- Einnig er hægt að sækja um gripagreiðslur en aðildarlöndin hafa ákveðinn sveigjanleika á því hvernig þau haga þeim og geta útfært á mismunandi hátt (Bergh, 2016).
- Þá er ESB með byggðaaáætlun þar sem bændur geta sótt um stuðning við að stofna fyrirtæki, til nýsköpunar og vinnslu afurða, fjárfestinga og annars sem bætir samkeppnisstöðu fyrirtækja á landsbyggðunum. Mjólkurbændur geta sótt um stuðning til að byggja fjós eða gera endurbætur. Ennfremur má nefna að ESB styður bændur í dreifðum byggðum á svæðum þar sem skilyrði til ræktunar og framleiðslu eru erfiðari en annars staðar (Bergh, 2016).

## 6.2. **Svíþjóð**

Þróunin í mjólkurframleiðslu í ESB landinu Svíþjóð hefur undanfarin ár verið á þann veg að búum hefur fækkað mjög og þau að sama skapi stækkað. Innleggjendum mjólkur í landinu hefur fækkað um helming, á sl. 10 árum en mesta framleiðslan fer fram í Suður-Svíþjóð. Kúm hefur jafnframt fækkað en nytin hefur aukist. Búist er við að þessi þróun haldi áfram á næstu árum. Þá hefur mjólkurframleiðslan heldur dregist saman sl. 10 ár. Framleiðsla á innveginni mjólk árið 2008 var 3.130 þúsund tonn en 2.817 þúsund tonn árið 2017. Á tímabilinu hefur Svíum þó fjölgað um rétt tæpa milljón íbúa. Innflutningur á osti og sýrðum mjólkurvörum frá öðrum löndum í Evrópusambandinu hefur aukist talsvert á undanförunum árum (Bergh, 2016).

Þegar Evrópusambandið ákvað að greiða búfjárstuðning til aðildarlandanna á árunum 2015 og 2016 eins og nefnt var hér að ofan þá ákvað Svíþjóð að nýta rétt sinn til að setja jafnháa upphæð á móti og fór allur stuðningurinn til mjólkurframleiðenda. Svíar greiddu 150 milljónir sænskra króna í tveimur greiðslum, sem deildust á 4.100 mjólkurframleiðendur (Bergh, 2016).

Svíar hafa nýtt sér heimildir ESB um niðurgreiðslu mjólkur í skólum undanfarin ár en sú niðurgreiðsla nær til drykkjarmjólkur, súrmjólkur, hreinnar jógúrtar og osts. Svíar höfðu árið

2016 ekki nýtt sér þann möguleika að sækja um styrk til ESB til verkefna sem miða að því að auka sölu á mjólkurvörum (Bergh, 2016).

Sænskir bændur geta fengið gripagreiðslur og eru þær greiddar á hvern grip sem náð hefur eins árs aldri, óháð því hvort gripurinn er alinn til kjöt- eða mjólkurframleiðslu (Bergh, 2016).

Sænskir bændur geta nýtt sér byggðastefnu ESB, sem nefnd var hér að ofan, til að bæta samkeppnisaðstöðu hina dreifðu byggða. Ennfremur, eins og fram kom hér að ofan, er það hluti af byggðastefnu ESB að styðja við harðbýlli svæði vegna styttri vaxtartíma og langra vegalengda til markaða. Sænsk yfirvöld styðja við norðurhluta landsins þar sem áður nefnd skilyrði eiga við. Stuðningurinn er miðaður við magn framleiddrar mjólkur. Markmið stuðningsins er að viðhalda byggð í öllu landinu (Bergh, 2016).

Eins og fram hefur komið lúta Svíar reglum ESB sem aðildarland en hluti af regluverki ESB er þannig úr garði gerður að aðildarlöndin hafa í ákveðnum tilvikum svigrúm til að útfæra reglurnar eins og þeim þykir þurfa fyrir mjólkurframleiðsluna í sínu landi. Sem dæmi má nefna að sænskir bændur geta fengið styrki til býla sem framleiða lífrænt vottaðar vörur og til býla þar sem sérstök áhersla er lögð á heilsu og velferð dýra (Bergh, 2016).

Hér verða nefndar nokkrar reglur sem Svíar hafa innleitt en önnur lönd ESB ekki. Má þar nefna reglur um að kýr skuli vera úti á beit ákveðið marga daga á ári í tiltekinn langan tíma á dag (Bergh, 2016). Sænskur landbúnaður er meðvitaður um hættuna á fjölonæmum bakteríum við notkun sýklalyfja í landbúnaði. Reglur um notkun sýklalyfja eru mun strangari í Svíþjóð en almennt í ESB. Í Svíþjóð er bannað að blanda sýklalyfjum í fóður dýra og í fyrirbyggjandi aðgerðum. Áhersla er lögð á velferð og heilbrigði dýra án þess að nota sýklalyf (Henningsson, 2018). Sænskir bændur nota langminnst af sýklalyfjum í öllu Evrópusambandinu og í 25 Evrópulöndum sem borin eru saman eru það aðeins Ísland og Noregur sem nota minna af sýklalyfjum, sjá viðauka. Þá eru reglur um vaxtarhormón strangari í Svíþjóð en almennt í ESB löndunum og má aðeins gefa þau í lækningaskyni. Ennfremur er erfðabreytt fóður ekki leyft í landinu (Bergh, 2016).

### 6.3. **Noregur**

Eins og víða annars staðar hefur þróunin í Noregi verið sú að búum fækkar og þau stækka. Talsvert hefur verið um það að bændur hafa haldið eignarhaldi á jörðum sínum en eiga svo kýrnar, byggingarnar og tækin með einu til tveimur öðrum býlum. Þannig samnýta þeir fjárfestingu og geta leyst hver annan af. Þessa leið hafa margir bændur valið til að geta rekið sín bú áfram (Almås og Brobakk, 2012).

Í Noregi var sett á kvótakerfi fyrir mjólkurframleiðslu árið 1983. Frá 1996 hefur verið hægt að versla með kvóta eftir ákveðnum reglum varðandi magn og verð. Noregi er skipt upp í 14 framleiðslusvæði og má aðeins versla með kvóta innan hvers svæðis. Kvótinn skiptist í annarsvegar grunnkvóta og hinsvegar kvóta til ráðstöfunar (disponibel kvote). Magn grunnkvóta er ákveðið árlega af yfirvöldum, í samráði við hagsmunaðila bænda, útfrá ákveðnum viðmiðunartölum (forholdstalet). Allir sem hafa yfir að ráða grunnkvóta geta fengið úthlutað ráðstöfunar kvóta, sem stýrir því hversu mikið þeir mega framleiða á ári án þess að fá sekt fyrir umframframleiðslu, sjá dæmi um útreikninga í (Landbruksdirektoratet, 2012).

