

Matvælaráðuneytið
b.t. Benedikts Árnasonar, ráðuneytisstjóra
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2022

Tilv.: 2211009

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi á samráðsgátt til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði).

1. Með tölvupósti frá matvælaráðuneytinu, dags. 10. nóvember 2022, var Samkeppniseftirlitinu boðið að skila umsögn vegna draga að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði). Drögin voru birt á samráðsgátt stjórnvalda sama dag.
2. Með erindi Samkeppniseftirlitsins til ráðuneytisins, dags. 16. nóvember 2022, var óskað eftir svörum við tilteknum spurningum sem eftirlitið taldi nauðsynlegt til að geta veitt heildstæða umsögn um drögin að frumvarpinu. Svar við fyrirspurninni barst 28. nóvember 2022. Umsögnin byggir á frumvarpsdrögunum eins og þau eru nánar skýrð í svörum ráðuneytisins. Vikið er að þessu eftir því sem við á í umsögninni.
3. Samkeppniseftirlitið hefur það hlutverk að grípa til aðgerða gegn samkeppnishamlandi athöfnum opinberra aðila, benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni og vekja athygli á lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem stríða gegn markmiðum samkeppnislaga, sbr. einkum c-lið 1. mgr. 8. gr., 18. gr. og b-lið 1. mgr. 16. gr. laganna. Liður í þessu starfi er að veita stjórnvöldum umsagnir um drög að frumvörpum til laga eða stjórnvaldsfyrirmælum.

1. Samandregin umsögn

4. Samkeppniseftirlitið leggst gegn þeim hugmyndum sem fram koma í frumvarpdrögum matvælaráðuneytisins, þess efnis að veita sláturleyfishöfum undanþágu frá grunnreglum samkeppnislaga. Samandregið felur umsögnin í sér eftirfarandi:

Kafli 2 – bls. 3: Undanþágan sem ráðgerð er í frumvarpsdrögunum er umtalsvert víðtækari heldur en drögin gefa til kynna við fyrstu sýn og nær einnig til samrunareglna. Til grundvallar liggja áform um verulega samþjöppun og e.a. einokun á landfræðilegum mörkuðum, án þess að hagsmunir bænda, sjálfstæðra vinnsluaðila eða neytenda séu tryggðir.

Kafli 3 – bls. 8: Á mörkuðum málsins er þegar mikil samþjöppun, en þó tækifæri til hagræðingar að óbreyttum lögum.



- Kafli 4 – bls. 9:** Núgildandi samkeppnislög heimila hagræðingu. Þannig er ekkert því til fyrirstöðu að ákvæði 15. gr. um undantekningar til samstarfs fyrirtækja og samrunareglur laganna geti skapað grundvöll til hagræðingar á vettvangi kjötafurðastöðva, liggi til þess rök og hagsmunir bænda, annarra viðskiptavina og neytenda eru tryggðir. Það að undanþiggja kjötafurðastöðvar almennum leikreglum samkeppnislaga hefur þann eina tilgang að gefa þeim afslátt af þeirri vernd sem samkeppnislög veita bændum, öðrum viðskiptavinum og neytendum.
- Kafli 5 – bls. 14:** Undanþágur frumvarpsdraganna ganga mun lengra en í nágrennaldum. Í viðauka við umsögnina eru rakin mörg dæmi þess að samkeppnisreglum sé beitt í þágu bænda.
- Kafli 6 – bls. 15:** Mögulegt er að undanþágan fari gegn EES-samningnum. Ganga þarf úr skugga um þetta áður en lengra er haldið.
- Kafli 7 – bls. 17:** Bændur fara að óverulegu leyti með meirihlutaeign eða atkvæðavald í starfandi kjötafurðastöðvum. Viðhorfskönnun meðal bænda varpar ljósi á veika stöðu þeirra gagnvart kjötafurðastöðvum. Án aðhalds frá eignarhaldi bænda og virkri samkeppni, er hætt á að hagsmunir kjötafurðastöðva fari ekki saman við hagsmuni bænda.
- Kafli 8 – bls. 25:** Fjárhagsstaða sumra afurðastöðva er veik, en annarra ekki. Staða afurðastöðva almennt kallar á engan hátt á undanþágur frá lögum umfram aðra geira atvinnulífsins.
- Kafli 9 – bls. 29:** Nauðsyn undanþágu frá samkeppnislögum til þess að ná fram hagræðingu í slátrun og vinnslu kjötafurða hefur ekki verið studd viðhlítandi rökum.
- Kafli 10 – bls. 32:** Afmörkun undanþágunnar og skilyrðin ná ekki tilgangi sínum, m.a. vegna þess að engar skorður eru reistar við einokun.
- Kafli 11 – bls. 34:** Undanþágan getur haft mjög alvarleg áhrif á bændur, sjálfstæða vinnsluaðila og neytendur. Huga þarf einnig að skaðlegum áhrifum hennar á matvælavæð, fæðuöryggi og byggðasjónarmið.
- Kafli 12 – bls. 35:** Reynslan varpar ljósi á skaðleg áhrif af víðtækum undanþágum frá samkeppnislögum.
- Kafli 13 – bls. 38:** Í kaflanum er að finna stutta samantekt á fyrri aðkomu Samkeppniseftirlitsins varðandi undanþágur frá samkeppnislögum til handa afurðastöðvum í landbúnaði.
5. Tillögur frumvarpsdraganna eru því ekki til þess fallnar að treysta íslenskan landbúnað. Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf að leita annarra og áhrifaríkari leiða til að treysta stöðu íslenskra bænda og íslensks landbúnaðar, til sóknar í stað varnar.
6. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að taka þátt í slíkri umræðu.



2. Efni frumvarpsdraganna eins og það er skýrt í greinargerð og svörum ráðuneytisins

7. Rétt er í upphafi að draga saman meginefni frumvarpsdraganna og þær forsendur sem liggja þeim til grundvallar, með hliðsjón af frumvarpsdrögum, greinargerð með þeim og svörum ráðuneytisins við fyrirspurn sem Samkeppniseftirlitið beindi til þess.

- a) Gert er ráð fyrir undanþágu frá banni við ólögmetu samráði og samkeppnishamlandi háttsemi samtaka fyrirtækja, til að unnt sé að stofna og starfrækja félag í sameiginlegri eigu afurðastöðva í sláturiðnaði.
- b) Frumvarpsdrögin ganga út frá því að undantekningar núgildandi 15. gr. samkeppnislaga rúmi ekki stofnun og starfrækslu félagsins. Engin greining virðist hafa átt sér stað á þessu.
- c) Stofnun og starfræksla félagsins er ekki til bráðabirgða, eins og unnt væri að skilja frumvarpið, heldur er félaginu ætlað að starfa til frambúðar.
- d) Ráðuneytið gerir ráð fyrir að eftir 1. janúar 2026 muni starfræksla félagsins rúmast innan samkeppnislaga. Ekki er útskýrt hvernig það samræmist því mati ráðuneytisins að fyrirhuguð starfsemi félagsins falli ekki að undantekningarheimildum 15. gr. samkeppnislaga fram að því tímamarki.
- e) Af frumvarpsdrögum verður ekki annað ráðið en að samrunaákvæðum samkeppnislaga sé einnig vikið til hliðar, a.m.k. að því marki sem þau geta átt við um stofnun félagsins.
- f) Af greinargerð með frumvarpsdrögum má ráða að sláturleyfishafar séu allmargir. Í reynd eru sjálfstæðir keppinautar sem taka við sauðfé fjórir sé horft til landsins alls; fjórir taka við stórgripum, fjórir við svínunum og þrír við alifuglum.
- g) Yfirlýstar áætlanir sláturleyfishafa, sem fram koma í erindi til ríkisstjórnar í nóvember 2020, sem ítrekað hefur verið í tvígang eftir það, gera ráð fyrir að 2-3 sláturhús verði í sauðfjárslátrun á landinu og 2 í stórgripaslátrun. Í þessu felst að kallað er eftir heimildinni til að geta fækkað sláturhúsum í allt að eitt sauðfjársláturhús og eitt stórgripasláturhús á Norðurlandi og eitt sláturhús af hvorri gerð á Suðurlandi.
- h) Ekki hefur átt sér stað mat á byggða- og samfélagslegum áhrifum slíkra aðgerða.
- i) Ekki hefur verið aflað tölulegra gagna frá afurðastöðvum sem varpað geta ljósi á rekstur afurðastöðva og mögulega hagræðingu, í tilefni af gerð frumvarpsdraganna.
- j) Frumvarpsdrögin taka einnig til afurðastöðva í alifuglaslátrun og svínaslátrun, en ekki einvörðungu til afurðastöðva í sauðfjárslátrun og stórgripaslátrun. Þörfin fyrir undanþágu er þó fyrst og fremst rökstudd með erfiðri stöðu í hefðbundnum landbúnaði. Til dæmis hefur ekki verið aflað greininga á stöðu afurðastöðva í alifuglaslátrun við undirbúning frumvarpsins og greining Deloitte tekur ekki til alifugla- og svínaslátrunar. Þá tekur greining KPMG aðeins til sauðfjárafurða.
- k) Við undirbúning frumvarpsins er ekki litið til þess að kjötafurðastöðvar eru að óverulegu leyti í meirihlutaeigu eða undir stjórn bænda lengur. Ekki er heldur tekið mið að könnunum sem leiða í ljós að bændur telja samningsstöðu sína gagnvart afurðastöðvum slæma.
- l) Eins og rakið er í g-lið miða áform sláturleyfishafa að líkindum að því að koma á einokun í slátrun og frumvinnslu afurða. Engin ákvæði eru í frumvarpsdrögum sem verja bændur,



aðra viðskiptavini eða neytendur gagnvart sterkri stöðu afurðastöðva. Þannig er afurðastöðvum mögulegt að eyða samkeppni án þess að bændur geti spornað við því og engin opinber stýring eða eftirlit er til staðar til að verja hagsmuni bænda, annarra viðskiptavina afurðastöðva og neytenda.

- m) Til þess að komast hjá þessu er mikilvægt að fram fari mat á áformum afurðastöðva á grundvelli samkeppnislaga, þ.e. undantekningarreglna 15. gr. laganna eða samrunaákvæða.
- n) Ekki hefur verið gengið úr skugga um að efnisákvæði frumvarpsdragana samræmist EES-samningnum, verði þau að lögum.

8. Skal þetta rökstutt nánar með vísan til frumvarpsdraganna, svara ráðuneytisins og rannsókna Samkeppniseftirlitsins í fyrri málum:

Ófullnægjandi mat lagt á hvort undantekningarreglur núgildandi samkeppnislaga eigi við

9. Ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna gera ráð fyrir að stofnun og starfrækslu félags í sameiginlegri eigu afurðastöðva. Til þess að gera þetta mögulegt byggja frumvarpsdrögin á því að undanþiggja þurfi félagið banni 10. gr. samkeppnislaga við ólögmætu samráði og banni 12. gr. við samkeppnishamlandi starfsemi samtaka fyrirtækja.
10. Samkvæmt 15. gr. núgildandi samkeppnislaga er stofnun félags af þessu tagi heimil ef hún stuðlar að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru, veitir neytendum (þiggjendum vöru eða þjónustu) sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af félaginu hlýst, leggur ekki óþarfa höft á þátttakendur samstarfsins og veitir þeim ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna.
11. Af frumvarpsdrögunum leiðir að það er mat ráðuneytisins að stofnun félagsins uppfylli ekki framangreind skilyrði 15. gr. samkeppnislaga. Þannig segir eftirfarandi í greinargerð: „*Talið hefur verið að umrætt ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veiti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs, m.a. þar sem ekki er heimilt að taka tillit til hagsmuna framleiðenda og því þörf á að lögfesta sérstaka heimild til samstarfs í búvörulögum.*“
12. Þar sem Samkeppniseftirlitið kannast ekki við framangreinda skýringu á greinargerðarinnar á 15. gr., óskaði eftirlitið eftir upplýsingum um til hvaða túlkunar frumvarpshöfundar væru að vísa, þ.e. hvaða mat hefði farið fram á því að undantekning 15. gr. gæti ekki náð yfir stofnun félagsins. Óskað var eftir minnisblöðum og öðrum gögnum um þetta. Af svari ráðuneytisins verður ráðið að það hafi ekki lagt sjálfstætt mat á þetta, heldur vísar einungis til erinda hagsmunasamtaka. Í svari ráðuneytisins kemur þannig eftirfarandi fram: „*Hér er vísað í sameiginleg erindi frá hagsmunaaðilum til ríkisstjórnar.*“ Með svarinu fylgdu hjálögð sameiginleg erindi Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands, frá 12. nóvember 2020, 7. desember 2020 og 15. janúar 2021. Nánar verður fjallað um beitingu 15. gr. í kafla 4 hér á eftir.
13. Þá ber greinargerð með frumvarpsdrögunum og svör ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins með sér að ekkert mat hefur átt sér stað sem jafna má til þess mats sem fara þarf fram samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga.

Stofnun félags er til frambúðar

14. Í 2. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga falli úr gildi þann 1. janúar 2026. Samkvæmt framangreindu ganga frumvarpsdrögin út frá þeirri forsendu að stofnun og starfræksla félagsins væri ólögmæt í skilningi 10., 12. og 15. gr. samkeppnislaga ef



ekki kæmi til breytinga á lögum. Ef gengið er út frá þeirri forsendu verður að telja að starfsemi félagsins yrði aftur ólögsmæt þegar ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna félli úr gildi.

15. Af þessum sökum óskaði Samkeppniseftirlitið eftir að ráðuneytið upplýsti um skilning sinn á réttaráhrifum tímabindingarinnar, þar á meðal hvort ráðuneytið gerði ráð fyrir að starfsemi félagsins yrði hætt þegar heimildin félli úr gildi. Í svari ráðuneytisins kemur fram að gert sé ráð fyrir því að félagið geti starfað til frambúðar, „*rúmist starfsemi þess innan samkeppnislaga*“.
16. Af svari ráðuneytisins verður ekki önnur ályktun dregin en sú að réttaráhrifum af stofnun félags á grundvelli undanþágunnar sé ætlað að vara til frambúðar. Ekki er því í reynd um ákvæði til bráðabirgða að ræða. Tímabindingu ákvæðisins virðist því einvörðungu ætlað að afmarka þann tíma sem afurðastöðvum gefst til þess að hefja samstarf.
17. Á hinn bóginn er ekki rökstutt í svari ráðuneytisins hvernig starfsemi félags sem stofnað er á þessum grunni verður orðin lögsmæt við brottfall ákvæðisins, fyrst gengið er út frá því að undanþága frá lögum sé forsenda fyrir stofnun þess og starfrækslu fram til 1. janúar 2026.

Undanþága tekur til samrunareglna, a.m.k. við tiltekna aðstæður

18. Samkvæmt frumvarpsdrögunum eru undanþágur frá samkeppnislögum til stofnunar félags afmarkaðar við bann 10. og 12. gr. samkeppnislaga og í greinargerð kemur fram að „*eftirfylgni við samkeppnislög að öðru leyti gildir fullum fetum*“. Þessi ummæli greinargerðar virðast þó ekki standast.
19. Ástæðan er sú að stofnun félags í sameiginlegri eigu keppinauta, sem ætlað er að taka yfir tiltekin afmörkuð verkefni til frambúðar og starfa sjálfstætt, getur talist samruni í skilningi samkeppnislaga (e. *joint venture*). Vegna þessa spurði Samkeppniseftirlitið ráðuneytið að því hvort túlka eigi frumvarpsdrögin svo að stofnun félags geti komið til kasta eftirlitsins í samrunamáli. Ráðuneytið kaus að svara ekki spurningunni en tók fram að með birtingu frumvarpsins á samráðsgátt væri verið að kalla eftir álitni umsagnaraðila.
20. Miðað við framangreint verður ekki önnur ályktun dregin af frumvarpsdrögunum en sú að ætlunin sé einnig að víkja samrunareglum samkeppnislaga til hliðar ef þau taka til stofnunar félags af þessu tagi. Ástæðan er sú að undanþága frumvarpsdraganna myndi eðli máls samkvæmt missa marks ef stofnun félags (e. *joint venture*) kæmi eftir sem áður til kasta Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samrunaákvæða samkeppnislaga. Eins og rakið er síðar í umsögninni miðar athugun á samrunum að verulegu leyti að því að meta hliðstæð atriði og þau sem tekin eru til skoðunar við framkvæmd undantekninga 15. gr. frá 10. og 12. gr.

