

Alþingi
b.t. atvinnuveganefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2024
Tilv.: 2402009

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 505. mál.

- Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, þann 9. febrúar 2024, þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 505. mál, á 154. löggjafarþingi.
- Samkeppniseftirlitið veitti [umsögn](#), dags. 25. október 2023, um drög að frumvarpinu sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda 4. október 2023. Eftirlitið veitti jafnframt [umsögn](#), dags. 11. september 2023, um áform matvælaráðuneytisins um breytingu á búvörulögum, sbr. umsagnarferli á samráðsgátt stjórnvalda, sem hófst þann 28. ágúst 2023. Þá vísar Samkeppniseftirlitið til ítarlegrar umsagnar sinnar um fyrri drög að breytingum á búvörulögum, sbr. [umsögn](#) frá 12. desember 2022, um frumvarp um heimild til hagræðingar í sláturiðnaði. Hér vísast sérstaklega til [viðauka](#) með þeirri umsögn, þar sem reifað er hvernig samkeppnisreglum á EES-svæðinu og víðar hefur verið beitt í þágu bænda.
- Frá því að Samkeppniseftirlitið tjáði sig um þau drög að frumvarpinu sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalds hafa ekki orðið efnislegar breytingar á ákvæðum frumvarpsins. Af þeim sökum vísar eftirlitið einkum til framangreindar umsagnar sinnar frá 25. október 2023, ásamt fyrri umsögnum sem vísað er til.
- Ákveðnar breytingar hafa þó verið gerðar á texta greinargerðar með frumvarpinu sem eru að meginstefnu í samræmi við athugasemdir Samkeppniseftirlitsins á fyrri stigum. Þannig hefur umfjöllun um túlkun og samspil samkeppnislaga og búvörulaga verið breytt, gerður er fyrirvari við meinta hagræðingu af samstarfi í mjólkuriðnaði og skýrt er tekið fram að þrátt fyrir ákvæði frumvarpsins gildi samrunareglur samkeppnislaga og reglur um misnotkun á markaðsráðandi stöðu áfram fullum fetum.
- Rétt er að draga saman helstu athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við efni frumvarpsins:
 - Afar mikilvægt er að gætt sé að því að samþykki frumvarpsins leiði ekki til þess að hagsmunum bænda og neytenda sé fórnað. Grunnhugmyndin að baki undanþágum í nágrannalöndum Íslands er að bæta samningsstöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum, þar á meðal afurðastöðvum. Í könnunum Samkeppniseftirlitsins á meðal bænda hefur komið fram að bændur telja samningsstöðu sína almennt veika eða enga gagnvart afurðastöðvum, sbr. skýrsla [nr. 4/2022](#), *Viðhorf bænda og neytenda til samkeppnis á mörkuðum búvara*.



- Af þeim sökum ætti það að vera grundvallarforsenda fyrir mögulegum undanþágum að virkir bændur¹ fari með raunverulega stjórn þeirra framleiðendafélaga / fyrirtækja sem lögin munu ná til. Í þessu samhengi dugir ekki að miða einungis við 51% eignarhlut enda ljóst að aðstæður í félögum eru mismunandi og eignarhald bænda í viðkomandi félögum er eðli máls samkvæmt mjög dreift. Þannig gæti aðili sem er með á bilinu 30-49% eignarhlut, og jafnvel lægri eignarhlut, í félagi í dreifðri eignaraðild í raun haft yfirráð yfir félaginu, eða a.m.k. haft verulega sterk ítök í rekstri þess.
- Í ljósi framangreinds er mikilvægt að ekki sé einungis miðað við tiltekna prósentutölu við mat á því hvort framleiðendafélag sé undir stjórn frumframleiðenda, meira þurfi að koma til, t.a.m. lágmarksfjöldi frumframleiðenda í eigendahópi, reglur um stjórnarskipan o.fl. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að breyta efni og orðalagi 2. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins.
- Tilgangur frumvarpsins samkvæmt greinargerð fer ekki saman við tilgang sambærilegra reglna í nágrannalöndum Íslands. Tilefni frumvarpsins er ósk samtaka í atvinnulífinu um að afurðastöðvar í atvinnulífinu „fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarf og verkaskiptingar“. Hinn kynnti tilgangur frumvarpsdraganna er því allt annar en sá sem liggur til grundvallar ESB reglunum sem drögin eru þó sögð byggja á. Í stað þess að reglum frumvarpsdraganna sé ætlað að efla samningsstöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum, virðist þeim þvert á móti ætlað að styrkja stöðu viðsemjendanna, sé tekið mið af umfjöllun um tilefni frumvarpsins.
- Óhjákvæmilegt er að fella úr gildi núgildandi undanþágur fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, í tengslum við þessar breytingar. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er gerð grein fyrir þeirri stefnumörkun að færa skuli undanþágur frá samkeppnislögum á vettvangi landbúnaðar til samræmis við það sem gildir innan ESB. Hlýtur sú stefnumörkun því einnig að eiga við um mjólkurframleiðslu. Brýnt er að bæta úr þessu, áður en lengra er haldið.
- Við mat á fyrirmyndum úr ESB-rétti verður að taka tillit til ólíkra aðstæðna hér á landi. Hér á landi er innlend framleiðsla ekki hluti af stærri markaði og þar að auki varin með innflutningshömlum. Miðað við frumvarpsdrögin virðist engin tilraun hafa verið gerð til að meta áhrif fyrirhugaðra breytinga í þessu heildarsamhengi, líkt og fyrri skoðun Samkeppniseftirlitsins hefur sýnt að gert sé t.d. við mótun lagabreytinga á þessu sviði í Noregi og víðar. Mikilvægt er að bæta úr þessu.
- Þá virðist ekki hafa verið lagt mat á það hvaða áhrif undanþágurnar gætu haft í einstökum greinum. Í þessu sambandi er vakin athygli á að fáir stórir aðilar annast framleiðslu á miklum hluta kjúklinga- og svínakjöts. Greina þarf m.a. áhrif mögulegrar undanþágu á þeim mörkuðum. Aftur á móti er ljóst að töluverður rekstrarvandi hefur verið í ákveðnum greinum landbúnaðar, einkum í sauðfjárrækt. Mögulega væri hægt að grípa til afmarkaðra aðgerða til að vernda slíka starfsemi eða samstarf í afmörkuðum hlutum virðiskeðjunnar, s.s. í flutningi og slátrun.
- Í fyrri umsögnum, þ. á m. umsögnum frá 12. desember 2022 og 11. september 2023, hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á mikilvægi þess að greint verði með fullnægjandi hætti að hvaða marki núgildandi samkeppnislög nr. 44/2005, þ. á m. undantekningarákvæði 15. gr. samkeppnislaga, girða fyrir samstarf og e.a. hagræðingu sem stefnt er að með lagasetningu. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti slík greining að vera forsenda og undirstaða hvers konar