Grunnkvótinn fylgir jörðinni og getur framleiðandi fært greiðslumark á milli jarða í sinni eigu, svo framarlega sem jörðin sé innan sama framleiðslusvæðis<sup>20</sup>. Aðeins landeigendur geta selt greiðslumark. Þegar mjólkurframleiðendur selja greiðslumark mega þeir selja allt að 80% af kvótanum sínum til annarra framleiðenda en hin 20% verða þeir að selja til ríkisins. Verslun með greiðslumark á milli bænda innan sama framleiðslusvæðis er í þeirra höndum<sup>21</sup> og þá gildir markaðsverð. Sala á þeim hluta sem innleyst er af ríkinu fer í gegnum Landbúnaðarstofu ráðuneytisins. Verðið sem bændur fá á lítra núna er 2,50 NOK sé innleyst af ríkinu. Nýlega voru settar reglur um það að það greiðslumark sem ríkið innleysti 2018 skyldi ekki selt aftur til framleiðenda<sup>22</sup>.

Það er hægt að leigja kvóta frá öðrum framleiðendum og einnig er hægt að leigja út greiðslumark til annarra framleiðenda en leiguvíðskiptin verða að vera innan hvers framleiðsluhéraðs. Ekki er hægt að leigja kvóta til þess eins að leigja hann síðan áfram (Landbruksdirektoratet, 2012).

Mjólkurkvótinn í Noregi, kvótaárið 2018, var 1.598 milljónir lítra og skiptist hann á milli 8.149 framleiðenda. Kvótinn dróst saman um 0,3 prósent frá árinu á undan og mjólkurframleiðendum fækkaði um 432. Mest framleiðsla fór fram í eftirfarandi þremur fylkjum: Trøndelag, Rogaland og Oppland (Landbruksdirektoratet, 2018).

Norskir bændur fá beingreiðslur, líkt og þeir íslensku og Noregur leggur talsverðan toll á innflutning mjólkurafurða frá ESB (Almás og Brobakk, 2012). Í Noregi er lögð áhersla á heilnæmar framleiðsluvörur og mjög takmarkaða notkun sýklalyfja (Landbruks- og

---

<sup>20</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-23-1502?q=kvoteordningen>

<sup>21</sup> Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, t.d. þarf að tilkynna til yfirvalda um sölu og kaup á kvóta fyrir 1. ágúst.

<sup>22</sup> <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/melk/melkekvote#kjoep-av-mjoelkekvote-fraa-staten>

matdepartementet, 2018). Norskur landbúnaður á margt sameiginlegt með þeim íslenska. Búin eru smá miðað við flest vestræn lönd, þau eru fjölskyldurekin, lega landsins á norðurslóðum þýðir stutt sumur til ræktunar, sem gerir mjólkurframleiðslu kostnaðarsamari en ella.

#### 6.4. *Nýfundnaland og Labrador (Kanada)*

Í fylkinu Nýfundnalandi og Labrador er mjólkurkvóti tengdur einstökum býlum. Kvótaverð er samsett af fastákveðnu verði (set price) og markaðsverði en fastákveðið verð vegur þyngra. Þeir sem hætta framleiðslu verða að selja jörðina ásamt kvótanum, þeir mega ekki selja kvótann og jörðina sitt í hvora áttina. Ákveðinn vandi skapast þegar bændur hætta s.s. vegna aldurs, líkt og hérlendis, því kvóti er kostnaðarsamur og hefur neikvæð áhrif á nýliðun. Verðið þykir hátt miðað við eðlilegan framleiðslukostnað, þ.e. sem hluti af öðrum aðföngum mjólkurframleiðslunnar. Sérstök lánastofnun, Farm Credit Canada<sup>23</sup>, veitir lán, s.s. vegna kaupa á mjólkurkvóta og leggur áherslu á að lána fé til fjölskyldubúa. Einnig eru veitt lán til starfsemi, í dreifbýli, sem er nátengd landbúnaði (Farm Credit Canada, e.d.). Hugmyndir eru um að setja til hliðar hluta af mjólkurkvótanum til að selja ungum bændum (Ivan Emke, dósent í félags- og menningarfræði við Memorial háskólann á Nýfundnalandi, munnleg heimild, viðtal, 11. október 2018). Samþjöppun hefur verið mikil og eru 28 býli með mjólkurframleiðslu fyrir um 500 þúsund íbúa fylkisins. Stefna yfirvalda hefur þó verið sú að viðhalda fjölskyldubúum og störfum í fylkinu. Aðgengi að vinnuafli er þrátt fyrir þetta ein af þeim hindrunum sem kanadískir bændur sjá í framtíðinni, m.a. á Nýfundnalandi og í Labrador. Það er ákveðin mótsögn í því að skortur er á staðbundnu vinnuafli, þrátt fyrir þá stefnu sem nefnd er að ofan. Bændur ráða útlendinga, s.s. frá Mexíkó til að vinna á mjólkurbýlunum. Önnur mótsögn er að þrátt fyrir samþjöppun framleiðslunnar er tæknivæðing í mjólkurframleiðslu mun minni en hérlendis. Það gengur hægt að tæknivæða býlin vegna kostnaðar. Aðeins þrjú býli af 28 eru með mjaltapjóna (Ivan Emke, dósent í félags- og menningarfræði við Memorial háskólann á Nýfundnalandi, munnleg heimild, viðtal, 11. október 2018).

Ekki er hægt að flytja kvóta á milli fylkja Kanada og reynt er að halda framleiðslu í jafnvægi innan hvers fylkis. Sérstök lög gilda um mjólkurframleiðslu innan hvers fylkis. Fast verð er á mjólk, samið er á milli bænda og stjórnvalda. Umframframleiðsla er seld sem iðnaðarmjólk<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Einnig þekkt sem Farm Credit Corporation.

<sup>24</sup> E. industrial milk.

á lægra verði. Bandaríkin hafa fengið aðgang að Kanadamarkaði sem nemur 3,6% af mjólkurframleiðslu í landinu og er þetta hluti af nýlegum milliríkjasamningi. Lóðréttur samruni (e. vertical integration) er ekki heimill s.s. að afurðastöð í mjólkuriðnaði kaupi mjólkurkvóta og býli. Samþjöppun framleiðslunnar hefur meðal annars þau áhrif að aka þarf langar vegalengdur með mjólk. Nú er vegalengd frá býli til afurðastöðvar allt að 750 km (Ivan Emke, dósent í félags- og menningarfræði við Memorial háskólann á Nýfundnalandi, munnleg heimild, viðtal, 11. október 2018).