Fyrirtækin sem undanþágan tekur til

21. Það hefur mikla þýðingu í máli þessu að fyrir liggi til hvaða fyrirtækja undanþága frumvarpsdraganna er ætlað að taka og hvaða áhrif umrædd undanþága að lögum myndi hafa á starfsemi á markaðnum. Í greinargerð með frumvarpinu eru taldir upp 19 sláturleyfishafar og réttlæga gerður sá fyrirvari að sumir þeirra séu í eigu annarra sláturleyfishafa og því eðli máls samkvæmt ekki sjálfstæðir keppinautar. Jafnframt séu á listanum örsláturhús.
22. Vegna þessa óskaði eftirlitið eftir upplýsingum um það frá ráðuneytinu hvort það hefði metið og tekið afstöðu til þess hvaða aðilar á listanum teljist sjálfstæðir keppinautar, þ.á m. hvaða aðilar starfi sjálfstætt án tillits til annarra sláturleyfishafa og hverjir taki við eða séu líklegir til að taka við gripum frá öðrum bændum en þeir þjónusta nú. Í svari ráðuneytisins kom fram að það hefði ekki tekið afstöðu til þessa.



23. Þegar rýnt er í lista yfir sláturleyfishafa í greinargerð með frumvarpsdrögum og hliðsjón höfð af fyrri rannsóknum Samkeppniseftirlitsins, eru sjálfstæðir keppinautar, að undanskildum örsláturhúsum, sem taka við sauðfé á landinu í reynd fjórir talsins, þ.e. KS, Norðlenska Kjarnafæði, SS og Fjallalamb.¹ Önnur fyrirtæki eru í eigu eða verulegum eignatengslum við þrjú stærstu fyrirtækin.² Sjálfstæðir keppinautar sem taka við stórgripum eru einnig fjórir talsins, þar af þrír þeirra hinir sömu og starfa við sauðfjárslátrun, þ.e. KS, Norðlenska Kjarnafæði og SS, auk B Jensen á Akureyri. Þá taka fjórir við svínum og þrír við alifuglum.

Áform um einokun, eða því sem næst

24. Í svari ráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins kemur fram að óljóst sé til hvaða aðgerða kjötafurðastöðvar muni grípa á grundvelli heimildanna. Í greinargerð með frumvarpsdrögum kemur þó fram að forsendur fyrirbyggjandi greininga frá Deloitte frá árinu 2021 byggja á því að sauðfjársláturhúsum fækki í 3-4 og stórgripasláturhús verði tvö. Greining Deloitte tekur hins vegar ekki til svína- eða alifuglaslátrunar.
25. Töluverða leiðbeiningu um áform sláturleyfishafa má hins vegar sækja í erindi Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtakanna til ríkisstjórnarinnar frá 12. nóvember 2020. Þar segir að Landssamband sláturleyfishafa telji gerlegt að slátra öllu sauðfé á landinu í tveimur til þremur sláturhúsum. Þá sé skynsamlegt að fækka sláturhúsum fyrir nautgripi og hross í tvö á landinu. Af þessu verður að draga þá ályktun að sláturleyfishafar hafi uppi áform um allt að eitt sauðfjársláturhús á Norðurlandi og eitt á Suðurlandi. Þá verði eitt stórgripasláturhús í hvorum landshlutanna tveggja. Líklegt má telja að umrædd sláturhús verði öll í eigu sameiginlegs félags og eru engar takmarkanir reistar við því í frumvarpsdrögum.

Ekki lagt mat á ýmsa kjarnabætti við undirbúning frumvarpsins

26. Í greinargerð með frumvarpsdrögum kemur fram að ef ekki verði aðhafst séu „líkur á að enn muni aukast þörfin á hagræðingu og uppstokkun verði í rekstri kjötafurðastöðva með ófyrirséðum byggða og samfélagslegum áhrifum sem þær hafa“. Af þessu tilefni óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um hvaða mat eða gögn liggi til grundvallar þessari ályktun, s.s. minnisblöð eða skýrslur frá Byggðastofnun eða öðrum aðilum. Jafnframt var óskað upplýsinga um hvort ráðuneytið hefði metið byggða- og samfélagsleg áhrif fyrirhugaðra lagabreytinga. Hafði eftirlitið m.a. í huga framangreind áform Landssambands sláturleyfishafa um fækkun sláturhúsa. Í svörum ráðuneytisins er vísað til skýrslu um stefnumótun í sauðfjárslátrun frá árinu 2003 og samantektar Byggðastofnunar um stöðu sauðfjárræktar frá maí 2022. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur fyrri skýrslan hér takmarkað vægi, s.s. vegna þess að mikið af þeim upplýsingum sem er að finna í skýrslunni eru úreltar, og síðarnefnda skýrslan er fróðleg umfjöllun um landfræðilega dreifingu sauðfjárbúa o.fl., en fjallar ekkert um byggðaáhrif af fækkun sláturhúsa.
27. Af greinargerð með frumvarpsdrögum og svörum ráðuneytisins er ljóst að við undirbúning frumvarpsins hefur ekki verið aflað tölulegra gagna frá sláturleyfishöfum um mögulega hagræðingu eða hvernig ná skuli henni fram. Þá virðast sláturleyfishafar ekki hafa verið krafðir svara um af hverju þeir hafi hver um sig ekki þegar ráðist í frekari hagræðingu með fækkun sláturhúsa, en KS, SS og Norðlenska Kjarnafæði reka hver um sig fleiri en eitt sláturhús á tilteknu sviði.

¹ Stjórn Fjallalambs hefur tekið ákvörðun um að selja alla hausslátrun félagsins til annarrar afurðastöðvar, sbr. ársreikning félagsins. Ástæðan er sögð erfið rekstrarstaða félagsins.

² Sláturfélag Vopnfirðinga er að stórum hluta í eigu Kjarnafæðis Norðlenska og selur afurðir sínar til þeirrar afurðastöðvar.



28. Með hliðsjón af framangreindu hefur ekki farið fram hagrænt mat á stöðu kjötafurðastöðva eða mögulegri hagræðingu sem tekur til allra fyrirtækja sem frumvarpsdrögin eiga við um. Að því er varðar líklega hagræðingu vísar ráðuneytið einungis til greiningar Deloitte frá árinu 2021 og annarra almennra skýrslna og úttekta sem unnar hafa verið á liðnum árum, en sú umfjöllun tekur ekki til allrar þeirrar starfsemi sem falla myndi undir undanþáguna. Þá er rétt að árétta að í skýrslu Deloitte er tekið fram að „Hugmyndir markaðsaðila um hagræðingartækifæri í kjötvinnslu eru lítið mótaðar“ og „Tækifæri til hagræðingar við slátrun eru **til staðar í núverandi lagaumhverfi**“ (feitlettrun SE).

29. Fjallað er nánar um þetta síðar í umsögninni.

Ekki hefur farið fram greining á stöðu bænda gagnvart kjötafurðastöðvum

30. Undanþágur vegna afurðastöðva í Noregi og ESB byggja að meginstefnu til á þeim forsendum að viðkomandi fyrirtæki séu í eigu bænda og að samkeppnisaðhald gagnvart viðkomandi fyrirtækjum sé tryggt. Mikilvæg forsenda þess að bændur njóti ábata af samráði eða samruna afurðastöðva er að þeir geti beitt eigendaaðhaldi, njóti verndar samkeppni á milli afurðastöðva, eða, ef allt um þrýtur, verndar hins opinbera, s.s. að því er varðar verðlagningu og aðgang.

31. Vegna þessa óskaði Samkeppniseftirlitið m.a. eftir gögnum og upplýsingum frá ráðuneytinu um eignarhald á umræddum sláturleyfishöfum. Til svars við þessu vísaði ráðuneytið í ársreikninga fyrirtækjanna sem aðgengilegir væru í fyrirtækjaskrá. Af svarinu verður ráðið að ekki hafi farið fram greining á þessu við undirbúning frumvarpsins. Þá eru undanþágur sem frumvarpsdrögin fela í sér ekki háðar því að bændur geti beitt eigendaaðhaldi til að gæta hagsmuna sinna. Undanþágurnar ganga því mun lengra að þessu leyti en undanþágur í Noregi og hjá Evrópusambandinu.

32. Af fyrirliggjandi upplýsingum er ljóst að þeir sláturleyfishafar sem fjallað er um hér að framan eru að óverulegu leyti í eigu eða undir stjórn bænda. Þá hafa fyrri rannsóknir Samkeppniseftirlitsins leitt í ljós að bændur sjálfir telja samningsstöðu sína gagnvart afurðastöðvum slæma. Fjallað verður nánar um þetta síðar í umsögninni.

Afmörkun undanþágu og skilyrði ófullnægjandi

33. Samkvæmt frumvarpsdrögunum er umrædd undanþága skýrlega afmörkuð við starfsemi félags sem aðeins sé heimilt að stunda tiltekna starfsemi. Þá lúti starfsemin skilyrðum sem ætlað sé að tryggja hagsmuni bænda og stuðla að samkeppni. Við nánari skoðun er ljóst að afmörkun undanþágunnar er ekki skýrt afmörkuð. Þá leiðir útfærsla undanþágunnar og líkleg þróun samkeppnisumhverfis kjötafurðastöðva til þess að þau skilyrði sem kveðið er á um munu hafa takmarkaða þýðingu. Er þetta rökstutt nánar í kafla 10 hér á eftir.

34. Þegar samkeppni er eytt og bændum, öðrum viðskiptavinum og neytendum er ókleift að veita afurðastöðvum aðhald er stjórnvöldum nauðugur einn kostur að verja hagsmuni þessara aðila með opinberri stýringu, s.s. með opinberri verðlagningu. Ekki er fjallað um þetta í frumvarpsdrögunum.

Ekki lagt mat á hvort ákvæði frumvarpsdraganna gangi gegn EES-samningnum

35. Að lokum er rétt að nefna að af frumvarpsdrögunum og svörum ráðuneytisins er ljóst að ekki hefur verið gengið úr skugga um að umrædd lagabreyting sé í samræmi við EES-samninginn. Þannig kunna tillögur frumvarpsdraganna að fela í sér brot á alþjóðaskuldbindingum. Fjallað verður um þetta síðar í umsögninni.



36. Þá hefur ráðuneytið upplýst um að ekkert samkeppnismat hefur farið fram á frumvarpsdrögunum umfram það sem fram kemur í eyðublaði sem aðgengilegt er á samráðsgáttinni.

3. Helstu fyrirtæki á markaðnum, staða þeirra og hvar þau starfa

37. Í frumvarpsdrögunum er að finna lista yfir 19 sláturleyfishafa, en starfsemi á markaðnum ekki lýst frekar. Miðað við upplýsingar Samkeppniseftirlitsins úr opinberum gögnum og fyrri athugun má lýsa mörkuðum stöðu helstu aðila og starfsemi þeirra með eftirfarandi hætti.

i. Skilgreining markaða

38. Í ákvörðun nr. 12/2021, *Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða*, voru vörumarkaðir málsins taldir vera þessir:

- a) Slátrun, skipt eftir tegundum gripa.
- b) Vinnsla og heildsala á fersku kjöti skipt eftir kjöttegundum og mismunandi söluleiðum.
- c) Vinnsla og heildsala á unnu kjöti, skipt eftir kjöttegundum og mismunandi söluleiðum.

39. Landfræðilegir markaðir fyrir slátrun voru taldir skiptast í tvo markaði, þ.e. Norðurland og Suðurland. Horft var til þess að nálægð við sláturhús er ráðandi þáttur við val bænda. Einnig hafa reglur um slátrun og flutning búfjár, sem og sjónarmið um dýravelferð og gæði afurða takmarkandi áhrif á það hversu langt er raunhæft að flytja lifandi gripi til slátrunar.

40. Síðast en ekki síst gaf greining Samkeppniseftirlitsins til kynna að viðbótarkostnaður vegna flutnings gripa sé talsverður sem hlutfall af afurðaverði og enn meiri ef miðað er við sláturkostnað. Þannig benti greiningin til þess að þegar flutningsvegalengd sauðfjár og stórgripa er farin að nema 100-200 km megi ætla að flutningskostnaður nemi um 5-10% af afurðaverði. Eykst hann eðli málsins samkvæmt við lengri vegalengdir.

41. Landfræðilegur markaður fyrir vinnslu og heildsölu var hins vegar talinn vera landið allt.

ii. Slátrun, skipt eftir tegundum

42. Á Norðurlandi eru stærstu aðilarnir Kjarnafæði Norðlenska (KN) og KS og tengd félög með 85-90% hlutdeild á markaði fyrir slátrun á sauðfé árið 2019. Sömu félög voru með 70-75% hlutdeild á markaði fyrir slátrun á nautum á sama svæði. Þá var KN með 60-65% hlutdeild á markaði fyrir slátrun á svínunum á Norðurlandi.

43. Á Suðurlandi var SS með [95-100]% hlutdeild í slátrun á sauðfé á árinu 2019. Við stórgripaslátrun starfa SS með [50-55]% hlutdeild og KS (Sláturhús Hellu) með [45-50]% hlutdeild. Þá rekur Stjórnugrís sláturhús fyrir svín með [90-95]% hlutdeild á árinu 2019, auk þess sem Ísfugl og Matfugl reka alifuglasláturhús.

44. Stóru sláturleyfihafarnir þrír reka nokkur sláturhús og tengjast öðrum í gegnum minnihlutaeign. Þannig slátrar KN sauðfé á Húsavík og Blönduósi og stórgripum á Akureyri og Blönduósi í sínum eigin sláturhúsum. Þá á KN um þriðjungshlut í Sláturfélagi Vopnfirðinga. KS slátrar sauðfé á Sauðárkróki en stórgripum á Sauðárkróki og Hellu. Þá á KS 50% hlut Sláturhúsi KVH sem starfar á Hvammstanga. SS rekur eitt sauðfjársláturhús, eitt stórgripasláturhús og eitt alifuglasláturhús.



iii. Vinnsla og heildsala á fersku kjöti annars vegar og vinnsla og heildsala á unnu kjöti hins vegar

45. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks lambakjöts árið 2019 voru KN með [45-50]% hlutdeild, KS og tengd félög voru með [15-20]% hlutdeild og Ferskar kjötvörur þar á eftir með [10-15]% hlutdeild. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins lambakjöts árið 2019 voru KN með [45-50]% hlutdeild. SS var með næst hæstu hlutdeildina, [30-35]% og KS og tengd félög með [5-10]% hlutdeild.
46. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks nautakjöts árið 2019 voru KN með [35-40]% hlutdeild, KS og tengd félög með [15-20]% og Ferskar kjötvörur [15-20]%. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins nautakjöts var SS með hæstu hlutdeildina, eða [50- 55]%, KN með [20-25]% og KS og tengd félög með [10-15]% hlutdeild.
47. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks svínakjöts árið 2019 var Stjörnugrís með [45-50]% hlutdeild, Síld og fiskur með [20-25]% og KN með [15-20]%. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins svínakjöts var Síld og fiskur með hæstu hlutdeildina, eða [30-35]%, KN með [25-30]% og SS þar á eftir með [15-20]%
48. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu fersks hrossakjöts árið 2019 voru KN stærstir með [40-45]%. SS var með [25-30]% hlutdeild og KS og tengd félög með [20-25]%. Á markaði fyrir vinnslu og heildsölu unnins hrossakjöts árið 2019 var SS með hæstu hlutdeildina, eða [50- 55]%, KN með næst stærstu, [35-40]% og KS og tengd félög þar á eftir með [5-10]%
49. Eins og umfjöllunin að framan ber með sér eru kjötafurðastöðvar meðal stærstu aðila á mörkuðum fyrir vinnslu og heildsölu á fersku og unnu kjöti. Eina félagið sem ekki slátrar gripum og er á meðal stærstu fyrirtækjanna eru Ferskar kjötvörur í eigu Haga.

