

Atvinnuveganefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 25. nóvember 2020
Tilv.: 2011009

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við 42. mál, 151. löggjafarþingi 2020–2021.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 11. nóvember 2020, þar sem atvinnuveganefnd Alþingis veitti Samkeppniseftirlitinu færi á að veita umsögn um tillögu til þingsályktunar um „*stóreflingu innlendrar matvælaframleiðslu og öruggt og fyrirsjáanlegt rekstrarumhverfi landbúnaðar*“, 42. mál.
2. Með þingsályktunartillögunni er lagt til við forsætisráðherra að hrinda í framkvæmd 24 aðgerðum af ýmsum toga sem snerta íslenskan landbúnað. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þörf á mun ítarlegri greiningu á efnahagslegum áhrifum tillagnanna, þ.m.t. áhrif tillagnanna á neytendur sem og bændur, áður en tekin er ákvörðun um hvort ástæða sé til þess að hrinda þeim í framkvæmd.
3. Í þessari umsögn telur Samkeppniseftirlitið þó rétt að fjalla um mögulega áhrif tveggja tillagna sem er að finna í aðgerðalistanum. Í fyrsta lagi er lagt til í 7. tölulið tillagnanna að tollasamningi landbúnaðarráðherra frá 17. september 2015 við Evrópusambandið verði sagt upp nú þegar eða óskað endurskoðunar á honum, m.a. með tilliti til útgöngu Breta úr Evrópusambandinu. Í öðru lagi er í 17. tölulið þingsályktunartillögunnar gert ráð fyrir að: „*Öllum úrvinnslufyrirtækjum landbúnaðarvara verði gert heimilt að hagræða með samvinnu og samruna umfram þær skorður sem samkeppnisfyrirvöld setja*“.
4.

I.

Hvað varðar uppsögn á tollasamningi landbúnaðarráðherra frá 17. september 2015 við Evrópusambandið þá bendir Samkeppniseftirlitið á að hagfræðileg rök benda til þess að innflutningstollar hafi neikvæð áhrif á neytendur í formi hærra vöruverðs og lægra vöruúrvals. Samkeppniseftirlitið leggst því eindregið gegn framangreindri breytingu og telur raunar að sú leið sem hefur verið farin á grænmetismarkaði, þar sem tollar hafa verið afnumdir og styrkir auknir til framleiðenda, myndu skila betri árangri auk þess að vera mun gagnsærri varðandi þá styrki sem veittir væru. Í því sambandi má nefna að jákvæð áhrif fyrrgreindra breytinga á grænmetismarkaði létu ekki á sér standa; innlend framleiðsla jókst, smásöluverð lækkaði og neysla jókst. Þessar breytingar bættu þannig bæði hag innlendra grænmetisframleiðenda og neytenda.¹

¹ Sjá m.a. bls. 105-106 í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2012, *Verðbrún og samkeppni á dagvörumarkaði*.



II.

5. Hvað varðar heimild úrvinnslufyrirtækja til hagræðingar með samvinnu og samrunum umfram þær skorður sem samkeppnisyfirvöld setja þá bendir Samkeppniseftirlitið á að fái fyrirtæki sérstakar undanþágur til samstarfs eða samruna umfram núgildandi samkeppnislög (þ. á m. 15. gr.), muni hinn aukni markaðsstyrkur fyrirtækjanna sem af því leiddi, birtast bændum í lægra afurðaverði og neytendum í hærra verði. Líklegt er því að staða bænda yrði því enn verri en ella. Samkeppniseftirlitið leggst því eindregið gegn framangreindri breytingu.
6. Hér er einnig gagnlegt að líta til erlendra framkvæmdar. Þannig hefur ESB ráðist í aðgerðir til þess að styrkja bændur. Í framkvæmd ESB eru til staðar undanþágureglur til samstarfs á meðal bænda og byggja þær á þeirri grunnhugmynd að tilefni geti verið til þess að styrkja stöðu bænda, þ.e. samningsstöðu þeirra gagnvart birgjum og öðrum viðsemjendum sínum. Það sem er mikilvægt að hafa í huga í þessu samhengi er að úrræðin taka fyrst og fremst til bænda og samtaka/fyrirtækja í þeirra eigu, en ekki annarra fyrirtækja í vinnslu, útvegum aðfanga, heildsölu eða smásölu landbúnaðarafurða. Þá er ekki að finna undanþágu frá ákvæðu 102 TFEU, er varðar misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
7. Miðað við þá túlkun á undanþágureglum ESB sem lýst var hér að framan, virðist sem að samstarf núverandi kjötafurðastöðva á Íslandi yrði ekki lögmætt að ESB-rétti, þá þegar af þeirri ástæðu að þær eru að takmörkuðu leyti í eigu bænda.² Þá eru undanþágurnar bundnar markaðshlutdeildartakmörkunum sem einnig myndi setja verulegar skorður við samstarfi.
8. Norskar reglur um undanþágur fyrir landbúnað byggja á sömu grunnhugsun, þ.e. að skapa bændum meiri slagkraft gagnvart birgjum og öðrum viðsemjendum. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins myndi samstarf afurðastöðva hér á landi myndi ekki falla undir undanþágur norskra laga, þar sem að þær eru að takmörkuðu leyti í eigu eða á forræði bænda.
9. Í samkeppnislögum er meðferð samruna fyrirtækja og undanþágubeiðna vegna samstarfs jafnframt markaður skýr farvegur og fullt tillit er tekið til þess þegar samrunar eða samstarf leiða til aukinnar hagræðingar sem vega upp á móti skaðlegum áhrifum. Engin efni eru til að búa samrunum og samstarfi kjötafurðastöðva og kjötvinnslna aðra umgjörð.