## 7. VIÐSKIPTI MEÐ GREIÐSLUMARK – TILLÖGUR UM MISMUNANDI LEIÐIR OG ÚTFÆRSLUR

Greiðslumarkið er í raun nokkurs konar trygging sem ríkisvaldið veitir um að handhafar þess fái fullt verð fyrir tiltekinn fjölda lítra mjólkur sem þeir framleiða. Um þessar mundir nemur þessi greiðsla 90,48 krónum á þá mjólkurlítra, sem greiðslumark er til fyrir, auk beingreiðslna á hvern lítra sem til er greiðslumark fyrir. Gera verður ráð fyrir að ríkisvaldið stefni að tilteknum markmiðum þegar stuðningur á borð við þennan er ákvarðaður. Hvaða leið er valin við framsal greiðslumarks, eða það yfir höfuð að tryggja greiðslumark, fer þá eftir áherslum og hagsmunamati stjórnvalda. Hér má nefna atriði svo sem svæðapróun/byggðapróun, umhverfismál, matvælaöryggi<sup>25</sup>, samkeppni í viðskiptum, verð á matvælum og afkomu bænda. Það gefur augaleið að ekki er unnt að ná öllum þessum markmiðum samtímis. Hér er gengið út frá því að greiðslumark haldi áfram eftir endurskoðun búvörusamninga 2019 þar sem kvótinn er mikilvægur til að stýra mjólkurframleiðslunni í landinu. Íslenskur landbúnaður hefur ákveðna sérstöðu hvað varðar; erfið ræktunarskilyrði; langa vetur, sem krefjast vandaðra húsa fyrir mjólkurkýr; strangar reglur um dýravelferð, heilnæmi afurða og notkun sýklalyfja. Noregur er eina landið, sem við berum okkur saman við, þar sem sýklalyfjanotkun er minni en á Íslandi. Notkun sýklalyfja í landbúnaði er margfalt meiri í löndum ESB en hún er hér á landi. Þá ber okkur að gæta að matvælaöryggi þjóðarinnar, sem og umhverfisþáttum. Í Noregi og löndum ESB nýtur landbúnaður opinberra styrkja eins og rakið var hér að framan. Á meðan byggðastefna stjórnvalda er ekki skýr, hvað varðar að viðhalda byggð á öllu landinu og tryggja eðlilega afkomu bænda, væri ekki skynsamlegt að afnema þær föstu greiðslur til bænda fyrir mjólk sem greiðslumarkið tryggir þeim.

Ef áhersla er lögð á byggðapróun gæti markmið stjórnvalda verið að sjá til þess að greiðslumark og framleiðsla mjólkur safnist ekki um of saman á örfáum stöðum á landinu því slíkt getur leitt til samþjöppunar tengdrar atvinnustarfsemi og þeirra íbúa sem hafa afkomu af henni. Ef áhersla er lögð á að lágmarka neikvæð umhverfisáhrif mjólkurframleiðslu geta aðgerðir ríkisins stuðlað að því að mjólk til vinnslu sé ekki flutt um „óhóflega“ langan veg, með tilheyrandi sótspori. Ef áhersla er lögð á að viðhalda samkeppni í viðskiptum geta aðgerðir ríkisins falist í því að setja skorður við lóðréttum eignatengslum eða að fé úr öðrum og öflugum atvinnugreinum, s.s. sjávarútvegi, sé notað til að keppa um greiðslumark við smærri framleiðendur í landbúnaði á borð við fjölskyldubú. Aðgerðir sem miða að því að

---

<sup>25</sup> Bæði hvað varðar magn innlendra matvæla til að brauðfæða þjóðina og gæði matvællanna.

framleiðsluréttur verði ekki of dýr geta haldið verðlagi á Íslandi niðri. Sömu leiðis getur lækkun á þessari tegund aðfanga mjólkurframleiðslunnar, þ.e. greiðslumarki, haft jákvæð áhrif á afkomu framleiðenda, sbr. kafla 6.4 um hátt verð greiðslumarks sem kemur niður á rekstri mjólkurbúanna, t.d. tæknivæðingu.

Hvað sem varðar val á leiðum, eða mögulega markmið stjórnvalda, þá sýnir þróun undanfarinna ára það að örar breytingar á umhverfi mjólkurframleiðslunnar hafa ekki haft jákvæð áhrif á framsal greiðslumarks. Opinber markaður Matvælastofnunar með greiðslumark á tímabilinu 2011-2016 virðist þannig ekki hafa náð jafnvægi, í raun ekki náð að þroskast á þessu sex ára tímabili. Vísendingar eru um að væntingar um breytingar á kerfinu hafi um þessar mundir áhrif á hegðun þeirra framleiðenda sem annað hvort eru í kaup- eða söluhugleiðingum á greiðslumarki. Þeir sem gætu verið í söluhugleiðingum halda að sér höndum og þeir sem vilja kaupa setja fram tilboð um óraunhæft magn þannig að bil milli framboðs og eftirspurnar verður mjög mikið og greinilegt að einskonar stífla hefur myndast í kerfinu.

Hér að neðan verða reifaðar þrjár mögulegar leiðir sem unnt væri að fara í viðskiptum á greiðslumarki og sem miða að því að ná mismunandi markmiðum. Kostir og gallar við hverja þessara leiða verða ræddir. Í þessum leiðum er áhersla lögð á fjölskyldubú og að þau verði framtíðin í mjólkurframleiðslu á Íslandi. Leiðirnar leggja áherslu á að viðhalda byggð í sveitum landsins. Höfundar leggja til að greiðslumark verði áfram í mjólkurframleiðslu enda nauðsynlegt að stýra framleiðslunni. Leið A3 er talsvert frábrugðin hinum leiðunum. Þar er lagt til að skipta greiðslumarkinu á milli annarsvegar fjölskyldubúa og hinsvegar stór framleiðenda. Allar leiðirnar taka mið af umhverfisþáttum og að lágmarka kolefnisfótspor í mjólkurframleiðslu.

### 7.1. ***Leið A: Endurvekja kvótamarkað frá 2010***

Hér er gert ráð fyrir kvótamarkaði sem Matvælastofnun héldi utan um, líkt og þann sem var starfræktur frá árslokum 2010 til 2016. Hann felst í frjálsi verðlagningu sem ræðst af framboði og eftirspurn. Hins vegar er gert ráð fyrir ákveðnu þaki á greiðslumarks til hvers og eins. Þessi leið tekur tillit til byggðastefnu, þannig að mjólkurframleiðslan safnist ekki enn frekar á örfá svæði á landinu. Núverandi kerfi er með söfnunarskyldu og flutningsjöfnunarkerfi sem er grundvallarforsenda þess að halda uppi framleiðslu í öllum landshlutum. Ef þetta kerfi lognast út af þá bitnar það mjög á þeim búum sem eru langt frá mjólkurafurðastöðvum og hætta yrði á að mjólkurframleiðslan færist á fá bú.