4. Núgildandi samkeppnislög heimila hagræðingu og vernda um leið hagsmuni bænda og neytenda

50. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram að markmið áforma um að undanþiggja afurðastöðvar almennum leikreglum samkeppnislaga sé að „*styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu. Þá er með lögnum lagt til að fylgt sé eftir þeim markmiðum búvörulaga að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur*“ (undirstrikun SE).
51. Yfirlýst markmið frumvarpsdraganna er með öðrum orðum að ná fram hagræðingu til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Ólíkt því sem ætla má af frumvarpsdrögunum falla markmið aðgerðanna hins vegar vel að markmiðum núgildandi samkeppnislaga. Miðað við hin yfirlýstu markmið frumvarpsdraganna er því ekki þörf á að víkja samkeppnislögum til hliðar, heldur geta þau þvert á móti greitt fyrir hagræðingu, en um leið staðið vörð um hagsmuni bænda, annarra viðskiptavina afurðastöðva og neytenda. Skal þetta rökstutt nánar.
52. Óumdeilt er að virk samkeppni leiðir til aukins hagræðis í rekstri, minni sóunar og betri stjórnunar fyrirtækja. Einnig stuðlar samkeppni að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri, auknu vöruframboði, betri þjónustu og betra verði til viðskiptavina. Þá benda nýlegar rannsóknir til þess að virk samkeppni sé einn af þeim þáttum sem stuðlað geti að auknu fæðuöryggi. Fjallað er nánar um áhrif samkeppni í [skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2021](#).
53. Fyrir liggur að túlkun og beiting banns 10. gr. samkeppnislaga við ólögmætu samráði og 12. gr. við samkeppnishamlandi háttsemi samtaka fyrirtækja tekur sérstakt tillit til sjónarmiða um



hagræðingu fyrirtækja, sbr. ákvæði 15. gr. samkeppnislaga. Hið sama á við um túlkun og beitingu samrunareglna 17. – 17. gr. e samkeppnislaga.

54. Rétt er að rekja nánar hvernig samkeppnislög greiða að þessu leyti fyrir hagræðingu, án þess að framangreindum kostum samkeppninnar sé fórnað.

4.1. Beiting 15. gr. samkeppnislaga fellur vel að hagsmunum bænda og neytenda

55. Í ákvæði 15. gr. samkeppnislaga heimilar fyrirtækjum að starfa saman, m.a. til þess að ná fram hagræðingu og draga úr rekstrarkostnaði, að gefnum tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þau skilyrði lúta í meginatriðum að því að tryggja að ábati í rekstri fyrirtækja sem samstarf hefur í för með sér komi ekki einvörðungu viðkomandi samstarfsfyrirtækjum og eigendum þeirra til góða, heldur að viðskiptavinir fái sanngjarna hlutdeild í ábatanum. Þetta er m.a. gert með því að tryggja að samkeppnislegt aðhald sé áfram til staðar.

56. Efnisákvæði 15. gr. er nánar tiltekið svohljóðandi:

57. „*Bann skv. 10. og 12. gr. gildir ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja:*

a. stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,

b. veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,

c. leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og

d. veita fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“

58. Með a-lið ákvæðisins er vísað til hins efnahagslega markmiðs sem samstarfinu er ætlað að ná. Hagræðing í rekstri, betri nýting framleiðslutækja, bætt söfnun og dreifing, o.fl. eru allt atriði sem a-liður tekur til. Í b-lið er gerð krafa um það að neytendur njóti sanngjarnrar hlutdeildar í þeim ávinning sem af samstarfinu hlýst. Sá ávinningur getur t.a.m. birst í betri kjörum eða gæðum vöru og þjónustu. Með neytendum í þessu samhengi er ekki aðeins vísað til neytenda í þröngum skilningi heldur jafnframt annarra viðskiptavina samstarfsfyrirtækjanna, s.s. innleggjendur í tilviki samstarfs afurðastöðva.³

59. Í c-lið er gerð sú krafa að samstarfið leggi ekki höft á viðkomandi fyrirtæki sem óþörf eru til þess að settu markmiði verði náð. Í þessu samhengi mætti t.a.m. vísa til þess að samstarfið taki ekki til fleiri þátta en nauðsynlegt er svo að settu markmiði geti verið náð. Í d-lið er gerð sú krafa að samstarfið veiti ekki fyrirtækjunum færi á því að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða. Í því tilviki sem hér er til skoðunar er t.a.m. afar mikilvægt að aðgangur framleiðenda að hráefni sé ekki óeðlilega skertur sem og að viðskiptahagsmunum bænda vegna vals á afurðastöð sé ekki kastað á glæ.

60. Frumvarpsdrögin virðast byggja á þeirri forsendu að ekki sé unnt að vinna að hagsmunum bænda á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga. Um þetta segir orðrétt í greinargerðinni: „*Talið hefur verið að umrætt ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veiti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs, m.a.*

³ Sjá t.d. Bellamy og Child, European Union Law of Competition, 8. útg., bls. 235.



þar sem ekki er heimilt að taka tillit til hagsmuna framleiðenda og því þörf á að lögfasta sérstaka heimild til samstarfs í búvörulögum.“

61. Að mati Samkeppniseftirlitsins á framangreind ályktun ekki við rök að styðjast. Beinlínis er kveðið á um að betri nýting framleiðslutækja, bætt söfnun og dreifing geti réttlætt undantekningu frá banninu við samstarfi á vettvangi fyrirtækja. Þá er viðurkennt í evrópskum samkeppniserétti að skilyrði um að neytendum sé tryggð hlutdeild í ávinningi af samstarfi taki jafnframt til annarra viðskiptavina samstarfsfyrirtækja, s.s. bænda (innleggjenda), sbr. umfjöllun hér að framan.
62. Í fyrirspurn sinni til ráðuneytisins óskaði eftirlitið eftir nánari skýringum á þeirri túlkun sem fram kemur í greinargerðinni. Í svörum ráðuneytisins var enginn sjálfstæður rökstuðningur settur fram, en vísað þess í stað til sameiginlegra erinda Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands, frá 12. nóvember 2020, 7. desember 2020 og 15. janúar 2021.
63. Fjallað er um þetta í síðastgreinda erindi hagsmunasamtakanna til ríkisstjórnar, dags. 15. janúar 2021. Þar er vitnað í minnisblað frá Logos sem unnið mun hafa verið fyrir hagsmunasamtökin, þar sem fram komi það sé reynsla mjög margra í atvinnulífinu sé að „*Samkeppniseftirlitið túlki valdheimildir sínar mjög rúmt og svigrúm atvinnulífsins mjög þröngt.*“
64. Þessi fullyrðing er ekki rökstudd nánar og á ekki við rök að styðjast. Fram til fyrsta janúar 2021 hafði Samkeppniseftirlitið það hlutverk með höndum að veita undanþágur á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga. Af þeim beiðnum sem teknar voru ákvarðanir um var fallist á undanþágu í miklum meirihluta tilvika, í sumum tilvikum án skilyrða, en í mörgum tilvikum með skilyrðum sem miðuðu ekki síst að því að afmarka samstarfið betur og stuðla að því að viðskiptavinir og neytendur nytu ábata af samstarfinu. Við túlkun á efnisreglum 15. gr. hefur Samkeppniseftirlitið jafnan tekið mið af fordæmum og túlkun í EES / ESB-rétti. Framangreind fullyrðing í erindi hagsmunasamtaka til ríkisstjórnar á því ekki við rök að styðjast.
65. Frá og með 1. janúar 2021 var framkvæmd 15. gr. breytt á þann veg að í stað þess að Samkeppniseftirlitið veitti undanþágu frá banni við samráði, er fyrirtækjum falið svokallað sjálfsmat. Þessi breyting var gerð með lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum. Var breytingin ekki síst gerð að tillögu hagsmunasamtaka í atvinnulífinu. Við breytinguna, eða í desember 2020, setti Samkeppniseftirlitið sérstakar [leiðbeiningar um beitingu 15. gr.](#), sem miða að því að auðvela fyrirtækjum framangreint sjálfsmat.
66. Í fyrrgreindu erindi hagsmunasamtaka til ríkisstjórnar er vitnað til áðurgreinds minnisblaðs Logos þar sem fram komi að það fæli í sér „*mikla lagalega áhættu fyrir afurðastöðvarnar og starfsfólk þeirra að fara þá leið [að starfa saman á grundvelli 15. gr.] Ljóst er það ekki er hægt að fara í nauðsynlegar aðgerðir og fjárfestingar með slíka áhættu yfir höfðinu. Við teljum því þessa leið ekki vera færa.*“
67. Ekki er hægt að fallast á þessar röksemdir. Eins og að framan greinir fól löggjafinn fyrirtækjum sjálfsmat við beitingu undantekningarreglna 15. gr. Með engu móti er hægt að rökstyðja að það fylgi því meiri áhætta fyrir afurðastöðvar í kjötiðnaði að beita þessu sjálfsmati, heldur en fyrirtæki á öðrum mörkuðum. Fallist stjórnvöld á röksemdir af þessu tagi kallar það á endurskoðun eða afturköllun á sjálfsmati því sem tekið var upp með lögum nr. 103/2020, sem taka verður til allra fyrirtækja.
68. Með hliðsjón af framangreindu hefur ekki verið rökstutt hvort og þá hver þeirra skilyrða fyrir undantekningum 15. gr. frá banni við samstarfi sé þess valdandi að ekki sé unnt að ná fram hagræðingu í sláturiðnaði.



69. Hingað til hefur ekki reynt á beitingu 15. gr. að því er varðar samstarf kjötafurðastöðva. Ástæðan er sú að í tíð heimilda Samkeppniseftirlitsins til þess að veita undanþágur á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga beindu kjötafurðastöðvar aldrei til eftirlitsins undanþágubeiðni um samstarf af því tagi sem ráðgert er í frumvarpsdrögum. Hins vegar var þeim ítrekað bent á þá leið, bæði af hálfu Samkeppniseftirlitsins og ráðuneytis.
70. Hins vegar er rétt að geta þess að í júní 2017 beindi Markaðsráð kindakjöts undanþágubeiðni til Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga. Beiðnin laut nánar tiltekið að samstarfi við útflutning lambakjöts sem fól í sér að hver sláturleyfishafi skuldbindi sig til að flytja út tiltekinn hluta þess lambakjöts sem hann framleiddi, eða um 35%. Í áformunum fólst því stýring framboðs á innlendum markaði.
71. Samkeppniseftirlitið tók beiðnina til rannsóknar og leitaði meðal annars umsagna hagsmunaaðila. Ekki reyndist hins vegar unnt að taka endanlega afstöðu til beiðinnar þar sem Markaðsráðið varð ekki við beiðni Samkeppniseftirlitsins um gögn til grundvallar beiðninni. Þannig varð ráðið ekki við boði eftirlitsins um að koma á framfæri undirbúningsgögnum, né heldur varð ráðið við beiðni um að staðfesta hvort slík gögn væru til. Að svo búnu taldi eftirlitið óhjákvæmilegt að setja fram frummat byggt á þeim takmörkuðu gögnum sem fyrir lágu. Gat eftirlitið ekki dregið aðra ályktun en þá að undirbúningi málsins hafi verið verulega ábótavant af hálfu ráðsins. Ekki var hins vegar um endanlega ákvörðun að ræða og Markaðsráðið gerði engan frekari reka að málinu.
72. Að gefnu tilefni birti Samkeppniseftirlitið [frétt](#) um málið á vefsíðu sinni þann 3. ágúst 2017. Þar er bréf eftirlitsins til Markaðsráðs, dags. 1. ágúst 2017, gert aðgengilegt.
73. Af framangreindu er ljóst að ekkert er því til fyrirstöðu að ákvæði 15. gr. um undantekningar til samstarfs fyrirtækja geti skapað grundvöll til hagræðingar á vettvangi kjötafurðastöðva, liggja til þess rök og hagsmunir bænda, annarra viðskiptavina og neytenda tryggðir. Það að undanþiggja kjötafurðastöðvar skyldum 15. gr. hefur þann eina tilgang að gefa þeim afslátt af þeirri vernd sem ákvæði veitir bændum, öðrum viðskiptavinum og neytendum.
74. Fjallað er nánar um ætlaða hagræðingu kjötafurðastöðva í kafla 9 hér á eftir.

4.2. Samrunareglum samkeppnislaga hefur verið beitt til að greiða fyrir hagræðingu en um leið vernda hagsmuni bænda, sjálfstæðra vinnsluaðila og neytenda

75. Eins og rakið er í kafla 2 leiðir það af frumvarpsdrögum að í reynd er ætlunin að víkja samrunareglum samkeppnislaga einnig til hliðar. Ástæðan er sú að stofnun félags í sameiginlegri eigu keppinauta, sem ætlað er að taka yfir tiltekin afmörkuð verkefni til frambúðar og starfa sjálfstætt, telst samruni í skilningi samkeppnislega (e. *joint venture*). Af svörum ráðuneytisins við fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins er sameiginlegu félagi kjötafurðastöðva ætlað að starfa til frambúðar, þrátt fyrir að heimildarákvæði frumvarpsdraganna sé ætlað að gilda í skamman tíma. Undanþága frumvarpsdraganna myndi eðli máls samkvæmt missa marks ef stofnun félags (e. *joint venture*) kæmi eftir sem áður til kasta Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samrunaákvæða samkeppnislaga.
76. Í 17. gr. til 17. gr. e samkeppnislaga er kveðið á um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með samrunum á Íslandi. Samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga ber eftirlitinu að grípa til íhlutunar vegna samruna sem annaðhvort mynda eða styrkja markaðsráðandi stöðu eða raska samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti.



77. Við mat á lögmæti samruna ber jafnframt að taka tillit til tækni- og efnahagsframfara að því tilskildu að þær séu neytendum til hagsbóta og hindri ekki samkeppni. Þannig ber Samkeppniseftirlitinu að taka tillit til röksemda og sjónarmiða um hagræðingu sem af samrunanum getur hlotist. Líkt og við mat á undantekningarreglum 15. gr. kemur m.a. til skoðunar hvort samrunafyrirtæki njóti eftir sem áður aðhalds og hvort hagræðing sem að samrunanum leiðir muni skila ávinningi fyrir viðskiptavinum og neytendum.
78. Málefni kjötafurðastöðva komu til komu nýlega til skoðunar, við samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH. Til samrunans var stofnað vegna erfiðrar rekstrarstöðu félaganna og færð fyrir því rök að við samrunann sköpuðust tækifæri til hagræðingar í rekstri, sem gefa myndi sameinuðu félagi tækifæri til þess að þjónusta viðskiptavinum sína betur og greiða bændum betra verð fyrir sláturgripi.
79. Að undangenginni ítarlegri rannsókn heimilaði Samkeppniseftirlitið samrunann, sbr. [ákvörðun nr. 12/2021](#). Við rannsókn samrunans skilgreindi eftirlitið markaði málsins, bæði vörumarkaði og landfræðilega markaði, og mat stöðu samrunaaðila á markaði. Þá rannsakaði Samkeppniseftirlitið samkeppnisleg áhrif samrunans og tók afstöðu til röksemda samrunaaðila um mögulega hagræðingu sem af honum gæti hlotist.
80. Athuganir Samkeppniseftirlitsins beindust ekki síst að stöðu bænda eftir samrunann. Horfði eftirlitið m.a. til þess að við samrunann myndu bændur ekki hafa fullt eignaforræði yfir sameinuðu fyrirtæki. Vildi eftirlitið m.a. ganga úr skugga um að bændur nytu ábata af mögulegri hagræðingu sem af samrunanum hlytist. Við rannsókn málsins lét Samkeppniseftirlitið í tvígang framkvæma viðhorfskönnun á meðal bænda og tók þannig tillit til sjónarmiða þeirra við ákvörðun í málinu. Gerð er nánari grein fyrir niðurstöðum viðhorfskannana hér á eftir.
81. Þá tók Samkeppniseftirlitið afstöðu til stöðu keppnauta og viðskiptavina á meðal vinnsluaðila, sem og hagsmuna neytenda. Aflaði Samkeppniseftirlitið sjónarmiða hagsmunaaðila og lét m.a. gera viðhorfskönnun á meðal neytenda, sem tekið var mið af við mat á samrunanum.
82. Það var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að heimila bæri samrunann þótt hann fæli í sér verulega samþjöppun. Var í því sambandi horft til rekstrarstöðu samrunafyrirtækjanna og áforma um hagræðingu. Hins vegar taldi eftirlitið nauðsynlegt að setja samrunanum skilyrði til þess að vernda hagsmuni bænda, annarra viðskiptavina og neytenda. Miðuðu skilyrðin m.a. að eftirfarandi:
- Aðgerðir til að efla og tryggja samningsstöðu bænda.
 - Aðgerðir sem varða verðlagningu einstakra þjónustubátta og að bændur njóti hagræðis sem hið sameinaða fyrirtæki ætlar að ná.
 - Aðgerðir sem rjúfa eignatengsl við minni kjötafurðastöðvar og skapa bændum möguleika á að ná auknu eignaforræði á afurðastöðvum að nýju.
 - Aðgerðir sem stuðla að samkeppnislegu aðhaldi og viðhalda valkostum fyrir bændur og minni vinnsluaðila.
 - Aðgerðir til að stuðla að samkeppnislegu sjálfstæði sameinaðs fyrirtækis.
83. Skammt er liðið frá því að samruni þessi átti sér stað. Því er ekki komin reynsla á framgang hagræðingar eða þeirra skilyrða sem sett voru fyrir samrunanum. Þó kemur fram í síðasta samstæðureikningi að stjórnendur hins sameinaða félags telja að samruninn muni stuðla að



verulegri hagræðingu í rekstri. Telja þeir að samruninn, hagræðingaraðgerðir, aðgangur að lánalínum og væntanleg endurskipulagning fjármögnunar muni tryggja rekstrarhæfi samstæðunnar um fyrirsjáanlega framtíð. Fjallað verður nánar um rekstur afurðastöðva hér á eftir.