III.

10. Í greinargerðinni er á nokkrum stöðum fjallað almennt um mikilvægi nýsköpunar og þróunar, en þar segir einnig m.a.:

„Til að nýsköpun og þróun fái þrifist innan greinarinnar þarf stöðugleika og framtíðarsýn. Eigi landbúnaðurinn að vera í stakk búinn til að laga sig að breytingum í tímans rás og geta nýtt tækifæri sem víða liggja er nauðsynlegt að stórefla rannsóknir, nýsköpun og frumkvöðlastarf. Þetta markmið er enn brýnna nú en fyrr þar sem hætta er á að frjósöm landbúnaðarsvæði í öðrum heimshlutum spillist að hluta vegna hlýnunar og aukins vatnsskorts.“

11. Bendir Samkeppniseftirlitið á mikilvægi samkeppni til þess að efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun, sbr. skýrslu nr. 2/2008, Öflug uppbygging, en þar segir:

² Samkvæmt nýlegum upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað má áætla (með fyrirvara um nánari athugun) að kjötafurðastöðvar sem eru að engu leyti eða í minnihlutaeigu bænda hafi á árinu 2019 haft um 44% hlutdeild, m.v. innlagnir bænda, í sauðfjárafurðum, 48% í nautakjöti og 72% í hrossakjöti. Er hér um að ræða afurðastöðvarnar SAH afurðir (í eigu sömu aðila og eiga Kjarnafæði), Sláturfélag Vopnfirðinga, Fjallalamb og Sláturfélag Suðurlands. Hér ber að geta þess að tveir stærstu eigendur Sláturfélags Suðurlands eru Birta lífeyrissjóður með 33,71% og Landsbankinn með 20,61%. Þessir aðilar eiga hins vegar í B-deild hlutafjárins og hafa því ekki atkvæðisrétt á stjórnar- og aðalfundum en það gera eigendur í A-deild.



„Almennt er talið að skilvirkasta leiðin til þess að efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun séu opnir markaðir og aðgerðir sem stuðla að aukinni samkeppni.³ Sökum þessa er litið svo að samkeppnisreglur, ásamt reglum um verndun hugverkaréttinda, hafi þann tilgang að efla nýsköpun.⁴“

12. Samkvæmt rannsóknum Aghion o.fl. (2005) er nýsköpun mest á þeim mörkuðum þar sem nokkur samkeppni ríkir.⁵ Nýsköpun er minnst á sitthvorum enda skalans, þ.e. á mörkuðum þar sem annað hvort mjög lítil eða mjög mikil samkeppni ríkir, þar sem ekki eru til staðar jafnmiklir hvatar fyrir stjórnendur fyrirtækja í slíkum atvinnugreinum til þess að leggja fé, tíma og áhættu í rannsóknir og þróun. Polder og Veldhuizen (2010) skoðuðu hollensk gögn sérstaklega⁶, og Grünewald (2009) sænsk gögn⁷, og komust að sambærilegum niðurstöðum. Í rannsókn Büthe og Cheng (2017) er komist að þeirri niðurstöðu að það hafi tölfraðilega marktæk áhrif á nýsköpun (mæld sem fjöldi einkaleyfisumsókna) þegar í gildi séu samkeppnislög og þeim sé fylgt eftir (e. substantively meaningful competition)^{8,9}
13. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að það að draga úr aga samkeppninnar gagnvart innlendum fyrirtækjum, s.s. með auknu svigrúmi til samstarfs og samruna eða aukinni tollvernd, myndi því einmitt vinna gegn því að þau yrðu í stakk búin til nýsköpunar.

IV.