**Nánari lýsing og útfærsla:**

Skuldbinding. Við kaup á greiðslumarki þarf meiri skuldbindingu frá kaupendum svo eftirspurn bænda eftir greiðslumarki verði í raunverulegum takti við þann kvóta sem þeir vilja kaupa. Ekki verði þó nauðsynlegt að þeir leggi fram bankatryggingu. Í stað bankatryggingar, sem áður var krafist (fyrir 2010) og var gagnrýnd fyrir að vera dýr leið sem aðeins bankarnir högnuðust á, mætti krefjast bindandi tilboðs frá kaupendum. Kaupandi fær það sem hann biður um (ef sá kvóti er til) en hann getur ekki tekið hluta af því sem tilboð hans hljóðaði upp á heldur allt eða ekkert. Þannig mætti a.m.k. draga úr því að bændur leggi inn tilboð um miklu meiri kvóta en þeir þurfa.

Miðstýrður markaður. Lagt er til að Matvælastofnun haldi áfram utan um kvótamarkaðinn og sú þekking og reynsla af kvótamarkaði sem þar er nýttist áfram í endurbættu kerfi. Lögð verði rík skylda á upplýsingagjöf um viðskiptin, svo allir þátttakendur á markaði geti auðveldlega nálgast sem gleggst yfirlit yfir viðskiptin frá einum tíma til annars.

Jafnvægi. Búast má við því að það taki nokkur ár fyrir kvótamarkaðinn að komast í jafnvægi og mikilvægt er að sýna því þolinmæði. Um tíma hafa bændur haldið að sér höndum vegna lágs verðs á kvóta, eftir að fast verð var ákveðið. Þó er líka eins og mikil óvissa sé um rekstrarumhverfi greinarinnar, því ef bændur tryðu því að verið væri að leggja kvótann niður þá myndu menn selja þó verðið væri lágt, því það verður bara lægra á næsta ári og stefnir í 0 krónur. Þar sem viðskipti með kvóta hafa verið mjög lítil undanfarið má búast við talsverðum sveiflum á meðan markaðurinn er að jafna sig og það gerist ekki á nokkrum mánuðum. Jafnframt er mikilvægt að sem mestu af óvissu í rekstrarumhverfi greinarinnar verði eytt svo verðmyndun verði sem eðlilegust og nálgist langtíma jafnvægi á sem skemmstum tíma.

Byggðasjónarmið. Út frá byggðalegum sjónarmiðum og þeirri stefnu stjórnvalda að viðhalda byggð um allt land er ekki heppilegt að mikill kvóti safnist á fá býli. Því er mikilvægt að þak sé á því greiðslumarki sem hvert kúabú getur fengið. Þetta er nauðsynlegt til að hægt sé að reka fjölskyldubú í landinu og draga úr samþjöppun mjólkurkvóta til stærri búa (verksmiðjubúa) sem rekin eru af fyrirtækjum eða með lóðrétt eignatengsl við t.d. sjávarútveg.

Lagt er til að þakið á þeim kvóta sem keyptur er verði í lítrum talið en ekki sem hlutfall af þeim lítrum sem kúabúið hefur þegar greiðslumark fyrir eða framleiðir utan greiðslumarks. Það myndi jafna stöðu minni og stærri framleiðenda. Ef haldið verður áfram með hlutfallslega úthlutun er lagt til að hver aðili geti ekki keypt meira en 10% af því greiðslumarki sem býðst á hverjum ársfjórðungi í stað 15% sem núverandi reglur gera ráð fyrir.



Þá er lagt til að þau bú sem framleiða umfram greiðslumark fái ekki forgang umfram önnur í úthlutunarreglum um kvóta. Hinsvegar er mikilvægt að nýliðar njóti áfram forgangs við úthlutun eins og verið hefur.

Fjölskyldubú. Þak á það magn lítra greiðslumarks sem keypt er gæti gert bændum með lítil bú kleift að kaupa greiðslumark til að geta fullnýtt þá fjárfestingu sem þeir hafa farið í t.d. með því að fjárfesta í mjaltþjóni/um, sbr. kafla 5 um ákvörðun um kaup og sölu á greiðslumarki. Það er ein af forsendum þess að hægt sé að reka fjölskyldubú í landinu að sú mikla fjárfesting sem bændur hafa farið í á undanförunum árum og eða standa frammi fyrir að taka ákvörðun um á næstu árum geti staðið undir sér.

## 7.2. ***Leið A1: Kvótamarkaður, þak og svæðisskipting***

Þessi leið gerir ráð fyrir samskonar kerfi framsals og leið A en til þess að minnka landfræðilega samþjöppun á greiðslumarki væru tekin upp einskonar greiðslumarkssvæði og ekki yrði heimilt að flytja greiðslumark á milli þeirra. Í kafla 3 kemur fram að greiðslumark er mest á Suðurlandi og Norðurlandi eystra og því næst á Norðurlandi vestra og Vesturlandi. Þessir fjórir landshlutar eru með um 93% af öllu greiðslumarkinu. Innan landshlutanna eru svo sveitarfélög þar sem mikið greiðslumark er staðsett og fer hlutfallslega vaxandi. Ef ástæða þykir til að hamla samþjöppun mætti skipta landinu í greiðslumarkssvæði eins og gert er í Noregi (sjá kafla 6.3). Hér er lagt til að greiðslumarkssvæðin verði fjögur. Þetta gæti fallið að markmiðum byggðaaætlunar um að vinna gegn misvægi í þróun byggðar, einnig gæti þetta fallið að umhverfisstefnu stjórnvalda með því að halda niðri vegalengdum sem ekið er með mjólk milli framleiðenda og afurðastöðva. Þá getur svæðisskipting fallið að markmiðum um matvælaöryggi. Vegna t.d. eldgosa eða slæms tíðarfars yfir vaxtartímann geta aðstæður til matvælaframleiðslu brugðist um tíma í einstökum landshlutum. Útfærsla fjórskipts uppboðsmarkaðar gæti verið flókin í framkvæmd en einnig kæmi til greina að setja tiltekið hámark, sem hvert svæði gæti haft, af heildargreiðslumarki.