84. Af framangreindu er ljóst að samrunareglur samkeppnislaga geta greitt fyrir hagræðingu, en um leið verndað hagsmuni bænda, sjálfstæðra vinnsluaðila og neytenda. Hefur Samkeppniseftirlitið beitt ákvæðum samkeppnislaga með þetta í huga, eins og systureftirlit í nágrannalöndum, sbr. nánar kafla 5 hér á eftir.
85. Það að undanþiggja kjötafurðastöðvar með einhverjum hætti samrunaeftirliti hefur því þann eina tilgang að gefa þeim afslátt frá þeirri vernd sem reglurnar veita bændum, öðrum viðskiptavinum og neytendum.
86. Fjallað er nánar um ætlaða hagræðingu kjötafurðastöðva í kafla 9 hér á eftir.

5. Undanþágur frumvarpsdraganna ganga lengra en í nágrannalöndum – samkeppnisreglum beitt í þágu bænda

87. Í málflutningi þeirra sem tala fyrir undanþágum þeim sem lagðar eru til í frumvarpsdrögum er gjarnan vísað til þess að veita beri innlendum afurðastöðvum sambærilegar undanþágur frá samkeppnilögum og tíðkast í Noregi og innan Evrópusambandsins (ESB).
88. Rétt er í þessu sambandi að áréttta að reglur um þetta í Noregi og innan ESB miða einkum að því annars vegar að heimila bændum eða fyrirtækjum í þeirra eigu að hafa með sér samstarf, ekki síst til að verja hagsmuni þeirra gagnvart viðsemjendum sínum, þ.á. m. sjálfstæðum afurðastöðvum. Undanþágur taka því ekki til afurðastöðva sem ekki eru í eigu bænda.
89. Hins vegar miða reglurnar að því að viðhalda eftir sem áður samkeppnislegu aðhaldi í viðkomandi starfsemi. Þannig kemur t.d. ekki til álita að heimila einokun á markaði á grundvelli reglnanna.
90. Þá taka reglurnar ekki til samruna fyrirtækja. Þannig er samrunaeftirliti beitt í Noregi og innan ESB til þess að verja samkeppni á markaði og vernda hagsmuni bænda, vinnslufyrirtækja og neytenda.
91. Þau áform sem fram koma í frumvarpsdrögum ganga því lengra heldur en undanþágur í nágrannalöndum, a.m.k. að þrennu leyti:
 - Heimilað er samstarf keppinauta óháð því hvort þau eru í eigu bænda,
 - Heimilað er að eyða samkeppni á markaði, s.s. með því að koma á einokun.
 - Vikið er til hliðar samrunareglum samkeppnislaga að því er varðar stofnun sameiginlegs félags um afmörkuð verkefni til frambúðar (e. *joint venture*).
92. Í fyrri umfjöllun um samanburð á regluverki hér á landi og í Noregi og ESB hefur Samkeppniseftirlitið árétttað þá afstöðu sína að vel kunnir að koma til greina að innleiða í íslenskan rétt undanþágur frá samkeppnilögum sem byggja á sömu grunnforsendum og hér voru raktar. Eins og áður greinir eru slíkar undanþágur hins vegar af öðrum toga en þær sem lagðar eru til í frumvarpsdrögum.
93. Í viðauka með umsögn þessari er fjallað nánar um eftirfarandi:



- Almenn um bændur, afurðastöðvar og samkeppnisreglur.
- Undanþágur frá samkeppnislögum í Noregi og í ESB-rétti.
- Tekin dæmi um beitingu samkeppnisreglna í landbúnaði. Rakin eru á þriðja tug mála þar sem bannreglum og samrunareglum er beitt í þágu bænda og neytenda gagnvart m.a. öflugum afurðastöðvum í Danmörku, Noregi, Finnlandi, Svíþjóð, Frakklandi, Írlandi, Þýskalandi og Hollandi.

94. Með hliðsjón af framangreindu er engum vafa undirorpið að tillögur um undanþágur sambærilegar þeim sem fram koma í frumvarpsdrögunum myndu ekki hljóða brautargengi í nágrannalöndum okkar.

6. Mögulegt er að undanþágan fari gegn EES-samningnum

95. Af frumvarpsdrögunum og svörum ráðuneytisins virðist ljóst að ekki hafi verið gengið úr skugga um að umrædd lagabreyting sé í samræmi við EES-samninginn. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum segir nánar tiltekið: „EES-samningurinn tekur í grunninn ekki til landbúnaðar [...] Það er því mat ráðuneytisins að efni frumvarpsins gefi ekki tilefni til mats á samræmi þess við [...] alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.“

96. Af þessu tilefni snéri Samkeppniseftirlitið sér til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og óskaði eftir upplýsingum um túlkun stofnunarinnar á EES-samningnum að þessu leyti.

97. Í minnisblaði ESA vegna málsins er vísað til þess að skv. 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins taki ákvæði samningsins einungis til; a. framleiðsluvara sem falla undir 25.-97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum þeim framleiðsluvörum sem skráðar eru í bókun 2; og b. framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.

98. Þannig sé lýst gildissviði EES-samningsins hvað varðar sérstaka vöruflokka, en þetta gefi til kynna að ákveðnar vörur falli utan gildissviðs EES-samningsins, nema annað sé tekið fram.

99. Þá kemur fram að það sé tveggja þrepa ferli að komast að því hvort vara falli undir vörusvið EES-samningsins. Í fyrsta lagi verði að athuga undir hvaða kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni („skráin“) viðkomandi vara falli. Í öðru lagi verði að athuga hvort vara sem falli undir 25.-97. kafla sé undanskilin samkvæmt bókun 2 EES, eða hvort vara sem fellur undir 1.-24. kafla sé innifalin samkvæmt bókun 3 EES.

100. Rakið er að kjöt og innmatgur falli undir 2. kafla skrárinnar, og gildi því ákvæði EES-samningsins almennt ekki um slíkar vörur. Hins vegar sé þessi meginregla ekki undantekningarlaus, og beri að hafa í huga að aðeins ákveðnar landbúnaðarvörur séu undanskildar ákvæðum EES-samningsins, en ekki landbúnaður sem slíkur. Þannig gildi t.d. heilbrigðisreglur og matvælaeignarreglur samningsins um vinnslu og markaðssetningu kjöts og innmats.

101. Þá er rakið að engin atvinnugrein sé undanskilin í heild frá gildissviði EES-samningsins, heldur aðeins ákveðnar vörur. Jafnframt gildi fjölmörg ákvæði samningsins um vörur sem annars væru undanskildar vörusviði hans. Taka megi sem dæmi 21. grein EES-samningsins um samvinnu í tollamálum og auðveldun viðskipta þar sem kveðið sé á um að „þrátt fyrir 3. mgr. 8. gr. skal þessi grein taka til allra framleiðsluvara.“ Jafnframt kveði 23. gr. EES-samningsins á um að þau svið samningsins sem um getur í ákvæðinu „skulu taka til allra framleiðsluvara nema annað sé tekið



fram.“ Enn fremur skuli 1. mgr. 65. gr. um opinber innkaup og 2. mgr. 65. gr. um hugverkarétt „gilda um allar framleiðsluvörur og þjónustu nema annað sé tekið fram.“

102. ESA tekur sem dæmi að vörusvið samningsins sé oft álitamál þegar komi að samkeppnisreglum sem tengjast ríkisaðstoð. Sé ríkisaðstoð „óaðskiljanlega tengd“ viðskiptum sem varða vörur sem falla utan gildissviðs EES-samningsins á grundvelli a- eða b-liðar 3. mgr. 8. gr. falli aðstoðin utan gildissvið EES-samningsins. Hins vegar ef ríkisaðstoð varði vörur sem falli bæði utan og innan gildissvið EES-samningsins þurfi að tilkynna slíka ríkisaðstoð í heild sinni til ESA. ESA meti þá að hvaða marki EES-reglur nái utan um ríkisaðstoðina.
103. Í því sambandi vísar ESA í *Synnøve Finden* málið⁴ sem snerist um greiðslukerfi sem niðurgreiddi flutninga á fljótandi mjólkurafurðum. Fljótandi mjólkurafurðir falli undir 4. kafla skrárinnar og séu því samkvæmt 8. gr. EES-samningsins undanskildar gildissviði EES-samningsins. Í flokki fljótandi mjólkurafurða sem féllu innan greiðslukerfisins hafi þó einnig verið bragðbætt jógúrt, sem sé skráð í bókun 3 við EES-samninginn, og féll því undir gildissvið EES-samningsins. Því hafi ríkisaðstoðin verið háð EES-reglum, að svo miklu leyti sem ríkisaðstoðin hafi tengst vörum innan gildissviðs EES-samningsins. Þetta hafi á endanum leitt til ákvörðunar um endurgreiðslu ríkisaðstoðarinnar til Norska ríkisins.⁵
104. Einnig bendir ESA á mál Ferskra Kjötvara. Það mál varðaði skilyrði íslenskra laga varðandi innflutning á hráu kjöti. Íslensk stjórnvöld hafi haldið því fram að landbúnaðarkerfi ESB félli utan gildissviðs EES-samningsins. EFTA-dómstóllinn hafi staðfest að hrátt nautgripakjöt félli utan gildissviðs nema kveðið væri á um annað í samningnum. Hins vegar hafi dómstóllinn úrskurðað að „gildissvið EES-samningsins, eins og það er markað í 8. gr. hans, leiðir ekki til þess að EES-riki hafi frjálssar hendur um setningu reglna [...] og sé óbundið af viðeigandi ákvæðum sem tekin hafa verið upp í viðauka EES-samningsins.“
105. Niðurstaðan í máli Ferskra Kjötvara sýni fram á að takmarkanir 8. gr. EES-samningsins víki ekki til hliðar því fyrirkomulagi sem EES-samningurinn kveði á um að öðru leyti, annaðhvort beinlínis í öðrum ákvæðum, bókunum við EES-samninginn, eða með fyrirkomulagi felldu inn í einhvern af viðaukunum við EES-samninginn.
106. ESA telur því rangt að fullyrða að efni frumvarpsins gefi ekki tilefni til að leggja mat á samræmi þeirra við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á þeim grundvelli að landbúnaður sé almennt undanskilinn beitingu EES-samningsins.
107. Þá sé landbúnaður sem slíkur ekki undanskilinn ákvæðum EES-samningsins, heldur aðeins ákveðnar landbúnaðarvörur. Og jafnvel þótt 53. grein EES-samningsins um samkeppnishamlandi samninga eða samstilltar aðgerðir eigi ekki við um ákveðnar landbúnaðarvörur, geti tiltekna vörur og/eða þjónusta tengd landbúnaði fallið undir gildissvið EES-samningsins. Þetta komi skýrt fram í fyrrnefndu *Synnøve Finden*-máli þar sem ríkisaðstoð fyrir flutninga á fljótandi mjólkurvörum, þ.e.a.s. landbúnaðarvörum, féll engu að síður undir gildissvið EES-samningsins að hluta. Enn fremur eigi hinar ýmsu reglur EES-samningsins við um íslenskan landbúnað, svo sem heilbrigðisreglur og reglur um meðferð sláturafurða og þær gildi jafnvel um meðferð vöruflokka sem falla utan gildissviðs samningsins skv. 3. mgr. 8. gr.

⁴ E-1/16 *Synnøve Finden*. Sjá einnig E-4/04 *Pedical AS*.

⁵ Sjá bréf ESA í máli nr. [79573](#).



108. Það er því afstaða ESA fyrirhuguð undanþága frá beitingu 10. og 12. gr. samkeppnislaga geti leitt til álítaefna samkvæmt 53. gr. EES-samningsins, að því marki sem samstarf samkvæmt fyrirhugaðri undanþágu snúi að vörum og/eða þjónustu sem falli undir EES-samninginn.
109. Samkeppniseftirlitið kemur framangreindu hér með á framfæri. Þá telur Samkeppniseftirlitið rétt að benda að áhrif á viðskipti á milli aðildarríkja (e. *Effect on trade*), sem vísað er til í frumvarpsdrögum, þarf að taka til skoðunar í hverju máli. Þar sem markaðshlutdeild viðkomandi aðila er mikil (jafnvel 100%) og starfsemi þeirra tekur til landsins alls verður að telja meiri líkur en minni á því að skilyrði fyrir beitingu 53. og 54.gr. EES-samningsins myndu teljast uppfyllt. Þá ber hér einnig að nefna að afurðastöðvar stunda útflutning á hluta þeirra vara sem þeir framleiða og því má ætla að undanþágan geti haft áhrif á viðskipti á milli aðildarríkja.
110. Eins og áður kom fram, þá fór ekki fram sérstök greining innan ráðuneytisins á því hvaða vörur og þjónusta mun koma til með að falla undir undanþáguna, en það leiðir af framangreindri umfjöllun að nauðsynlegt væri að draga slíkt fram, með nákvæmum hætti, við undirbúning mögulegs frumvarps. Er því enn óljóst hvort allar vörurnar falli utan gildissviðs EES-samningsins.
111. Verði undirbúningi að frumvarpi um undanþágur frá kjarnareglum samkeppnisréttar fram haldið er óhjákvæmilegt að mati eftirlitsins að fram fari ítarlegt mat á því hvort áformin samræmis EES-samningnum. Að öðrum kosti kann íslenska ríkið að verða uppvíst að alvarlegu samningsbroti.

7. Hagsmunir afurðastöðva og bænda fara ekki alltaf saman - staða íslenskra bænda gagnvart afurðastöðvum er veik

112. Frumvarpsdrögin eru reist á þeirri forsendu að hagsmunir afurðastöðva og eigenda þeirra fari að öllu leyti saman við hagsmuni bænda.⁶ Einnig hefur verið hamrað á hinu sama af hálfu þeirra sem tala fyrir undanþágum af því tagi sem lagðar eru til í drögum.
113. Þannig virðist gert ráð fyrir því að hagræðing sem hlýst af samstarfi kjötafurðastöðva leiði sjálfkrafa til þess að bændur fái hærra afurðaverð. Jafnframt skapist þá svigrúm til meiri nýsköpunar og fjárfestinga, bændum í hag.
114. Í þessari umfjöllun gleymist að áherslur og hagsmunir afurðastöðva og bænda fara eðli máls ekki saman í öllum tilvikum, sérstaklega þegar afurðastöðvar eru ekki að öllu leyti á forræði og undir stjórn bænda eða samkeppnislegt aðhald ekki til staðar. Í dæmaskyni má stilla upp nokkrum líklegum áherslum annars vegar bónda og hins vegar kjötafurðastöðvar, í eftirfarandi töflu:

Líklegar áherslur bónda	Líklegar áherslur afurðastöðvar
<ul style="list-style-type: none">• Fá sem hæst verð fyrir afurðir• Vita tímanlega hvaða verð honum býðst• Eiga þess kost að leita annað og skapa þannig aðhald	<ul style="list-style-type: none">• Hækkun verðs fyrir afurðir hefur neikvæð áhrif á rekstur.• Að eigendur fái arð af eignarhlut sínum óháð því hvort þeir eru bændur eða ekki.