14. Í þessu sambandi er gagnlegt að rifja upp ástæðu þess að sífellt fleiri ríki telja æskilegt að virk samkeppni ríki á sem flestum sviðum atvinnulífsins. Ástæðan er í hnotskurn sú að meginþorri hagfræðikenninga styður eindregið að samkeppni í viðskiptum sé mjög æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.¹⁰ Nánar tiltekið er virk samkeppni talin hafa þessa kosti:

³ Sjá t.d. Jonathan B. Baker, Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation, Working Paper Series, júní 2007: „The benefits of antitrust rules and enforcement extend beyond lower prices, greater output and higher product quality; they also include increased innovation.“ Sjá einnig framlag framkvæmdastjórnar ESB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007: „In general competition and open markets provide better incentives for innovation while monopoly and high concentration retard innovation.“ Til eru hins vegar hagfræðingar sem hafa haldið því fram að nýsköpun þrífist best í einokun: Sjá t.d. J A Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, 1942.

⁴ Sjá t.d. United Nations Conference on Trade and Development, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Report by the UNCTAD secretariat, júlí 2008: „Competition law and policy and IP law and policy are often generally regarded as complements because both seek to promote innovation and the development of new technologies and products for the benefit of consumers.“

⁵ Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., og Howitt, P. (2005). Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship. The Quarterly Journal of Economics, 120(2), 701-728. <http://web.stanford.edu/~nbloom/PevertedU.pdf>.

⁶ Polder, M. og Veldhuizen, E. (2010). Innovation and Competition in the Netherlands: Testing the Inverted U for Industries and Firms. Discussion Paper n.201021. Statistics Netherlands, The Hague. <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/88B125CA-0BD3-44BA-9938-47140F08965A/0/201021x10pub.pdf>.

⁷ Grünewald, O. (2009). Market Incentives to Business Innovation in Sweden. Yearbook on Productivity 2009. Statistics Sweden. http://www.scb.se/statistik/publikationer/OV9999_2009A01_BR_X76BR0901.pdf.

⁸ Skilgreint sem: “To be considered a “substantively meaningful competition law,” the legislation under review had to (i) have, at least inter alia, the declared purpose of fostering or safeguarding market competition in the national economy and (ii) contain, at a minimum, a prohibition of cartels or cartel-like forms of collusion (that is, disallow price-fixing agreements or coordinated reductions in production, market-sharing agreements, etc.).”

⁹ World Bank (2017). A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth. Bls. 187-224. https://elibrary.worldbank.org/doi/citedby/10.1596/978-1-4648-0945-3_ch7.

¹⁰ Sjá frekari umfjöllun t.d. í riti OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: „Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety of empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can ‘cascade’ to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely.“ Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) „DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases“, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society’s interests.“



- Samkeppni stuðlar að auknu vöruframboði og betri þjónustu.
 - Agi samkeppninnar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun.
 - Samkeppni stuðlar að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.
 - Samkeppni stuðlar að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
 - Samkeppni stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábati neytenda og framleiðenda).
15. Ekki er sjálfgefið að samkeppni sé virk á mörkuðum. Markaðsbrestir geta átt sér stað og fyrirtæki geta séð sér hag í því að draga úr samkeppni með ýmsum aðgerðum. Í því skyni að tryggja að jákvæð áhrif samkeppni gagnist almenningi hafa vel yfir hundrað ríki víða um heim sett sér samkeppnislög. Er almennt litið svo á að verndun og efling samkeppni sé nauðsynleg til þess að stuðla að aukinni framleiðni, hagræðingu og efnahagslegum vexti.¹¹
16. Samkeppnislög hafa þann tilgang að vernda samkeppnina með því að leggja bann við samkeppnishamlandi aðgerðum sem skaða hagsmuni bæði neytenda og viðskiptalífsins. Jafnframt eiga samkeppnislög að tryggja að öll fyrirtæki, stór sem smá, hafi möguleika til að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og þurfi ekki að þola óeðlilega eða skaðlega viðskiptahætti af hálfu annarra öflugri fyrirtækja. Samkeppnislög eiga þannig að stuðla að því að nýir aðilar geti hafið atvinnurekstur og smærri fyrirtæki stækkað og eru því liður í að efla eða viðhalda öflugu atvinnulífi. Með þessu er einnig stuðlað að nýsköpun og framförum í hvers kyns atvinnurekstri.¹²
17. Á sama hátt og ljóst er að samkeppni í viðskiptum hefur jákvæð áhrif liggur fyrir að samkeppnishömlur geta valdið almenningi og atvinnulífinu miklum skaða. Ef engar eða takmarkaðar samkeppnisreglur eru fyrir hendi aukast líkur á óæskilegri hegðun fyrirtækja, störf tapast og samkeppnishæfni atvinnulífsins minnkar. Án samkeppnisreglna geta t.d. markaðsráðandi fyrirtæki hrakið minni keppinauta út af markaðnum og hindrað að nýir aðilar nái á honum fótfestu með tilheyrandi skaða fyrir samfélagið. Um þetta eru dæmi hér á landi á markaði fyrir landbúnaðarafurðir.
18. Þá eru verulegar líkur á að hagsmunir bænda myndu einnig skaðast af sömu ástæðum, enda eru möguleikar þeirra til aðhalds með kjötafurðastöðvum lítið, nú þegar eignarhald á þeim hefur gengið þeim úr greipum að miklu leyti. Veik staða bænda gagnvart kjörafurðastöðvum birtist m.a. í því að nú í haust var sláturtíð vel á veg komin þegar bændum voru gefin upp verð á afurðum sínum. Hefur jafnframt komið fram í fjölmiðlum að minni sláturhús myndu bíða eftir verðlagningu Sláturfélags Suðurlands og Kaupfélags Skagfirðinga áður en afurðaverð til bænda væri gefið út.¹³