## 7.3. ***Leið A2: Kvótamarkaður, þak, svæðisskipting, kröfur um eignarhald***

Hér er um að ræða leið sem byggist annað hvort á leið A, A1 eða báðum, eftir því hversu langt menn vilja ganga í því að setja hömlur á framsal greiðslumarks. Hér er þannig miðað við að frekari áhersla verði lögð á að viðhalda rekstri fjölskyldubúa í landinu og setja hömlur á að

fyrirtæki í mjólkurframleiðslu fáí/og eða fjármagni greiðslumark og keppi í krafti fjárhagslegra yfirburða við fjölskyldubú um kaup á greiðslumarki. Í kafla 3.3 kemur fram að mikil samþjöppun hefur orðið á greiðslumarki þegar litið er til einstakra býla. Stærsta einstaka býlið árið 2017, þegar litið er til greiðslumarks, er t.a.m. í eigu stórs sjávarútvegsfyrirtækis. Þannig myndi þessi leið gera ráð fyrir að ekki megi veita aðilum í mjólkurframleiðslu þann ríkisstuðning sem felst í greiðslumarki ef þeir eru í lóðréttu eignarhaldi annarra, s.s. afurðastöðva eða í eigu annarra lögaðila sem eru í ótengdum rekstri. Það sama gæti gilt um lánsfjármögnun fyrirtækja til bænda, sem þau eru í viðskiptum við, vegna kaupa á greiðslumarki (sjá dæmi í kafla 4). Í tilvikum þar sem um er að ræða lánveitingar vegna kaupa á greiðslumarki þá mætti skoða hvort þær ættu að koma frá fjármálafyrirtæki eða sjóði en ekki frá fyrirtæki í öðrum rekstri, þar sem slíkt skekkir samkeppnisstöðu bænda og svæða. Minna má á að í Kanada er sú leið farin að sérstök lánastofnun veitir lán til þessara hluta, sbr. kafla 6.4.

Takmarkanir samkvæmt þessari leið geta því verið liður í að hamlu gegn samsöfnun býla á fáar hendur sem keppa við fjölskyldubúin um greiðslumark, landrými og markaðsaðgang. Þessi leið felur í sér talsvert eftirlit og að eignarahald á býlum og fjármögnun greiðslumarks sé nægilega gagnsætt til að unnt sé að fylgja því eftir.

#### **7.4. *Leið A3: Tvö aðskilin kerfi; stór- og fjölskyldubú***

Hvort sem settar verða reglur um 4 greiðslumarkssvæði eða ekki er ljóst að samþjöppun í mjólkurframleiðslu mun halda áfram. Spurningin er hversu langt við erum tilbúin til að fara í samþjöppuninni, hvað varðar landsvæði. Stærðarhagkvæmni í mjólkurframleiðslu virðist þó nokkur og kemur í skrefum eins og sést t.d. hjá framleiðanda með 60 mjólkandi kýr og svo aftur við um 120. Margir minni bændur standa frammi fyrir þeirri ákvörðun að hætta framleiðslu, eða auka við sig og stækka búíð til að ná stærðarhagkvæmni eins og fram hefur komið.

Þessi leið sem við köllum A3 er nokkuð frábrugðin leiðum A, A1 og A2 og gengur út á að stuðla að landfræðilegri samþjöppun í stór-mjólkurframleiðslu á meðan hinar leiðirnar miða að því að einmitt sporna við þessu. Með þessari leið yrði landinu skipt upp í mjólkurhéruð, með kvótapaki en jafnframt tekinn upp meiri stuðningur við annan landbúnað á svæðum, þar sem fjarar undan mjólkurframleiðslu. Mest framleiðsla á mjólk er á Suðurlandi og næstmest í Eyjafirði, þá í Skagafirði og á Vesturlandi, sbr. kafla 3. Þannig gæti mjólk af stórbúum nærri markaði verið nýtt í almennar stór-neytendavörur eins og drykkjarmjólk, brauðosta og þess háttar. Þó skal einnig lögð áhersla á fjölskyldubú enda eru þau megininntakið í tillögnum sem

hér eru kynntar. Þannig er mikilvægt að smærri bú/fjölskyldubú<sup>26</sup> séu studd með sama hætti á öllu landinu. Hvatt yrði til þess að þau fullvinni sína framleiðslu að mestu sjálf heimafyrir og feti þann veg sem brugghúsin hafa farið. Þau hafa skapað sér sérstöðu gagnvart verksmiðjuframleidda bjórnum með bjórnum úr míkro brugghúsunum.

Þetta gæti átt við um ostagerð, enda má sjá vísi að slíku á Erpsstöðum í Dölum. Með þessu yrði dregið úr sótspori greinarinnar þar sem ostagerð er áhersla fjölskyldubúanna (þar sem 10 kg af mjólk þarf í 1 kg af osti) en landfræðilega samþjöppuð stórbú leggi áherslu á fyrirferðarmeiri afurðirnar (sem eru óhagkvæmari í flutningum en (sér)ostar). Með þessu ætti mjólkurframleiðslunni að vera skipt á milli stór- og fjölskyldubúa þannig að engin viðskipti væru heimiluð á milli þeirra með greiðslumark en fyrirkomulag innan þeirra það sama og í leið A. Að nokkru leyti má því líkja þessari hugmynd við smábáta- og almenna kerfið í sjávarútvegi.

Ennfremur gæti það verið tækifæri fyrir fjölskyldubúin ef tekinn væri upp stuðningur við tilraunaræktun á fleiri stöðum á landinu, t.a.m. ræktun á líni, hör og repju, þar sem það er hægt, sem gæti líka auðveldlega farið saman við mjólkurframleiðslu fjölskyldubúanna. Þá mætti koma á fót sérstökum nýsköpunarverkefnum á sviði landbúnaðar sem gætu verið unnin í samstarfi við hönnunarteymi. Þetta varðar matvæli, fæðubótarefni, föt, skart sem og aðrar mögulegar vörur. Náin samvinna gæti t.d. verið við íslenska landbúnaðarklasann. Þá mætti hugsa sér að rekjanleiki afurða fjölskyldubúanna og skráning á framleiðsluferlum þeirra verði aukin. Aðbúnaður dýranna, kyn og uppruni, sem og hreinleiki afurðanna verði gerð sýnileg á umbúðum og heimasíðum framleiðenda. Þannig verði neytendur upplýstir um vöruna og hún jafnvel merkt með sótspori og hreinleika, t.d. hvað varðar takmarkaða notkun sýklalyfja<sup>27</sup>. Þá verði lagt upp úr lífrænni ræktun og umhverfissvottun á afurðum fjölskyldubúanna. Það mætti til að mynda hugsa sér að heyfengur yrði unninn með lífdísils- og eða rafmagnsdrifnum tækjum þar sem því verður við komið. Ljóst er að þessar útfærslur kosta peninga og þyrfti stuðningur að koma til svo hægt væri að fara í nýsköpun og frekari skráningar á framleiðsluferlum og vörum.

Að lokum má nefna að það felast í því tækifæri fyrir bændur að nýta landið í ríkara mæli en gert hefur verið. Þar má nefna alla skot- og stangveiði, berja- og sveppatínslu sem og aðra landnýtingu eins og t.a.m. aðgang að náttúruperlum í einkaeigu. Gera mætti kröfur um að öll veiði verði með leiðsögn þannig að af henni hljótist meiri tekjur.