¹ Með virkum bændum er átt við einstaklinga sem stunda landbúnaðarstarfsemi sem aðalstarf.



undanþágu frá samkeppnislögum. Af frumvarpsdrögunum og greinargerð með þeim verður ráðið að slík greining hafi ekki farið fram. Mikilvægt er að bæta úr því.

6. Af athugasemdum annarra hagaðila við frumvarpið, sem birtar hafa verið á vef Alþingis, er ljóst að gerðar eru athugasemdir við ýmis atriði í frumvarpinu. Hafa ber þó í huga að hagaðilar hafa ólíka hagsmuni að verja.
7. Í [umsögn](#) Bændasamtakanna, dags. 5. desember 2023, er m.a. bent á að gera ætti kröfu um að það að afurðastöðvar aðskilji í bókhaldi sínu rekstur slátrunar og vinnslu sérstaklega, frá annarri starfsemi. Þetta kunni að vera mikilvægt til að tryggja að hagræðing í t.d. slátrun skili sér til bænda í formi lægra verðs og/eða betri þjónustu. Bændasamtökin benda einnig á möguleikann til heimtöku sláturfjár á kostnaðarverði. Jafnframt er bent á hættuna á því að verðlagning sé ekki gagnsæ og að hagsmunir bænda séu ekki tryggðir nema með eftirliti með henni. Þá er bent á hættuna af því að með samþykki frumvarpsins verði tiltekin afurðastöð eða hópur afurðastöðva í markaðsráðandi stöðu. Loks er bent á að tryggja verði að virkir bændur verði með raunverulega stjórn yfir framleiðendafélögum.
8. Að mati Samkeppniseftirlitsins er verðugt að líta til þessara athugasemda sem koma fram í umsögn Bændasamtakanna.
9. Í [umsögn](#) Samtaka verslunar og þjónustu, dags. 6. desember 2023, er bent á að í 3. mgr. 210. gr. reglugerðar ESB (1308/2013) um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir sé því lýst að samstarf framleiðendafélaga megi ekki fela í sér tiltekna röskun á samkeppni. Þar segir n.t.t.:
Því skal lýst yfir, í öllum tilvikum, að samningar, ákvarðanir og samstilltar aðgerðir samrýmist ekki reglum Sambandsins ef þau:
 - a) kunna á einhvern hátt að leiða til skiptingar á mörkuðum innan Sambandsins,
 - b) kunna að hafa áhrif á trausta starfsemi markaðskerfisins,
 - c) kunna að valda röskunum á samkeppni sem eru ekki nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar sem starfsemi fjölgreinasamtakanna miðar að,
 - d) fela í sér verðsamráð eða samráð um kvóta,
 - e) kunna að skapa mismunun eða draga úr samkeppni að því er varðar stóran hluta þeirra afurða sem um er að ræða.
10. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þetta þörf ábending og taka mætti til skoðunar að bæta við sambærilegum vísireglum við 2. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins.
11. Í [umsögn](#) Viðskiptaráðs, dags. 6. desember 2023, kemur fram að ráðið telji að ekki hafa verið færð rök fyrir því að núverandi löggjöf komi í veg fyrir samstarf og hagræðingu á vettvangi framleiðendafélaga að því gefnu að uppfylltar séu kröfur um hag neytenda og ekki sé komið í veg fyrir samkeppni, sbr. 15. gr. samkeppnislaga. Mikilvægt sé að stjórnvöld greini hvað valdi því að ekki hafi verið látið reyna á samstarf á grundvelli greinarinnar. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir þessar athugasemdir, sbr. framangreint.
12. Af öllu framangreindu er ljóst að það varðar miklu fyrir hagsmuni bænda og neytenda að frumvarpið verði tekið til frekari skoðunar með vísan til framangreindra ábendinga og athugasemda. Í veigamiklum atriðum fara saman hagsmunir bænda og neytenda af því að



samkeppni sé tryggð í vinnslu kjötafurða. Að óbreyttu frumvarpi mælir Samkeppniseftirlitið því gegn samþykkt þess.

14. Samkeppniseftirlitið þakkar fyrir tækifærið til þess að veita umsögn um þingmálið. Að endingu vill Samkeppniseftirlitið ítreka það sem áður hefur komið fram að Samkeppniseftirlitið er reiðubúið til að taka þátt í frekari samtali um hvers konar aðgerðir sem miða að því að efla virka samkeppni í framleiðslu og sölu íslenskra landbúnaðarafurða og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslubátta þjóðfélagsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. samkeppnislaga.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Magnús Þór Kristjánsson