¹¹ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá ESB, *In defence of competition policy*, 13. október 2008: „The core of our understanding of the world is that markets do NOT work best when left alone [...] this is what our enforcement record and independent evidence shows, and it is the only practical approach to take. Competition policy is a tool that has worked well for 50 years – for Member States, for Europe, for consumers and for law-abiding companies everywhere. It has spread to more than 100 economies, including every major economy in both the developed and developing world – and for one reason: because it helps to increase and protect prosperity.”

¹² Sjá t.d. Renata Hesse (yfirmaður samkeppnismála hjá bandaríska dómsmálaráðuneytinu), ræða 20. september 2016, „And Never the Twain Shall Meet? Connecting Popular and Professional Visions for Antitrust Enforcement”: „[...] competition is fair because it gives a chance to the small business owner to succeed in her business venture, because it delivers lower prices to consumers, and because it drives the innovation that improves products, business processes, and more.”

¹³ Sjá: <https://austurfrett.is/frettir/allavega-vika-i-adh-afurdhaverdh-i-slaturtidhinni-liggi-fyrir> og <https://www.ruv.is/frett/2020/11/09/hafa-thungar-ahyggjur-af-lagu-verdi-til-saudfjarbaenda>.



V.

19. Til viðbótar bendir Samkeppniseftirlitið á að núgildandi undanþáguákvæði 13. og 71. gr. búvörulaga tilgreina ekki með skýrum hætti til hvaða mjólkurvara ákvæðin ná. Samkvæmt 8. gr. og bókun 3 við EES-samninginn falla þar tilgreindar búvörur undir gildissvið EES-samningsins, þar á meðal samkeppnisreglur samningsins. Á þetta hefur Samkeppniseftirlitið bent ítrekað á áður.
20. Á 145. löggjafarþingi (680. mál) lagði þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til breytingar á bæði 13. gr. og 71. gr. búvörulaga, þar sem lagt var til að tekinn yrði af allur vafi um að ofangreindar undanþágur tæku eingöngu til vara sem ekki falla undir bókun 3 við EES-samninginn. Breytingartillögurnar voru felldar brott við meðferð meirihluta atvinnuveganefndar og náðu því ekki fram að ganga. Af ofangreindu má því leiða að núverandi fyrirkomulag sé í andstöðu við ákvæði EES-samningsins, og er það í samræmi við mat Samkeppniseftirlitsins.

VI.

21. Með hliðsjón af öllu framangreindu leggst Samkeppniseftirlitið gegn þingsályktunartillögunni að óbreyttu enda er í henni lagt til aðgerðir sem eru lítt rökstuttar og með öllu óljóst að muni þjóni tilgangi sínum, heldur séu þær þvert á móti til þess fallnar að skaða hagsmuni bænda, sem og neytenda. Einnig vekur Samkeppniseftirlitið athygli á því að svo virðist sem núverandi fyrirkomulag undanþáguákvæða 13. og 71. gr. sé í andstöðu við ákvæði EES-samningsins.
22. Er því frekar mælt til þess að rekstrarskilyrði landbúnaðar verði tekin til skoðunar þannig að samkeppni og nýsköpun fá að njóta sín eins og framar segir bæði bændum og almenningi til hagsbóta. Í því sambandi er t.d. mikilvægt að taka til skoðunar með hvaða hætti sé hægt að bæta samningsstöðu bænda gagnvart fyrirtækjum sem þeir eru háðir um vinnslu afurða og aðföng. Þetta væri unnt að gera með því að greiða fyrir tilteknu samstarfi milli bænda eða með því að draga úr hindrunum sem bændur standa frammi fyrir við vinnslu afurða sinna og sölu beint til neytenda.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Birgir Óli Einarsson