⁶ Það athugast að þegar vísað til bænda í þessari umsögn er átt við búfjórþændur. Í 2. útgáfu ÍSTARF95 Íslensk starfaflokkun með skýringum og dæmum er búfjórþændi skilgreindur á eftirfarandi hátt: „Búfjórþændur skipuleggja og vinna nauðsynleg verk til að rækta, ala og sinna búfénaði s.s. nautgripum, sauðfé, svínunum, hrossum og öðrum gripum, þ.m.t. fuglum, loðdýrum, alifuglum, veiðidýrum, og til að framleiða ýmsar búfjórþændur til sölu eða dreifingar með reglubundnum hætti til heildsala, markaðssamtaka eða á mörkuðum. Verkstjórn annarra starfsmanna getur falist í starfssviðinu.“



<ul style="list-style-type: none">• Purfa ekki að flytja gripi til slátrunar um langan veg með tilheyrandi áhættu (dýrvelferð, afurðagæði)• Hafa áhrif á hvernig unnið er úr afurðum og eiga aðgang að fjölbreyttri úrvinnslu afurða.• Eiga kost á að fá mismunandi mikla þjónustu, t.d. taka afurðir til eigin vinnslu• Geta skapað sínar eigin áherslur, s.s. er varðar lífræna ræktun, loftlagsmál eða rekjanleika• Skapa bein tengsl við neytendur, veitingastaði og aðra viðskiptavinir• Tryggja nýsköpun• Skapa sínum eigin rekstri traustan grundvöll, óháð öðrum	<ul style="list-style-type: none">• Tryggja sem mesta stærðarhagkvæmni með afkastamiklum vinnslulínum og einfaldri úrvinnslu.• Standa vörð um fyrri fjárfestingu, sem t.d. getur komið fram í viðskiptaskilmálum, bindingu bænda í viðskipti o.fl.• Lágmarka rekstraróvissu, s.s. með bindingu bænda í viðskipti og auknu samstarfi við keppinauta.• Skapa tekjur af öðrum rekstri og breikka þjónustuframboð, s.s. með vöndlun við önnur aðföng til bænda.• Verja stöðu sína á markaði.• Geta brugðist við breytingum á markaði, ef það er nauðsynlegt, s.s. vegna samkeppnisaðhalds• Að stjórnendur og starfsmenn fái viðunandi laun.
--	---

115. Ljóst er að hagsmunir og áherslur bænda og kjötafurðastöðva geta í ýmsu farið saman. Kjarni málsins er hins vegar sá að ef bændur geta skapað afurðastöðvum aðhald sem eigendur, eða samkeppnislegt aðhald sem viðskiptavinir (t.d. hótun um að leita annað), aukast líkurnar á því að hagsmunir bænda og afurðastöðva fari saman.
116. Sé hins vegar ekki um eigendaaðhald eða samkeppnislegt aðhald að ræða getur orðið vik milli vina. Fyrirtæki í einokunarstöðu hefur t.d. langtum minni hvata til að gera vel við viðskiptavinir sína, tryggja virkt kostnaðaraðhald í rekstri eða vinna að nýsköpun í samanburði við fyrirtæki sem starfa í umhverfi virkrar samkeppni. Engin ástæða er til þess að ætla að önnur lögmál ríki að þessu leyti í rekstri kjötafurðastöðva, heldur en rekstri annarra fyrirtækja.
117. Eignarhald afurðastöðva skiptir því miklu máli. Einnig er gagnlegt að draga lærdóm af fyrirliggjandi niðurstöðum úr könnunum um viðhorf bænda til samkeppni og samningsstöðu sinnar. Rétt er að víkja nánar að þessu hér á eftir.

7.1. Kjötafurðastöðvar eru ekki í eigu bænda nema að hluta til

118. Eins og rakið er hér að framan skiptir eignarhald á afurðastöðvum verulegu máli þegar afstaða er tekin til þess hvort veita eigi þeim undanþágur frá samkeppnislögum. Þannig einskorðast undanþágur til samstarfs afurðastöðva í Noregi og ESB fyrst og fremst við fyrirtæki í eigu bænda (framleiðendafélög) sbr. kafla 5 hér að framan og einnig viðauki. Í svari við fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins í tilefni af frumvarpsdrögunum kom fram að ráðuneytið hafi ekki hugað sérstaklega að eignarhaldi á afurðastöðvum við undirbúning frumvarpsins.
119. Eignarhald á kjötafurðastöðvum kom til skoðunar í tengslum við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH, sbr. ákvörðun nr. 12/2021. Þannig aflaði eftirlitið upplýsinga um eignarhald helstu afurðastöðva, m.a. til að varpa ljósi á sjálfstæði og tengsl keppinauta á markaðnum. Gera ber þann fyrirvara að aðstæður kunna að hafa breyst að einhverju leyti frá þeim tíma. Einnig ber að taka fram að niðurstöðurnar hafa ekki verið bornar undir afurðastöðvarnar eða eigendur þeirra.



120. Samantekið benda upplýsingar Samkeppniseftirlitsins til þess að af 7 sláturleyfishöfum sem taka við sauðfé eða stórgripum (sem ekki teljast til lítilla eða örsláturhúsa samkvæmt lista í greinargerð frumvarpsdraganna) fari bændur ekki með skýra meirihlutaeign⁷ í neinum sláturleyfishafa. Hins vegar fara bændur með atkvæðavald á félagsfundum eins sláturleyfishafa (SS) og njóta ákveðinnar minnihlutaverndar í einum til viðbótar (KN). Þá er atkvæðavald óljóst í tveimur smærri sláturleyfishöfum til viðbótar. Sláturleyfishafar sem taka einvörðungu við svínum eða alifuglum, þ.e. Stjörnugrís og Ísfugl, eru í eigu framleiðenda sem jafnframt fara með atkvæðavald í þeim félögum. Félagið Matfugl er í eigu Langasjávar ehf. sem er móðurfélag tiltekinna fyrirtækja í framleiðslu og dreifingu á matvælum.

Afurðastöð	Skýr meirihlutaeign bændu (frumframleiðenda)	Bændur (frumframleiðendur) fari með skýran meirihluta atkvæðavalds
Kaupfélag Skagfirðinga þ.m.t. Sláturhúsið Hellu	✘	✘
Sláturfélag Suðurlands, þ.m.t. Reykjagarður	⚠	✔
Kjarnafæði Norðlenska, þ.m.t. SAH	✘	✘
Sláturfélag Vopnfirðinga	✘	⚠
Sláturhús Kaupfélags Vestur Húnavetninga (SKVH)	✘	✘
B. Jensen	✘	✘
Fjallalamb ehf.	✘	⚠
Stjörnugrís	✔	✔
Ísfugl	✔	✔
Matfugl	✔	✔

✘ merkir nei, ✔ merkir já og ⚠ merkir að frekari rannsóknar sé þörf.

⁷ Starfsemi samvinnufélaga, s.s. KS og SS, er með öðrum hætti en hefðbundinna hlutafélaga. Þegar vitnað er í eign bændu í samvinnufélögum í áliti þessu er átt við félagsaðild þeirra.



121. Undanþágur í Noregi eða ESB, myndu því ekki nýtast til hagræðingar eða samstarfs á Íslandi, jafnframt sem þær leyfa ekki myndun einokunarstöðu.

Kaupfélag Skagfirðinga

122. Kaupfélag Skagfirðinga (KS) rekur Kjötafurðarstöð KS og á Sláturhúsið Hellu að fullu og á helmingshlut í Sláturhúsi Kaupfélags Vestur Húnavetninga.
123. Samkvæmt upplýsingum sem KS afhenti Samkeppniseftirlitinu við rannsókn samrunamálsins voru félagsmenn 1.502 talsins þann 31. desember 2020. Aðspurt um hlutfall bænda af heildarfjölda félagsmanna taldi KS fullvíst að bændur væru um 10% af fjölda félagsmanna en um 16% ef horft væri til stofnsjóðsinneignar. KS benti þó á að flokkun með þessum hætti endurspeglar ekki fjölda bænda sem væru félagsmenn í KS. Ástæður fyrir því gætu m.a. verið þær að þar sem margir stunda búskap á einu býli væri aðeins einn innleggjandi. Innleggjandi gæti jafnframt verið einkahlutafélag sem stofnað er um búrekstur, en í þeim tilvikum væri enginn innleggjandi tengdur viðkomandi búskap á félagsmannalista KS. Fleiri atriði kynnu að leiða til þess að flokkunin endurspeglar ekki starf viðkomandi félagsmanns svo sem að um sé að ræða innleggjendur hjá öðrum.
124. Vegna þessa framkvæmdi Samkeppniseftirlitið sjálfstæða greiningu á því hverjir af þessum 1.502 félagsmönnum gætu talist bændur en sú skilgreining sem miðað var við er mun víðari en sú sem almennt er miðuð við þegar rætt er um bændur, s.s. skilgreining í ÍSTARF95.⁸ Var miðað við framangreinda víðari nálgun til að eignarhlutur og áhrif bænda í KS væru ekki vanmetin í þessari greiningu. Áhrif þessarar aðferðafræði eru hins vegar þau að áhrif og eignarhlutur bænda í KS er líkast til ofmetinn en það virðist ekki hafa áhrif á meginályktunina um eign og atkvæðavald. Í fyrsta stað voru allir innleggjendur auk allra sem búsettir voru á sama lögbýli, án tillits til þess hvort viðkomandi einstaklingar stunduðu einhvern búskap, skilgreindir sem bændur. Í annan stað voru allir þeir félagsmenn KS sem bjuggu á lögbýlum þar sem einhver einstaklingur á viðkomandi lögbýli var skráður sem búfjáreigandi á árinu 2019 skilgreindir sem bændur, skv. upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.
125. Miðað við framangreindar forsendur var það hins vegar frummat Samkeppniseftirlitsins að í mesta lagi væri hægt að telja 26% félagsmanna KS til bænda á þeim tíma sem athuginin miðaðist við, hvort sem miðað er við fjölda félagsmanna eða stofnsjóðseign.⁹ Ef horft er til félagsdeildanna, sem eru tólf (að undanskilinni utanhéraðsdeild), voru bændur samkvæmt framangreindu í minnihluta í 6 deildum m.v. framangreinda greiningu, í einni deild helmingur félagsmanna og í fimm deildum meirihluti félagsmanna.¹⁰
126. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir framangreint til þess að Kaupfélag Skagfirðinga, og þar með Kjötafurðarstöð KS og Sláturhús Hellu, séu í minnihlutaeigu bænda. Það að félagið sé í minnihlutaeigu bænda felur það í sér að mögulegar útgreiðslur úr félaginu renna að minnihluta

⁸ Þar segir að „Búfjárbændur skipuleggja og vinna nauðsynleg verk til að rækta, ala og sinna búfénaði s.s. nautgripum, sauðfé, svínum, hrossum og öðrum gripum, þ.m.t. fuglum, loðdýrum, alifuglum, veiðidýrum, og til að framleiða ýmsar búfjárafurðir til sölu eða dreifingar með reglubundnum hætti til heildsala, markaðssamtaka eða á mörkuðum. Verkstjórn annarra starfsmanna getur falist í starfssviðinu.“

⁹ Greining byggð á félagaskrá Kaupfélags Skagfirðinga frá 2021 og lista yfir búfjáreigendur 2019 sem Atvinnu- og Nýsköpunarráðuneytið afhenti Samkeppniseftirlitinu. Félagsmenn búsettir utan Skagafjarðar voru ekki meðtaldir og miðað var við fjölda félagsmanna þar sem fjöldi fulltrúa sem hver deild sendir á félagsfundi miðast við það. Félagsmenn í deildunum 12 voru samtals 1.020 talsins. Félagadeildir eru tólf í KS og hver deild sendir fulltrúa á félagsfundi. Einn fulltrúi er fyrir hverja 25 félagsmenn í hverri deild, en engin ein deild fer með meirihluta fulltrúa á aðalfundi.

¹⁰ Þær fimm deildir þar sem bændur eru með meirihluta félagsmanna eru samtals með 25,7% félagsmanna (262), fjöldi í þeirri deild þar sem bændur eru 50% er 2,0% af félagsmönnum (20) og fjöldi í þeim deildum þar sem bændur eru í minnihluta er 72,4% af heildar félagsmönnum (738).



til bænda. Þá bendir framangreint jafnframt til þess að bændur fari ekki með meirihluta atkvæðavalds.

Sláturfélag Suðurlands (SS)

127. Á heimasíðu SS kemur fram að félagið sé samvinnufélag í eigu búvöruframleiðenda á félagssvæði sínu og almennra hluthafa. Félagssvæði Sláturfélagsins sé Vestur-Skaftafellssýsla, Austur-Skaftafellssýsla austur að Jökulsá á Breiðamerkursandi, Rangárvallasýsla, Árnassýsla, Kjósar- og Gullbringusýsla, Borgarfjarðarsýsla, Mýrarsýsla, Snæfells- og Hnappadalssýsla og Dalasýsla auk bæja og kaupstaða innan framangreindra svæða.
128. Félagið á Reykjagarð og Holt og gott að fullu. Reykjagarður framleiðir og selur kjúklingaafurðir undir Holta vörumerkinu og Holt og gott framleiðir og selur salat og grænmeti í neytendapakkingum.
129. Stofnsjóður félagsins skiptist í svokallaða A- og B-deild. Í A-deild eiga einungis félagsmenn aðild, en aðild að B-deild eiga ýmsir aðilar. Tveir stærstu eigendur B-deildar eru Birta Lífeyrissjóður (37,44%) og Landsbankinn (22,89%). Eigendur B-deildar stofnsjóðs hafa rétt til setu á félagsfundum, hafa þar fullt málfrelsi og njóta forgangs að arði úr félaginu.¹¹
130. Virði A-deildar stofnsjóðs nam 350 m.kr. í lok árs 2021 og virði B- deildar stofnsjóðs nam 180.m.kr. Sl. sex mánuði hefur verið bréfa í B-deild stofnsjóðs verið á bilinu 1,7 til 2,96 og markaðsvirði bréfanna því verið á bilinu 306-532,8 m.kr.
131. Samkvæmt félagatali SS voru virkir innleggjendur 638 árið 2021, en samkvæmt ársreikningi félagsins fyrir árið 2021 voru félagsaðilar sem áttu yfir 1.000 kr. í stofnsjóði A-deildar 2.232 talsins.
132. Hvað varðar áhrif bænda á stjórn félagsins er fyrirkomulagið með þeim hætti að hver deild (sveitarfélag) á félagssvæðinu skipaði 1-5 fulltrúa á aðalfundi 2022 en fjöldi fulltrúa fór eftir fjölda innleggjenda á hverju svæði.¹²

¹¹ Í 14. gr. samþykktu fyrir Sláturfélag Suðurlands svf. kemur eftirfarandi fram:

Við ráðstöfun hagnaðar á aðalfundi félagsins skal fyrst leggja fé til þess að jafna tap í félaginu, í lögbundna sjóði og til að fullnægja ákvörðunum skv. 2. mgr. þessarar greinar. Því næst skal hagnaði ráðstafað til að greiða út arð til eigenda hluta í B-deild stofnsjóðs er svari til verðbóta í samræmi við breytingar á lánskjaravísitölu milli ára nema þeim breytingum sé mætt með útgáfu jöfnunarhluta. Eigendur 10% hluta í B-deild stofnsjóðs geta krafist þess á aðalfundi að úthlutað verði sem arði, til eigenda B-deildar, allt að helmingi af árhagnaði félagsins eftir að tap hefur verið jafnað og greiðslur inntar af hendi í varasjóð skv. félagssamþykktum og lögum. Greiðslur skv. þessu mega þó ekki nema hærrí fjárhæð en nemur 10% af nafnverði hluta í B-deild auk arðs vegna verðbóta skv. lokamálsliðs 1. mgr. 14. gr. Eigendur sama hlutfalls í B-deild sjóðsins geta krafist útgáfu jöfnunarbréfa að uppfylltum skilyrðum 51. gr. laga 22/1991 um samvinnufélög. Stjórn félagsins gerir tillögu um það á aðalfundi hversu mikið af hagnaði félagsins til viðbótar því sem greinir í 1. mgr. eigi að leggja til B-deildar stofnsjóðs, í þeim tilgangi að greiða út arð til eigenda hluta í B-deild. Arðgreiðslur skulu að hámarki vera 15% ofan á höfuðstól hluta í B-deild sjóðsins auk arðgreiðslu vegna verðbóta skv. lokamálsliðs 1. mgr. 14. gr. Arðinn skal greiða til eigenda innan 6 mánaða frá því ákvörðun er tekin. Stjórn félagsins er heimilt að ákveða úthlutun hluta tekjuafgangs sem viðbót á afurðaverð til félagsmanna enda standi nægar eftirstöðvar eftir að lokinni ráðstöfun tekjuafgangs og uppfyllt ákvæði samkvæmt samþykktum þessum og ákvörðunum aðalfundar um arðgreiðslur til félagsmanna í A-deild og eigenda hluta í B-deild.