<sup>26</sup> Hér er ekki skilgreint hve stórt fjölskyldubú má vera áður en það verður stórbú. En það liggur í orðanna hljóðan að fjölskylda á að geta lifað af rekstri fjölskyldubús.

<sup>27</sup> Þetta á reynndar líka við um stórbúin.



## 8. NIÐURSTÖÐUR

Árið 1985 var fyrsti búvörusamningurinn gerður og fullvirðisréttur tekinn upp sem átti að tryggja bændum fullt verð fyrir ákveðið magn af mjólk. Fullvirðisrétturinn var reiknaður út frá framleiðslu einstakra bænda og var skipt á milli framleiðenda innan hvers búmarkssvæðis. Árið 1992 var greiðslumark innleitt í stað fullvirðisréttar og frjálst framsal á greiðslumarki mjólkur heimilað. Árið 1998 voru teknar upp beingreiðslur og verð mjólkur miðaðist við efnainnihald. Kvótamarkaði var komið á fót í desember 2010 í umsjá Matvælastofnunar og réði þá framboð og eftirspurn verði greiðslumarks. Með búvörusamningunum 2016 var ákveðið að festa verð á greiðslumarki, þannig réðist verð á greiðslumark ekki lengur á markaði eins og áður gerði. Þetta fasta verð lækkar með hverju ári þar til greiðslumarkið verður aflagt í lok árs 2020 nema annað verði ákveðið við endurskoðun samninga 2019.

Frá árinu 2000 hefur býlum með greiðslumark fækkað mjög eða um rúm 40% en um leið hafa þau stækkað. Tíu stærstu búin voru með greiðslumark fyrir tæplega 10 milljónir lítra árið 2017, miðað við 3,4 milljónir lítra árið 2000. Mesta framleiðslan er á Suðurlandi (Rangárþing ytra) og næstmest er hún á Norðurlandi eystra (Eyjafjarðarsveit). Þegar landshlutar voru skoðaðir hlutfallslega voru bú á Suðurlandi með 40% greiðslumarks, Norðurland eystra með 25%, Norðurland vestra 16% og Vesturland 13%, árið 2017. Árið 2000 voru samtals 1.023 býli með greiðslumark en 597 árið 2017, sem er fækkun um 41%.

Mjólkurframleiðsla og annar landbúnaður er grunnatvinnuvegur og forsenda búsetu víða í sveitum, þrátt fyrir að öðrum greinum, s.s. ferðaþjónustu hafi vaxið fiskur um hrygg og þær skapað ný tækifæri. Breytingar í landbúnaði valda öðrum samfélags- og efnahagslegum breytingum s.s. breytingum á íbúafjölda og samsetningu mannfjöldans. Samdráttur landbúnaðar getur leitt til þess að ýmis þjónusta eigi undir högg að sækja sem aftur rýrir búsetuskilyrði. Fyrir landshluta á borð við Norðurland og Suðurland er landbúnaður mikilvæg atvinnugrein, þrátt fyrir að vægi á landsvísu í framleiðsluvirði á landinu sé lágt. Landbúnaður og mjólkurframleiðsla eru mikilvæg fyrir fjölda vinnustaða í þéttbýli, á höfuðborgarsvæðinu og í þjónustukjörnum landshluta, s.s. í verslun, þjónustu, stjórnsýslu og verktöku. Breytingar í landbúnaði og tilfærsla framleiðslu geta haft mikil áhrif á umfang þessarar starfsemi og hvar hún er staðsett.

Í ESB og í Noregi og Kanada hefur sama þróun orðið og á Íslandi síðustu ár, þ.e. býlum fækkar og þau stækka. Mjólkurkvóti var afnuminn í ESB fyrir þremur árum en á móti hefur sambandið nokkrar leiðir til að hafa áhrif á markaðinn með mjólk. Evrópskir mjólkurbændur hafa möguleika á að sækja um mismunandi stuðning til yfirvalda og ber þar helst að nefna styrki til

ræktunar og gripagreiðslur. Þá geta bændur fengið stuðning frá byggðaáætlun ESB, sem er ætlað að bæta samkeppnisstöðu fyrirtækja á landsbyggðunum og styðja við bændur í dreifðum byggðum. Þar sem Svíþjóð er eitt aðildarlandanna er þeirra kerfi svipað og í ESB. Svíar ganga þó lengra þegar kemur að reglum, t.d. um notkun sýklalyfja, erfðabreytt matvæli, velferð dýra o.fl. Kerfið í Noregi er að mörgu leyti líkt íslenska kerfinu, þar er mjólkurkvóti og beingreiðslur. Norðmenn skipta landinu upp í 14 greiðslumarkssvæði. Verslun með kvóta verður að eiga sér stað innan hvers svæðis. Eign kvóta fylgir jörðinni og þegar kvóti er seldur skulu að lágmarki 20% hans innleyst af ríkinu. Í Kanada er mjólkurkvóti en þar hafa búin ekki tæknivæðst að sama skapi og hér og í löndunum í kringum okkur.

Í þessari greinargerð er gengið út frá því sem megin leið, leið A að greiðslumark haldi áfram eftir endurskoðun búvörusamninga 2019. Íslenskur landbúnaður hefur sérstöðu hvað varðar ræktunarskilyrði og langa vetur, sem krefjast vandaðra húsa fyrir mjólkurkúr. Þá eru gerðar miklar kröfur um velferð dýra og heilnæmi afurða. Gert er ráð fyrir kvótamarkaði sem MAST héldi utan um, líkt og þann sem var starfræktur 2010 til 2016, sem felst í frjálstri verðlagningu sem ræðst af framboði og eftirspurn. Þá er miðað við að ákveðið þak verði á hámarksgreiðslumarki til hvers og eins. Tekið er tillit til byggðastefnu þannig að mjólkurframleiðslan safnist ekki enn frekar á örfá svæði á landinu og að sem tilbrigði við leið A verði leið sem við köllum A1, sem gengur lengra. Þar er gert ráð fyrir samskonar kerfi framsals og í leið A en til þess að minnka landfræðilega samþjöppun á greiðslumarki væri skoðað að taka upp t.d. fjögur greiðslumarkssvæði á landinu, þar sem ekki verði heimilt að flytja greiðslumark á milli eða hafa tiltekið hámark, sem hvert greiðslumarkssvæði má hafa. Annað tilbrigði, sem við köllum A2, gengur lengra og miðar við að frekari áhersla verði lögð á að viðhalda rekstri fjölskyldubúa. Settar verði hömlur á að fyrirtæki fái þann ríkisstuðning sem felst í greiðslumarki og keppi við fjölskyldubú um það, s.s. fyrirtæki í lóðréttu eignarhaldi annarra eða í eigu lögaðila sem eru í ótengdum rekstri. Gert er ráð fyrir að mögulegar lánveitingar vegna kaupa á greiðslumarki komi frekar frá fjármálafyrirtækjum eða sjóðum en frá fyrirtækjum í öðrum rekstri, þar sem slíkt getur skekkt samkeppnisstöðu bænda og svæða.