<https://www.ss.is/wp-content/uploads/2020/06/Sam%C3%B5ykkir-SS-12.-j%C3%BAAn%C3%AD-2020.pdf>

¹² Í 4. gr. samþykktu fyrir Sláturfélag Suðurlands svf. kemur eftirfarandi fram:

Inntöku í félagið getur hver sá fengið, sem býr á félagssvæðinu, framleiðir búfjárafurðir, byrjar viðskipti við félagið, leggur í stofnsjóð minnst 1000 krónur og greiðir 1000 krónur er renni í varasjóð. Félagisstjórnin getur jafnframt heimilað framleiðendum utan félagssvæðisins inntöku enda uppfylli þeir sömu skilyrði og aðrir félagsmenn. Hver félagsmaður er skyldur til, án nokkurra sérstakra skuldbindinga, af sinni hálfu að lúta samþykktum félagsins eins og þær eru á hverjum tíma.

Lögaðilum skal heimilud aðild að félaginu ef þeir uppfylla að öðru leyti skilyrði samþykktanna. Fyrirsvarsaður lögaðila, að jafnaði stjórnarformaður eða framkvæmdastjóri með prókúru, skal fara með réttindi og atkvæðisrétt lögaðila á



133. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þörf á frekari athugun til að slá því föstu hvort bændur fari með skýra meirihlutaeign í félaginu. Þá fara bændur með atkvæðavald á félagsfundum, sbr. samþykktir félagsins sem samþykktar voru á félagsfundi þann 12. júní 2020.

Kjarnafæði Norðlenska

134. Starfsemi Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH var sameinuð á árinu 2021 í kjölfar sáttar félaganna og Samkeppniseftirlitsins. Í framhaldi af afgreiðslu Samkeppniseftirlitsins var eignarhald félaganna sameinað undir móðurfélaginu Kjarnafæði hf. og nafni félagsins breytt í Kjarnafæði Norðlenska hf.
135. Samkvæmt upplýsingum sem lágu til grundvallar mati á samrunanum er sameinað fyrirtæki í minnihlutaeigu bænda. Þannig fara fyrrum eigendur Kjarnafæðis með meirihluta, eða samtals 54%, auk þess sem Tani ehf. fer með 1%, en félagið er í eigu fyrrum eigenda Kjarnafæðis. Þá fer fyrrum eigandi Norðlenska, Búsæld ehf., með 43% eignarhlut í sameinuðu félagi, en Búsæld er í eigu bænda.
136. Samkvæmt þeim upplýsingum sem fyrir lágu við rannsókn samrunans var Búsæld hins vegar veitt ákveðin minnihlutavernd, en í því felst að ekki sé hægt að taka meiriháttar ákvarðanir um félagið án tillits til Búsældar.
137. Samkvæmt framangreindu er Kjarnafæði Norðlenska því að minnihluta í eigu bænda, en njóta þó ákveðinnar minnihlutaverndar við meiri háttar ákvarðanir á vettvangi félagsins. Það að félagið sé í minnihlutaeigu bænda felur það m.a. í sér að mögulegar útgreiðslur úr félaginu renna að minnihluta til bænda.

Sláturfélag Vopnfirðinga

138. Sláturfélag Vopnfirðinga starfrækir sláturhús á Vopnafirði þar sem slátrað er sauðfé og stórgripum.
139. KN á 34,8% eignarhlut í Sláturfélagi Vopnfirðinga hf., Vopnafjarðahreppur á 25,6% hlut og er afurðastöðin í minnihluta eigu bænda en Búnaðarfélag Vopnafjarðar á 18,02% hlut í félaginu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þörf á frekari athugun til þess að slá því föstu hvort bændur fari með skýran meirihluta atkvæðavalds.
140. Samkvæmt skilyrðum í sátt Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila vegna samruna Kjarnafæðis og Norðlenska frá 12. apríl 2021 ber sameinuðu félagi að halda áfram tilteknum viðskiptum við sláturfélagið. Auk þess ber sameinuðu félagi að bjóða bændum og fyrirtækjum í eigu þeirra að kaupa eignarhluta fyrirtækisins í sláturfélaginu. Samkvæmt upplýsingum í ársreikningi sláturfélagsins fyrir árið 2021 hefur eignarhlutur KN í Sláturfélagi Vopnfirðinga þó ekki breyst.

deildarfundum/félagsfundum. Ef ágreiningur verður á milli eigenda lögaðila um hver fer með réttindi og atkvæðisrétt lögaðila á deildarfundum/félagsfundum, sem ávallt skal aðeins vera einn aðili, þá skal lögaðilinn vera án félagsréttinda á þeim fundi nema fulltrúi hans leggi fram lögðætt umboð um rétt sinn frá þeim sem heimild hafa til þess að skuldbinda lögaðilann. Fulltrúar lögaðila eru kjörgengir til ábyrgðarstarfa fyrir félagið eins og aðrir félagsmenn þess. Félagsaðilar (félagsmenn) eru þeir einir sem uppfylla skilyrði 1. og 2. mgr. og njóta þeir einir fullra félagaréttinda í félaginu skv. samþykktum þessum og samvinnufélagalögum. Félagsmenn einir eiga aðild að A-deild stofnsjóðs félagsins.

Eigendur hluta í B-deild stofnsjóðs félagsins njóta ekki atkvæðisréttar í félaginu vegna eignar í þeim hluta stofnsjóðs. Þeir hafa rétt til setu á félagsfundum og fullt málfrelsi. Að öðru leyti fer um réttindi þeirra skv. samþykktum þessum og samvinnufélagalögum.

<https://www.ss.is/wp-content/uploads/2020/06/Sam%C3%BEykkir-SS-12.-j%C3%BAn%C3%AD-2020.pdf>



Sláturhús Kaupfélags Vestur Húnvetninga SKVH)

141. Sláturhús KVH var stofnað árið 2006 og rekur sláturhús á Hvammstanga.
142. Samkvæmt upplýsingum frá Kaupfélagi Vestur Húnvetninga (KVH) frá árinu 2021 eiga bændur 41% hlut samtals í kaupfélaginu. Sláturhúsið er að helmingshlut í eigu KS, sem fjallað er hér um að framan, og að helmingshlut í eigu kaupfélagsins. KS virðist því fara með (sameiginleg) yfirráð félagsins í skilningi samkeppnisréttar.
143. Félagsmenn KVH voru 368 í 6 félagsdeildum í árslok 2021. Í samræmi við ákvæði laga um samvinnufélög hafa allir félagsmenn jafnan atkvæðisrétt á félagsfundum. Ekki liggur nákvæmlega fyrir hvaða hluti félagsmanna KVH stundar búrekstur, en eignarhlutur KS í félaginu er ekki undir yfirráðum bænda miðað við framangreint. Fyrirliggjandi upplýsinga benda til þess að sláturhúsið sé í minnihluta í eigu bænda.

B. Jensen

144. B. Jensen rekur sláturhús á Akureyri og slátrar stórgripum og svínunum. Fyrirtækið er í eigu þriggja aðila sem ekki eru bændur.

Fjallalamb ehf.

145. Félagið starfrækir sláturhús og kjötvinnslu á Kópaskeri en vegna rekstrarerfiðleika tók stjórn félagsins ákvörðun um að selja annarri afurðastöð alla haustslátrun félagsins árið 2022.
146. Fjallalamb var í minnihlutaeigu bænda í lok árs 2021. Stærstu eigendur félagsins voru Seljalax hf. (21,3%), Byggðastofnun (21,2%), Norðurþing (15,3%) og Búnaðarsamband N-Þingeyjasýslu (12,7%). Þá eiga keppinautarnir SAH afurðir (3,9%) og SS (0,8%) hlut í félaginu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þörf á frekari athugun til þess að slá því föstu hvort bændur fari með skýran meirihluta atkvæðavalds.

Stjörnugrís

147. Stjörnugrís hf. rekur svínabú og kjötvinnslu og er í eigu fjölskyldu sem hefur rekið fyrirtækið um árabíl. Geir Gunnar Geirsson er stærsti hluthafinn og fer með helming hlutfjár félagsins. Aðrir fjölskyldumeðlimir fara jafnframt með hlutfé. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar er félagið að meirihluta í eigu framleiðenda / bænda.

Ísfugl

148. Ísfugl ehf. rekur alifuglabú, slátrun og vinnslu á alifuglakjöti. Fyrirtækið er í eigu Reykjabúsins ehf. sem aftur er í eigu Jóns Magnúsar Jónssonar, alifuglabónda. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar er félagið að öllu leyti í eigu framleiðanda / bónda.

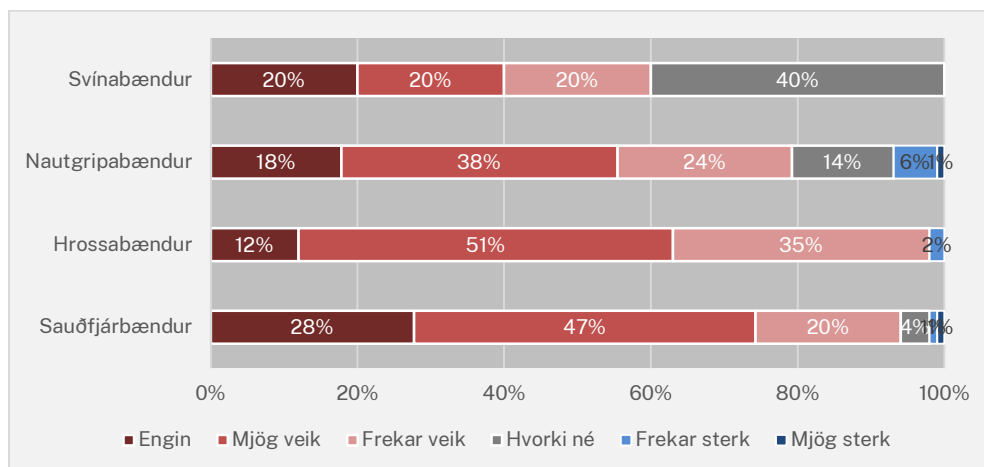
Matfugl

149. Matfugl ehf. sérhæfir sig í framleiðslu á matvælum úr alifugla- og svínakjöti og er í eigu fjárfestingarfélagssins Langasjávar ehf. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar er félagið að meirihluta í eigu framleiðenda / bænda.



7.2. Samningsstaða bænda veik - mikilvægi samkeppnislegs aðhalds - niðurstöður viðhorfskannana

150. Eins og að framan greinir virðast áform frumvarpsdraganna byggja á þeirri grunnforsendu að hagsmunir bænda og kjötafurðastöðva fari að öllu leyti saman. Þetta er einnig sjónarmið flestra sem tala fyrir þessum breytingum. Í þessu ljósi er athyglisvert að skoða viðhorf bænda sjálfra til stöðu sinnar, þar á meðal gagnvart kjötafurðastöðvum.
151. Við rannsókn á samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH lét Samkeppniseftirlitið framkvæma tvær viðhorfskannanir á meðal bænda. Fyrri könnunin beindist að því afla sjónarmiða sem nýttust við mat á áhrifum samrunans, en í síðari könnuninni var lögð áhersla á að afla sjónarmiða við mat á skilyrðum sem samrunaaðilar höfðu sett fram tillögur um til að koma til móts við frummat eftirlitsins.
152. Fyrri könnunin var send á 3.843 netföng og svör bárust frá 874 bændum sem stunda búskap þar sem sauðfé, nautgripir, svín eða hross eru ræktuð til manneldis. Svörun skiptist þannig að 57% voru sauðfjárþændur, 34% nautgripabændur og 7% hrossabændur, en bændur með annars konar búskap að meginstarfi voru hverfandi hluti.
153. Í könnuninni voru bændur m.a. spurðir hversu sterk eða veik samningsstaða bænda væri almennt gagnvart afurðastöðvum hvað varðar afurðaverð og önnur kjör. Töldu um **90%** bænda **samningsstöðu sína gagnvart afurðastöðvum vera veika eða enga**. Þannig töldu rúmlega **22%** sig hafa enga samningsstöðu, tæplega **45%** töldu hana vera mjög veika og rúmlega **22%** að hún væri frekar veik. Hrossa- og sauðfjárþændur töldu stöðu sína hvað versta. Sjá nánar afstöðu bænda eftir tegundum afurða á meðfylgjandi mynd.



154. Þegar bændur voru spurðir um samningsstöðu sína gagnvart þeirri afurðastöð sem þeir höfðu lagt inn flesta gripi, töldu þorri þeirra samningsstöðu sína áfram veika eða enga, eða tæplega **82%** bænda.
155. Þá voru bændur sem eru hluthafar eða félagsmenn í kjötafurðastöð spurðir um áhrif þeirra á stefnu sinnar kjötafurðastöðvar. Um **75%** svarenda töldu sig hafa lítil eða mjög lítil áhrif á stefnu sinnar afurðastöðvar.
156. Bændur voru einnig spurðir hvers vegna þeir teldu samningsstöðu sína veika gagnvart kjötafurðastöð. Bárust 475 skrifleg svör við spurningunni. Við þemagreiningu svaranna kom í ljós að um **45%** svarenda nefndu að þeir hafi **ekki kost á að hafa áhrif á verð eða aðrar**



ákvarðanir og að ekki sé hlustað á þeirra sjónarmið. Um **16%** til viðbótar nefndu **vandamál tengd sterkri stöðu afurðastöðvar** gagnvart bændum og **takmarkaða möguleika til að leita annað.**

157. Ennfremur var spurt nánar um afstöðu bænda til virkni samkeppni milli kjötafurðastöðva. **Tæplega 47%** bænda höfðu upplifað **vandamál sökum skorts á samkeppni** milli kjötafurðastöðva. Um 57% sauðfjárþænda töldu sig hafa upplifað samkeppnisleg vandamál að þessu leyti. Af þeim sem höfðu upplifað samkeppnisleg vandamál nefndu **44% samráð milli afurðastöðva, fákeppni, skort á samkeppni eða einokun.**
158. Þá sást einnig af niðurstöðum könnunarinnar að um **30-50%** svarenda hafði lagt inn sláturgripi hjá fleiri en einni afurðastöð á sl. 5 árum, mismunandi eftir tegundum afurða. Er það vísbending um að talsverður hluti bænda sé að nýta sér ólíka valkosti.
159. Könnunin gaf einnig til kynna að umtalsverður fjöldi bænda hefði áhuga á að hafa meira forræði á afurðum sínum. Nefna má eftirfarandi í því sambandi:
- Um þriðjungur svarenda hafði mikinn áhuga á sölu beint frá býli.
 - 20% svarenda hafði mikinn áhuga á því að selja skrokka til annarra kjötvinnsla að aflokinni slátrun.
 - Um og yfir þriðjungur svarenda hafði áhuga og taldi það raunhæft að sinna slátrun frá eigin býli, s.s. með örsláturhúsum.
 - Um þriðjungur svarenda hafði mikinn áhuga á heimavinnslu.
160. Af framangreindu er ótvírætt hægt að draga a.m.k. tvær ályktanir:
- a) Hagsmunir bænda og kjötafurðastöðva fara ekki alltaf saman, ef marka má afstöðu bænda sjálfra.
 - b) Bændur skynja mikilvægi samkeppnislegs aðhalds.

8. Fjárhagsstaða afurðastöðva kallar ekki á breytingar á lögum

161. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er sérstaklega vísað til erfiðrar stöðu kjötafurðastöðva sem ástæðu fyrir áformum um undanþágu frá samkeppnislögum. Eitt af markmiðum breytinganna er sagt vera að styðja við nauðsynlega endurskipulagningu og að ef ekki verði aðhafst séu líkur á að enn muni aukast þörfin fyrir uppstokkun með ófyrirséðum byggða- og samfélagslegum áhrifum. Í bréfum hagsmunasamtaka til ríkisstjórnar Íslands er jafnframt kallað eftir undanþágum þar sem afurðastöðvar standi höllum fæti.
162. Í greinargerð með frumvarpsdrögum eru taldir upp 19 sláturleyfishafar sem falla myndu undir hina áformuðu undanþágu. Í greinargerðinni er ekki að finna neina heildstæða umfjöllun um fjárhagsstöðu þessara fyrirtækja, heldur er einungis vísað til erfiðleika einstakra fyrirtækja á fyrri árum og nýlegra greininga sem þó fjalla ekki ítarlega um fjárhagsstöðu starfandi sláturleyfishafa.
163. Af þessum sökum óskaði Samkeppniseftirlitið eftir öllum gögnum sem ráðuneytið byggi yfir um fjárhagsstöðu umræddra sláturleyfishafa. Í svörum ráðuneytisins er vísað til úttektar KPMG á afurðastöðvum frá júní 2018 og greiningar Deloitte frá apríl 2021, en að öðru leyti vísað til



ársreikninga félaganna. Ráðuneytið hefur því engra gagna aflað frá sláturleyfishöfum í tengslum við undirbúning frumvarpsdraganna, umfram þau sem áður var aflað.

164. Við vinnslu þessarar umsagnar hefur Samkeppniseftirlitið því yfirfarið greiningar KPMG og Deloitte, en jafnframt framkvæmt eigin greiningu sem byggð er á upplýsingum úr ársreikningum fyrir árið 2021.
165. Rétt er þó að draga fram að þessar greiningar eru misviðtækar:
- Skýrsla KPMG fjallar að mestu um starfsemi fyrirtækja sem tengjast slátrun, vinnslu, sölu og dreifingu sauðfjárafurða og tekur ekki til stórgripa, svína eða alifugla.
 - Skýrsla Deloitte fjallar um sláturleyfishafa í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár, en tekur ekki til svína eða alifugla.
 - Greining Samkeppniseftirlitsins nær til sláturleyfishafa sem annast slátrun og vinnslu sauðfjár, stórgripa, svína og alifugla.
166. Samandregið sýna þessar greiningar að fjárhagsstaða sumra sláturleyfishafa er erfið, en staða annarra er traust. Nefna má að staða tveggja af þremur stærstu kjötafurðastöðvunum í sauðfé og stórgripum er traust, þ.e. KS og SS. Staða Kjarnafæðis Norðlenska (KN) er veikari en stutt er liðið frá samruna Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH. Í ársreikningi KN fyrir árið 2021 kemur fram að vegna samruna félaganna, hagræðingaraðgerða, aðgangs að lánalínunum og væntanlegrar endurskipulagningar á fjármögnun samstæðunnar telji stjórnendur „að rekstrarhæfi samstæðunnar sé tryggt um fyrirsjáanlega framtíð.“ Þá er staða Stjórnugriss mjög traust.
167. Að því er varðar minni afurðastöðvar er EBITDA framlegð þó jákvæð að meðaltali en sé tekið tillit til afskrifta og fjármagnskostnaðar stendur rekstur þeirra ekki vel, sbr. að hagnaðarhlutfall (hagnaður/tekjum) þeirra er að meðaltali neikvætt. Rétt er þó að áréttu að margar minni afurðastöðvanna þar sem reksturinn stendur illa eru hluti af samstæðu þar sem reksturinn er traustur.
168. Af framangreindu má ótvírætt draga þá ályktun að fjárhagsstaða kjötafurðastöðva kallar á engan hátt á undanþágur frá lögum umfram aðra geira atvinnulífsins þar sem rekstrarstaða margra fyrirtækja er erfið.
169. Áréttu ber í þessu sambandi að við beitingu samkeppnislaga getur erfið fjárhagsstaða eða tækifæri til hagræðingar komið til álita við mat á samstarfi eða samrunum fyrirtækja.

8.1. Skýrsla KPMG fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, júní 2018

170. Í skýrslu KPMG frá júní 2018, *Úttekt á afurðastöðvum*, var tilgangur úttektarinnar að „gera greiningu á kostnaði við slátrun, sölu og dreifingu sauðfjárafurða þannig að finna megí leiðir sem gætu leitt til lækkunar á sláturkostnaði og aukinnar hagræðingar í greininni, bændum og neytendum til hagsbóta.“ Fjallar skýrslan eingöngu um starfsemi í tengslum við sauðfjárrækt.
171. Hluti skýrslunnar fjallar um fjárhagsstöðu og rekstur afurðastöðva á þeim hluta virðisheðju sauðfjárafurða sem var til skoðunar í skýrslunni. Meginniðurstöður skýrslunnar hvað varða þann þátt eru eftirfarandi:
- Afkoma fimm afurðastöðva af sjö var neikvæð árið 2016 og EBITDA hlutfall var frá 2,2-13,7%.



- Afkoma þeirra fimm afurðastöðva sem hafa skilað ársreikningi 2017 batnar milli ára fyrir utan hjá einum aðila og nálægt 0 hjá flestum. EBITDA hlutföll hafa almennt hækkað hjá þeim sem höfðu skilað inn ársreikningi og er á bilinu 3,8-8,2%. Staða heildarbirgða lækkar um 560 m.kr. milli áranna 2016 og 2017.
- Vörubirgðir eru nokkuð stór hluti af eignum afurðastöðva sem hefur áhrif á samsetningu skulda þeirra, þar sem stór hluti skulda er í formi skammtímalána. Slíkt hefur neikvæð áhrif á rekstur félaganna þar sem fjármagnskostnaður er hár vegna skammtímalána. Tvö félaganna skera sig úr í stærð efnahags vegna annarrar starfsemi og eignarhalds í öðrum félögum.
- Miðað við útflutningsverð sem afurðastöðvar gefa upp og m.v. kostnað við flutning og slátrun þá borgar sig ekki að framleiða til útflutnings.
- Út frá þeim gögnum sem úttektin byggir á má álykta að í þeim hluta virðisikeðju sauðfjárafurða sem er hér til skoðunar þ.e. „frá bónda til búðar“ sé arðsemi afurðastöðva óásættanleg.
- Greiðslufyrirkomulag milli bænda og afurðastöðva eins og það er í dag kallar á að staða birgða hjá mörgum afurðastöðvum er mjög há. Margar þeirra þurfa að fjármagna birgðastöðuna með dýrum skammtímalánum og er vaxtakostnaður vegna þeirrar fjármögnunar umtalsverður. Þetta setur talsvert mark á afkomu greinarinnar.

8.2. Skýrsla Deloitte fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 15. febrúar 2021

172. Í skýrslu Deloitte frá því í febrúar 2021 framkvæmdi fyrirtækið fjárhagslega greiningu á stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri innlendra sláturleyfishafa í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.
173. Hluti skýrslunnar er greining á fjárhagslegri stöðu og rekstri sláturleyfishafa í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár. Þó er tekið fram að greiningin sé hins vegar ekki ítarleg greining á rekstri sláturleyfishafa eða staðfestingarvinna á þeim gögnum sem sláturleyfishafar lögðu til vinnunnar. Greining á rekstri leiddi til eftirfarandi meginályktana með framangreindum fyrirvörum:
- Um 90% af heildareignum félaganna í lok árs 2019 eru í eigu tveggja félaga sem starfa í fjölbreyttum rekstri en sömu félög hafa einnig hæst eiginfjárlutfall. Lægst eiginfjárlutfall hafa almennt þau félög sem slátra minna magni.
 - Skuldsetning og vaxtabyrði eru talsvert ólík á milli sláturleyfishafa. Litið til langtímafjármögnunar eingöngu eru félögin flest hóflega skuldsett en skammtímafjármögnun hefur umtalsverð áhrif á flest þeirra.
 - Vaxtaberandi skammtímaskuldir eru umtalsverðar og námu að meðaltali 5,2x EBITDA í árslok 2019. Birgðastaða um áramót er nær eingöngu vegna sauðfjár og er töluvert mikil, eða sem nemur allt að 52% af árstekjum.
 - Fjárbinding í birgðum var nær eingöngu vegna sauðfjár. Ætla má að birgðastaða sé með herra lagi um áramót þegar ekki er langt liðið frá sláurtíð sauðfjár.



- Heildarfjárbinding sláturleyfishafa í fastafjármunum var um 3,3 ma.kr. í árslok 2020, þar af 73% í fasteignum og lóðum. Nokkuð hefur verið endurnýjað í sláturlínum, bifreiðum, kælum og frystum.
- Heildarkostnaður við slátrun nam 4,3 ma.kr. á árinu 2020

8.3. Greining Samkeppniseftirlitsins í desember 2022

174. Í tengslum við umsögn þessa hefur Samkeppniseftirlitið greint fjárhagslega stöðu þeirra afurðastöðva sem frumvarpsdrögin snúa að, byggt á upplýsingum úr ársreikningum afurðastöðvanna fyrir árið 2021. Þess ber að geta að í sumum tilfellum eru afurðastöðvarnar hluti af fyrirtækjum sem stunda fjölþættari starfsemi. Því endurspeglar þær niðurstöður ekki grunnrekstur afurðastöðvanna, en gefa hins vegar mikilvægar upplýsingar um efnahagslega stöðu eigenda þeirra. Vegna þessa er samanburður milli fyrirtækjanna ýmsum erfiðleikum háður.
175. Í töflu 1 er að finna yfirlit yfir kennitölur ásamt eignum og skuldum þeirra fyrirtækja sem reka kjötvinnslur og afurðarstöðvar, en gögn voru fengin úr ársreikningum félaganna fyrir árið 2021. Í töflunni er að finna yfirlit yfir helstu kennitölur helstu afurðastöðva, og e.a. eigenda þeirra.

Tafla 1: Fjárhagslegur styrkleiki kjötafurðastöðva (ársreikningar 2021). Fjárhæðir m. kr.

Fyrirtæki	Kennitölur (hlutföll)				Eignir	Skuldir
	EBITDA	Eigið fé	Hagnaðar	Skulda		
<i>KS samstæða, þ.a. dótturfélög</i>	18,4%	62,0%	12,4%	38,0%	79.712	30.252
KS	13,9%	85,7%	34,4%	14,3%	55.861	7.978
Sláturhúsið Helli	1,8%	49,5%	0,6%	50,5%	482	434
Esja Gæðafæði	4,1%	33,8%	2,3%	66,2%	967	640
<i>SS samstæða, þ.a. dótturfélög</i>	7,8%	50,3%	1,8%	49,7%	10.631	5.281
SS	8,3%	60,9%	2,5%	39,1%	8.786	3.436
Reykjagarður	7,5%	33,9%	-0,29%	66,1%	2.682	1.774
<i>Kjarnafæði Norðlenska, þ.a. dótturfélög</i>	1,3%	7,2%	-1,6%	92,8%	5.756	5.344
Norðlenska matborðið	0,8%	12,1%	-2,4%	87,9%	2.865	2.518
SAH afurðir	2,5%	-28,9%	2,1%	128,9%	486	627
<i>Langisjór, þ.a. dótturfélag</i>	13,6%	25,5%	99,6%	74,6%	90.226	67.266
Matfugl	3,0%	10,1%	-0,1%	89,9%	934	840
Stjörnugrís	11,7%	78,5%	7,6%	21,5%	2.422	521
Sláturhús KVH ¹³	8,1%	42,3%	3,9%	57,7%	1.412	815
Ísfugl	5,4%	45,3%	3,5%	54,7%	787	430
Fjallalamb	-2,2%	7,3%	-8,5%	92,7%	540	501
Sláturfélag Vopnfirðinga ¹⁴	2,9%	9,9%	-0,8%	90,1%	482	434
B Jenssen	2,3%	16,1%	-3,6%	83,9%	271	227

176. Eins og sjá má af töflunni eru SS og KS með mun sterkari efnahagslega eða fjárhagslega stöðu en minni fyrirtækin. Fjárhagslegur styrkleiki KS er mikill, en sé litið til eiginfjárlutfalls þá er

¹³ KS á 50% í félaginu.

¹⁴ Kjarnafæði Norðlenska á 34,8% í félaginu.



það um 62% hjá samstæðu KS og um 86% hjá móðurfélaginu. Þetta á einnig við um svokallaða EBITDA framlegð.

177. Hvað varðar rekstur Kjarnafæðis Norðlenska þá var hann þungur á árinu 2021 en hafa verður í huga að samruni Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH var framkvæmdur á því ári og því er líklegt að kostnaður vegna hans hafi haft neikvæð áhrif á afkomu sameinaðs fyrirtækis á árinu og væntur ábáti vegna hans óframkominn að miklu leyti. Því er líklegt að fjárhagsleg staða og þar með samkeppnisstaða þess fyrirtækis eigi eftir að batna á næstu árum. Þetta er raunar staðfest í ársreikningi, en þar kemur eftirfarandi fram: „*Vegna samruna félaganna, hagræðingaraðgerða, aðgangs að lánalínum og væntanlegrar endurskipulagningar á fjármögnun samstæðunnar telja stjórnendur að rekstrarhæfi samstæðunnar sé tryggt um fyrirsjáanlega framtíð.*“
178. Framlegð frá rekstri mæld með EBITDA framlegð er jákvæð að meðaltali fyrir minni afurðarstöðvanna, en sé tekið tillit til afskrifta og fjármagnskostnaðar stendur rekstur þeirra ekki vel, sbr. að hagnaðarhlutfall (hagnaður/tekjum) þeirra er að meðaltali neikvætt.¹⁵ Rétt er þó að árétta að margar minni afurðastöðvanna þar sem reksturinn stendur illa eru hluti af samstæðu þar sem reksturinn er traustur. Þar má helst nefna Sláturhúsið á Hellu og Esju sem eru í eigu KS, auk Sláturhúss KVH sem er í 50% eigu KS og 50% eigu Kaupfélags Vestur Húnavetninga. Jafnframt er rekstur alifuglaframleiðandans Ísfugls í góðum farvegi og er rekstur Stjórnugriss mjög traustur, sbr. EBITDA framlegð 11,8% og eiginfjárhlfall 78,5%.
179. Rétt er að lokum að árétta að þrjár fyrirtækjasamstæður reka stærstan hluta afurðastöðva á landinu, þ.e. KS, SS og Kjarnafæði Norðlenska. Kaupfélag Skagfirðinga á 50% eignarhlut í Sláturhúsi KVH, en félagið á að fullu Esju Gæðafæði og Sláturhúsið Hellu. Þá á Kjarnafæði Norðlenska 35% hlut í sláturhúsi Vopnafjarðar. Sláturfélag Suðurlands á og rekur sínar eigin kjötvinnslur. Þrátt fyrir veikari fjárhagslega stöðu minni fyrirtækjanna eru þau eins og hér að framan greinir mörg hluti af samstæðu fjárhagslega sterkra fyrirtækja. Fyrirtækin eru því hluti af virðisæðju sem skilar ágætari arðsemi.