Leið A3 er nokkuð frábrugðin leiðum A, A1 og A2. Þar er gert ráð fyrir að skipta greiðslumarkinu í tvennt, þ.e. á milli fjölskyldubúa og stórbúa. Engin viðskipti með greiðslumark væru heimiluð á milli þessara tveggja flokka en fyrirkomulag innan þeirra væri það sama og í leið A. Stórbúin yrðu staðsett í a.m.k. fjórum landshlutum til að tryggja matvælaöryggi. Fjölskyldubúin yrðu rekin um allt land og ekki yrðu settar neinar kvaðir um greiðslumarkssvæði hvað þau varðar. Mögulegt yrði að hafa þak á kvóta á hverju svæði stórbúanna og skipting kvóta á milli fjölskyldu- og stórbúa yrði með þeim hætti að fjölskyldubú gætu dafnað. Áherslu í afurðum

---

hvors hóps um sig yrði að einhverju leyti stýrt, þannig að stórbúin horfðu til drykkjarmjólkur og brauðosta, þar sem vörur eru seldar í stórum einingum á meðan að fjölskyldubúin horfðu til lúxusafurða eins og t.a.m. sérosta.

## HEIMILDASKRÁ

- Almás, R., & Brobakk, J. (2012). Norwegian Dairy Industry: A Case of Super-Regulated Co-Operativism. Í *Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture* (bls. 169–190). Emerald Group Publishing Limited.
- Anna Guðrún Ragnarsdóttir og Sigurður Jóhannesson. (2015). *Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi – Staða og horfur*. (No. C14:04). Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Sótt af [https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Mjolkurskyrsla\\_mai\\_2015\\_lokaskjal.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Mjolkurskyrsla_mai_2015_lokaskjal.pdf)
- Auðhumla. (e.d.). Fyrirmyndarbúið. Sótt 28. nóvember 2018, af <http://www.audhumla.is/Fyrirmyndarbuid/>
- Bergh, A. (2016). *Marknadsrapport mjólk och mejeriprodukter*. Svíþjóð: Jordbruksverket. Sótt af <https://www.jordbruksverket.se/download/18.114a33071628876461090a02/1522929812136/Marknadsrapport%20mejeri%202018.pdf>
- Bio Bú. (e.d.). Um Biobú. Sótt 26. nóvember 2018, af <https://www.biobu.is/um-biobu/>
- Bjarni Rúnarsson. (2018). Breytt hlutverk bænda í heyskapartíð. *Tímarit Bændablaðsins*, 4(2), 54–58.
- Bændablaðið. (2018, október 9). Tímarit Bændablaðsins – Landbúnaðarsýningin Íslenskur landbúnaður 2018. Sótt 5. desember 2018, af [https://issuu.com/bbl.is/docs/timarit\\_baendabladsins\\_landbunadars](https://issuu.com/bbl.is/docs/timarit_baendabladsins_landbunadars)
- Einar Örn Hreinsson og Sigurður Árnason. (2016). *Dreifing nautgripa á Íslandi*. Sauðárkrókur: Byggðastofnun. Sótt af <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdabrunnur/nautgripaeraekt.pdf>
- Erna Bjarnadóttir og Daði Már Kristófersson. (2008). Kostnaður við mjólkurkvótakerfið og áhrif þess á kostnað við mjólkurframleiðslu. *Fræðaving landbúnaðarins*, 5, 31–41.
- Eystrahorn. (2018, júní 22). Opið fjós í Flatey. Sótt af <http://eystrahorn.is/opid-fjos-i-flatey/>
- Farm Credit Canada. (e.d.). About FCC. Sótt 27. nóvember 2018, af <https://www.fcc-fac.ca/en/about-fcc.html>
- Fóðurblandan. (e.d.). Starfsfólk. Sótt 29. október 2018, af <http://www.fodurblandan.is/um-okkur/starfsfolk>



- Guðmundur Stefánsson. (1998). Landbúnaðarstefnan og búvörusamningar. *Ráðunautafundur*, 3–12.
- Henningsson, M. (2018, október 16). Antibiotika används mindre i Europa. *Land Lantbruk*. Sótt af <https://www.landlantbruk.se/lantbruk/minskad-antibiotikaanvandning-inom-eu/>
- Hörður Kristjánsson. (2018a, júní 21). Við verðum að koma böndum á þetta, við erum að missa landið úr höndum okkar. *Bændablaðið*. Sótt af <https://www.bbl.is/frettir/frettir/vid-verdum-ad-koma-bondum-a-thetta-vid-erum-ad-missa-landid-ur-hondum-okkar/20151/>
- Hörður Kristjánsson. (2018b, júní 25). Ætti að vera í lögum að banna erlendum aðilum fjöldakaup á jörðum á Íslandi. *Bændablaðið*. Sótt af <https://www.bbl.is/frettir/frettir/aetti-ad-vera-i-logum-ad-banna-erlendum-adilum-fjoldakaup-a-jordum-a-islandi-/20161/>
- Hörður Kristjánsson. (2018c, júlí 24). Búseta verði áfram tryggð til sveita við sölu á bújörðum. *Bændablaðið*. Sótt af <https://www.bbl.is/frettir/frettir/busetaverdi-af-af-tryggd-til-sveita-vid-solu-a-bujordum/20248/>
- Jarðir Lífsvals auglýstar til sölu. Eitt stærsta kúabú landsins er auglýst til sölu í helgarblöðunum. Landsbankinn tók Lífsval yfir fyrr á þessu ári. (2012, maí 26). *Viðskiptablaðið*. Sótt af <http://www.vb.is/frettir/jardir-lifsvals-auglystar-til-solu/72522/>
- Landbruksdirektoratet. (2012, febrúar 3). Kva er ein disponibel kvote? Sótt 27. nóvember 2018, af <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/melk/melkekvoter/undersider/hva-er-en-disponibel-kvote>
- Landbruksdirektoratet. (2018, júní 22). Kumjølkkvotane for 2018 er berekna. Sótt 27. nóvember 2018, af <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/melk/melkekvoter/kumj%C3%B8lkkvotane-for-2018-er-berekna>
- Landbruks- og matdepartementet. (2018, nóvember 12). Vår tid med antibiotika løper ut. Sótt 27. nóvember 2018, af <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/var-tid-med-antibiotika-loper-ut/id2618681/>
- Matvælastofnun. (2018). Listi yfir mjólkurinnleggjendur eftir tímabilum.
- Matvælastofnun. (e.d.). Greiðslumark mjólkur. Sótt 27. nóvember 2018, af <http://www.mast.is/upplýsingar-fyrir/baendur/greidslumarkmjolkur/?info=1>
- MS. (e.d.). Starfsstöðvar. Sótt 29. október 2018, af <https://www.ms.is/um-ms/starfsemi/starfsstodvar/>

- Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins. (e.d.). Lágmarksverð mjólkur og beingreiðslur. Sótt 28. nóvember 2018, af <https://www.rml.is/is/radgjof/nautgriparaekt/mjolkurframleidsla/lagmarksverd-mjolkur-og-beingreidslur>
- Ríkisendurskoðun. (2013). *Skýrsla um eftirfylgni: Framkvæmd búvörusamninga (2010)*. Sótt af [https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Framkvaemd\\_buvorusamninga.pdf](https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Framkvaemd_buvorusamninga.pdf)
- Samtök iðnaðarins. (2018, maí 29). Arna í Bolungarvík heimsótt. Sótt 29. október 2018, af <https://www.si.is/frettasafn/arna-i-bolungarvik-heimsott>
- Sedlabanki Íslands. (e.d.). Meginvextir Sí. Sótt 28. nóvember 2018, af <https://www.sedlabanki.is/annad-efni/meginvextir-si/>
- Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson. (2005). *Bóndi er bústólpi, bú er landstólpi*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Sótt af [http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/B-series/Med\\_forsidu/Bondi\\_er\\_bustolpi.pdf](http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/B-series/Med_forsidu/Bondi_er_bustolpi.pdf)
- Sigurður Jóhannesson, Sigurður Árnason og Snorri Björn Sigurðsson. (2017). *Hagvöxtur landshluta 2008-2015*. Sauðárkrúkur: Byggðastofnun. Sótt af [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Hagvoxtur/hagvoxtur\\_landshluta\\_2008-2015.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Hagvoxtur/hagvoxtur_landshluta_2008-2015.pdf)
- Sigurður Már Harðarson. (2018, febrúar 13). KS styður sína félagsmenn. *Bændablaðið*. Sótt af <https://www.bbl.is/frettir/frettir/ks-styður-sina-felagsmenn/18733/>
- Stefanía Nindel og Sveinn Agnarsson. (2002). Athugun á framleiðni og skilvirkni á íslenskum kúabúum 1993–1999, 15, 11–25.
- Sveinn Arnarsson. (2018, nóvember 20). Ratcliffe herðir tókin á jörðum í Vopnafirði. *Fréttablaðið*. Sótt af <https://www.frettabladid.is/frettir/ratcliffe-herir-toekin-a-joerum-i-vopnafiri>
- Útgerð kaupir eitt stærsta kúabú landsins. Félag í eigu Skinney-Þinganes hefur keypt kúabúið Flatey. Kaupverðið er talið liggja á milli 400 til 500 milljóna króna. (2013, október 25). *Viðskiptablaðið*. Sótt af <http://www.vb.is/frettir/utgerd-kaupir-eitt-staersta-kuabu-landsins/97563/>
- Vilmundur Hansen. (2014, október 27). Áformað að stækka mjólkurbúið í Flatey um helming. *Bændablaðið*. Sótt af <https://www.bbl.is/frettir/frettir/aformad-ad-staekka-mjolkurbuid-i-flatey-um-helming/4621/>

Vífill Karlsson. (2015). *Börn í sveitum á Vesturlandi*. (Hagvísir Vesturlands No. 1. 2015) (bls. 23). Borgarnes: Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi. Sótt af [http://ssv.is/wp-content/uploads/2016/09/Skra\\_0070077.pdf](http://ssv.is/wp-content/uploads/2016/09/Skra_0070077.pdf)

Þorsteinn Gunnarsson. (2018, ágúst 31). Benz eða bújörð. *Bændablaðið*. Sótt af <https://www.bbl.is/frettir/skodun/lesendabasinn/benz-eda-bujord/20387/>

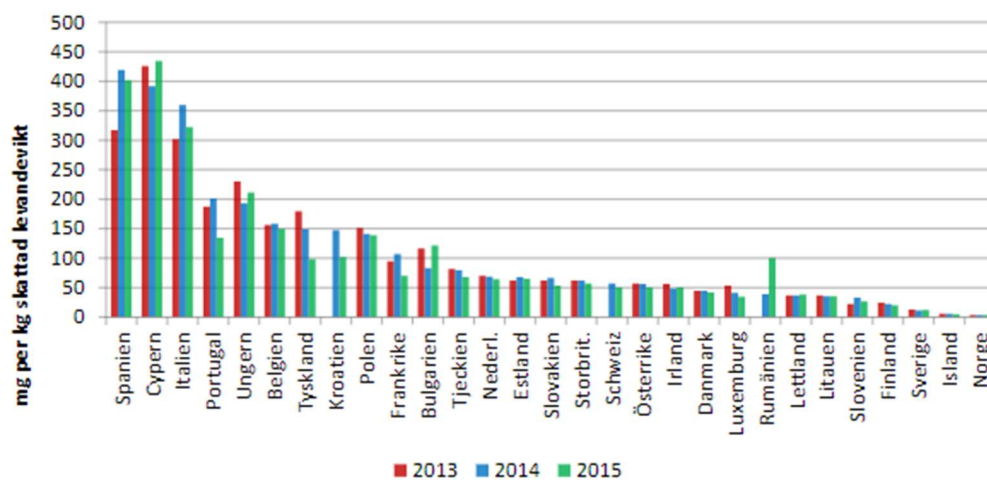
## **VIÐMÆLENDASKRÁ**

Arnar Árnason formaður LK (22. október 2018).

Ivan Emke Honorary Research Professor, Memorial University (11. Október 2018).

## VIÐAUKI

### Sýklalyfjanotkun í landbúnaði í Evrópu 2013-2015



Figur 14: Försäljning av antibiotika till lantbrukets djur inom Europa 2013-2015. (Uppgifter för 2013 saknas för Kroatien, Schweiz samt Rumänien)

Källa: Europeiska läkemedelsmyndigheten

### Framleiðslusvæðin 14 í Noregi 2018

- 1 Oslo, Akershus
- 2 Østfold, Vestfold
- 3 Hedmark
- 4 Oppland
- 5 Buskerud
- 6 Telemark
- 7 Aust-Agder, Vest-Agder
- 8 Rogaland
- 9 Hordaland, Sogn og Fjordane
- 10 Møre and Romsdal
- 11 Trondelag
- 12 Nordland
- 13 Troms
- 14 Finnmark