9. Hagræðing – nauðsyn undanþágu frá lögum hefur ekki verið rökstudd

180. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er lögð áhersla á hagræðingu sem veigamikil markmið undanþágunnar. Þær áherslur eru samhljóma fyrrgreindum bréfum Samtaka iðnaðarins, Samtaka atvinnulífsins og Bændasamtaka Íslands til ríkisstjórnarinnar. Í bréfi, dags. 12. nóvember 2020, er m.a. vísað í mat Landssambands Sláturleyfishafa (LS) sem telji „*gerlegt að slátra öllu sauðfé í landinu í tveimur til þremur sláturhúsum*“ og „*unnt og skynsamlegt að fækka sláturhúsum fyrir nautgripi og hross í tvö á landinu, en þau eru sjö í dag*“.
181. Kröfur samtaka fyrirtækja um undanþágur virðast hins vegar ekki hafa verið studdar útreikningum eða gögnum frá starfandi kjötafurðastöðvum. Í þessu sambandi má vekja athygli á að í minnisblaði til ráðherranefndar, frá starfshópi um vanda afurðastöðva í kjötvinnslu, frá febrúar 2021, segir m.a. eftirfarandi: „*Í vinnu hópsins hefur komið skýrt fram að tækifæri felast til hagræðingar í fækkun sláturhúsa og bera þau gögn sem samtökin hafa kynnt það með sér. Það hamlar hins vegar ítarlegri greiningarvinnu að ýmsar tölulegar upplýsingar um framleiðslukostnað og þar með vænt hagræði liggja ekki fyrir. Að mati hópsins er því þörf á að leggjast í frekari greiningu svo liggja megi viðhlítandi mat á það vænta hagræði sem leiða myndi af undanþágum frá samkeppnisreglum fyrir afurðastöðvar í kjötiðnaði og hvaða áhrif aukin samþjöppun kunni að*

¹⁵ Þær afurðastöðvar sem standa verst eru B. Jensen með -3,6% hagnaðarhlutfall og 16,1% eiginfjárhlfall sem og Fjallalamb með -8,5% hagnaðarhlutfall og 7,3% eiginfjárhlfall. Af minni afurðastöðvunum er fjárhagsleg staða Sláturhúss KVH best með 3,9% hagnaðarhlutfall og 42,3% eiginfjárhlfall. Þá er af minni afurðastöðvunum fjárhagsleg staða sláturhússins á Hellu einnig nokkuð sterk með 0,9% hagnaðarhlutfall og 49,5% eiginfjárhlfall.



hafa. Í þeirri vinnu þarf einnig að meta ólíkar leiðir og möguleg skilyrði sem þarf að móta með hliðsjón af þeirri leið sem valin verður.“ (Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins)

182. Í framhaldinu óskaði starfshópurinn eftir því að Deloitte framkvæmdi fjárhagslega greiningu á stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri innlendra sláturleyfishafa í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár. Í skýrslu Deloitte frá því í febrúar 2021 framkvæmdi fyrirtækið fjárhagslega greiningu á stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri innlendra sláturleyfishafa í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.
183. Greining Deloitte var háð veigamiklum fyrirvörum, þ.á m. um gagnaskil og þróngan tímaramma.¹⁶ Meðal annars er áréttað að „hugmyndir markaðsaðila um hagræðingartækifæri í kjötvinnslu eru lítið mótaðar“. Í greiningunni er fjallað um tækifæri til hagræðingar í rekstri sauðfjár- og stórgripaafurðastöðva sem byggja á þeim forsendum að sauðfjárhúsum fækki í 3-4 og stórgripahúsum verði 2 á landinu öllu. Miðað við þessa samþjöppun telur Deloitte tækifæri til rekstrarhagræðingar upp á 0,9-1,5 ma.kr. á ári, þar af 0,3-0,6 ma.kr. lækkun á föstum kostnaði og 0,6-0,9 ma.kr. lækkun á breytilegum kostnaði. Í mati sínu gerir Deloitte ráð fyrir lækkuðum breytilegum kostnaði vegna stærðarhagræðis og 30-50% aukningu á kostnaði vegna flutnings í sláturhús. Ekki er tekið fram í skýrslunni í hverju lækkun á föstum kostnaði felst og ekki eru gerð frekari skil á útreikningum Deloitte. Af þeim sökum er erfitt að leggja frekara mat á áætlað hagræði.
184. Í ljósi þessa vill Samkeppniseftirlitið benda á eftirfarandi:
- i. Litið er fram hjá því að svigrúm er til hagræðingar að óbreyttum lögum, enda liggja haldbær rök til grundvallar
185. Í kafla 4 hér að framan er rakið hvernig ákvæði 15. gr. samkeppnislaga heimilar samstarf sem miðar að hagræðingu fyrirtækja að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Jafnframt er rakið hvernig samrunareglur laganna opna fyrir samþjöppun á grundvelli hagræðingarraka.
186. Ekkert er því til fyrirstöðu að ákvæði 15. gr. um undantekningar til samstarfs fyrirtækja eða samrunareglur samkeppnislaga geti skapað grundvöll til hagræðingar á vettvangi kjötafurðastöðva, til hagsbóta fyrir bændur, aðra viðskiptavinum og neytendum. Það að undanþiggja kjötafurðastöðvar skyldum 15. gr. eða kröfum samrunareglna laganna hefur þann eina tilgang að gefa þeim afslátt af þeirri vernd sem ákvæðið veitir bændum, öðrum viðskiptavinum og neytendum.
187. Í þessu sambandi vísar Samkeppniseftirlitið til nýlegs dæmis þar sem reyndi á nógildandi samkeppnislög og samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH var heimilaður, m.a. á grundvelli rökstuðnings um hagræðingu. Í málinu mátu samrunaaðilar mögulega hagræðingu sem af samrunanum hlytist, eftir skilgreindum mörkuðum málsins. Þannig var kostnaður við hvern lið þar sem samlegð yrði af samrunanum tilgreindur niður á einstaka markaði málsins, og skipt eftir því hvort um væri að ræða fastan eða breytilegan kostnað, annars vegar fyrir samruna og hins vegar eftir samruna.

¹⁶ Í skýrslu Deloitte er eftirfarandi fyrirvari settur við niðurstöður greiningarinnar: “Við vekjum athygli á því að sá tími sem við höfðum til gagnaöflunar, umræðufunda, úrvinnslu og skrifna á skýrsludrögum var skammur, eða sem nemur 13 virkum dögum frá þeim tíma sem við höfðum fengið tengiliðaupplýsingar hjá sláturleyfishöfum og gátum hafið gagnaöflun. Skammur tímarammi var t.a.m. þess valdandi að ekki var hægt að fylgja fyllilega eftir fyrirspurnum til sláturleyfishafa varðandi gagnaskil þeirra eða rýna fyllilega uppfærð skil gagna sem í nokkrum tilvikum bárust degi fyrir dagsetningu fyrstu útgáfu skýrslunnar.”



188. Í fylgiskjali 1 með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021, *Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða*, kemur fram að það hafi verið mat Íslandsbanka og samrunaaðila að samruninn myndi hafa í för með sér árlegan rekstrarsparnað upp á um [400-500] m.kr., að teknu tilliti til einkiptissparnaðar vegna minni fjárfestinga og árlegs sparnaðar vegna minni fjárfestingaþarfar. Í þeirri tölu var meðtalin hagræðing vegna slátrunar.
189. Enn fremur má lesa úr svörum samrunaaðila við upplýsingabeiðni eftirlitsins að hagræðing í slátrun hafi verið metin alls [100-200] m.kr., þar af [55-60]% vegna lækkunar á breytilegum kostnaði og [40-45]% vegna lækkunar á föstum kostnaði. Haggræðingin í breytilega kostnaðinum var sögð stafa af breyttu skipulagi við stórgripasláturhús á Blönduósi og Akureyri, aukinni skilvirkni / minni yfirvinnu (fækkun ársverka í yfirvinnu), fækkun solumanna og hagræðingu í öðrum rekstrarkostnaði, s.s. rafmagni, hita, flutningi innanlands, þvotti, mötuneyti, þrifum, förgun, póstburði o.fl. Haggræðing í föstum kostnaði var sögð stafa af fækkun stjórnunarstarfa, fækkun skrifstofustarfa og hagræðingu í öðrum rekstrarkostnaði, s.s. tryggingum, húsaleigu, rekstri tölvukerfa, reikningshaldslegri aðstoð, annarri sérfræðiaðstoð o.fl.
190. Uppgefinn heildarkostnaður vegna slátrunar fyrir samruna var [600-700] m.kr. Því má áætla að með því kostnaðarhagræði sem aðilar töldu samrunann hafa í för með sér myndi sláturkostnaður lækka um [15-20]% (breytilegur kostnaður myndi lækka um [15-20]% og fastur kostnaður um [20-25]%).
191. Þar sem tiltölulega stutt er síðan samruni Kjarnafæðis og Norðlenska kom til framkvæmda er ekki hægt að greina áhrif framangreindrar metinnar hagræðingar í ársreikningi sameinaðs félags fyrir árið 2021. Í ársreikningnum kemur hins vegar fram það mat stjórnenda að sameinuð starfsemi félaganna muni stuðla að verulegri hagræðingu í rekstri samstæðunnar.
192. Með því að undanþiggja kjötafurðastöðvar almennum leikreglum væri löggjafinn að létta af hlutaðeigandi fyrirtækjum eðlilegri sönnunarbyrði og draga úr hvötum fyrirtækjanna til þess að ráðast aðeins í hagræðingu sem skilar sér á endanum einnig til bænda og neytenda.
- ii. Ónýtt tækifæri eru til frekari hagræðingar innan núverandi fyrirtækja
193. Af fyrirliggjandi gögnum virðist ljóst að ónýttir hagræðingarmöguleikar eru til staðar innan starfandi félaga. Í því samhengi er rétt að ítreka að t.d. Kjarnafæði Norðlenska slátrar sauðfé á tveimur stöðum (Blönduósi og Húsavík) og stórgripum á tveimur stöðum (Akureyri og Blönduósi) og KS slátrar sauðfé á tveimur stöðum (Sauðárkróki og Hvammstanga). Þannig eru hugsanlega möguleikar á því að ná fram kostnaðarhagræði með fækkun sláturhúsa án þess að til samruna eða jafns viðamikils samstarfs, eins og kynnt er í frumvarpsdrögum þessum, þurfi að koma.
194. Þá vekur athygli að í skýrslu Deloitte er tekið fram að tækifæri til hagræðingar við slátrun **séu til staðar í núverandi lagaumhverfi**, t.a.m. með viðráðanlegri fjárfestingu sem stuðlar að aukinni sjálfvirknivæðingu í slátrunarferlinu. Deloitte áætlar að sú fjárfesting ein og sér geti skilað viðkomandi aðila sem ræðst í fjárfestinguna talsverðri hagræðingu, eða sem nemur um 300-400 m.kr. á ári. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru slíkar fjárfestingar núverandi félaga, líkt og Deloitte lýsir, um margt fýsilegri kostur til að ná fram hagræði í rekstri sláturleyfishafa en að veita undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga.
- iii. Fyrirliggjandi rökstuðningur og útreikningar réttlæta á engan hátt lagasetningu
195. Ótvírætt er að þau gögn sem frumvarpsdrögin vísa til og vísað hefur verið til geta ekki talist fullnægjandi rökstuðningur fyrir lagasetningu. Til þess liggja nokkrar ástæður:



196. Í fyrsta lagi eru einu haldbæru útreikningar sem fyrir liggja, þ.e. útreikningar Deloitte, háðir miklum fyrirvörum af hálfu skýrsluhöfunda sjálfra. Þá taka þeir ekki á ýmsum forsendum sem t.d. væru teknar til skoðunar í samrunamáli, sbr. framangreint. Hvað varðar greiningu KPMG þá náði sú greining einungis til slátrunar, vinnslu, dreifingu og sölu á sauðfé.
197. Í öðru lagi liggja ekki fyrir neinir útreikningar um hagræðingu í slátrun svína og alifugla sem þó er gert ráð fyrir að njóti undanþágunnar. Skýrsla Deloitte tekur þannig ekki til þessara dýrategunda. Hafa verður í huga að engin augljós samlegðaráhrif eru af því að sameina t.d. alifuglasláturhús og sauðfjársláturhús þar sem m.a. er um að ræða ólíkar sláturlínur auk þess sem fyrirkomulag virðisreðjunnar er ólíkt.
198. Í þriðja lagi taka fyrirbyggjandi greiningar enga afstöðu til hagsmuna bænda og neytenda, þ.e. hvaða hvatar muni stuðla að því að bændur og neytendur njóti ábata af mögulegri hagræðingu. Vísað er í þessu sambandi til umfjöllunar um þessi atriði fyrr í umsögninni.

10. Afmörkun undanþágunnar er óskýr og skilyrðin ná ekki tilgangi sínum

199. Rétt að víkja að afmörkun og skilyrðum í frumvarpsdrögunum sem mögulega eru til þess fallin að vernda samkeppni, hagsmuni bænda, annarra vinnsluaðila eða neytenda.

i. Afmörkun á starfsemi félags er ófullnægjandi

200. Fyrst er til að taka að starfsemi félagsins sem heimilt yrði að stofna er ekki skýrlega afmörkuð. Þannig yrði heimilt að „stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna“. Í greinargerð kemur fram að gert sé að skilyrði „að starfsemin sé í sérstöku félagi til að tryggja aðskilnað frá annarri starfsemi og þannig stefnt að því að afmarka með skýrum hætti þá þætti sem heimilt að hafa samstarf um“. Slíkt sé jafnframt til þess fallið að auðvelda eftirlitsaðilum að hafa eftirlit með starfseminni.

201. Ekki er hægt að fallast á það sem fram kemur í greinargerðinni, að starfsemi félags sé afmarkað með skýrum hætti. Þannig er t.d. vísað til frumvinnslu auk skyldra verkefna. Ekki verður betur séð en að samstarfsaðilum sé því ætlað nokkuð rúmt mat um það hvaða starfsemi falli undir félagið. Þá kveða frumvarpsdrögin hvorki á um eftirlit eða viðurlög við því að farið sé út fyrir ákvæði frumvarpsins að þessu leyti.

ii. Huga þarf að áhrifum flutnings um langan veg

202. Þá er í frumvarpsdrögunum kveðið á um fjögur skilyrði sem félaginu beri að uppfylla:
203. Í fyrsta lagi skal félagið safna afurðum frá framleiðendum um allt land og greiða sama verð óháð búsetu. Í greinargerð segir að með þessu sé tryggt að allir framleiðendur séu jafnsettir hvað varðar möguleika á að koma búfé til slátrunar óháð staðsetningu.
204. Ákvæði þetta getur haft þýðingu. Rétt er þó að nefna að í rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH kjósa bændur að jafnaði að slátra eins nærri búi sínu og hægt er. Þetta er skiljanlegt, því flutningur gripa til slátrunar er vandasamur, m.t.t. til meðferðar dýra og gæða afurða. Gangi eftir áform um hugsanlega eitt sláturhús í hvorum landshluta, Norðurlandi og Suðurlandi, er ljóst að jaðarbyggðir (miðað við staðsetningu sláturhúss) munu standa höllum fæti. Í þessu sambandi vekur athygli að engin greining á byggða- og samfélagslegum áhrifum frumvarpsdraganna hefur átt sér stað.



205. Í þessu sambandi er rétt að nefna að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða gaf til kynna að viðbótarkostnaður vegna flutnings gripa væri talsverður sem hlutfall af afurðaverði og enn meiri ef miðað er við sláturkostnað. Þannig benti greiningin til þess að þegar flutningsvegalengd sauðfjár og stórgripa er farin að nema 100-200 km megi ætla að flutningskostnaður nemi um 5-10% af afurðaverði. Eykst hann eðli málsins samkvæmt við lengri vegalengdir.
206. Óhjákvæmilegt er að taka tillit til kostnaðar af þessu tagi þegar hagræði af samstarfi og samþjöppun er metin.
- iii. Réttindi annarra vinnsluaðila
207. Í öðru lagi er kveðið á um að aðrir vinnsluaðilar geti keypt af félaginu afurðir til frekari vinnslu á sama verði og vinnsluaðilar sem lúta þeirra stjórn. Skilyrði af þessu tagi eru þekkt í samkeppnisrétti og geta haft þýðingu. Hins vegar er rétt að nefna aftur að starfsemi félagsins er ekki skýrt afmörkuð. Þá tekur skilyrðið aðeins til skyldu til viðskipta og verðs, en verndar viðskiptavinum t.d. ekki gegn ólíkri þjónustu og gæðum.
- iv. Skilyrði sem skapa eiga samkeppnislegt aðhald hafa takmarkaða þýðingu
208. Í þriðja lagi er félaginu óheimilt að setja skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila og í fjórða lagi er framleiðendum (bændum) tryggður réttur til að eiga einungis viðskipti við félagið um afmarkaða þætti, svo sem slátrun. Skilyrði af þessu tagi geta almennt haft þýðingu ef samhliða er tryggt að samkeppni fái þrífist við hlið félags sem stofnað er á grundvelli undanþágunnar.
209. Því er hins vegar ekki að heilsa. Í frumvarpsdrögum er ekki að finna ákvæði sem tryggja eða stuðla að slíku samkeppnislegu aðhaldi. Þannig eru engin ákvæði sem vinna gegn því að einokunarstaða myndist á viðkomandi markaði, þ.e. að bændur hafi engan kost annan en að eiga viðskipti við viðkomandi félag. Eins og rakið er hér að framan bendir umfjöllun hagsmunasamtaka til þess að sláturleyfishafar hafi uppi áform um allt að eitt sauðfjársláturhús á Norðurlandi og eitt á Suðurlandi. Þá verði eitt stórgripasláturhús í hvorum landshlutanna tveggja. Líklegt má telja að umrædd sláturhús verði öll í eigu sameiginlegs félags og eru engar takmarkanir reistar við því í frumvarpsdrögum.
- v. Ekki gert ráð fyrir eftirliti eða opinberri stýringu, í þágu bænda og neytenda
210. Í frumvarpsdrögum er ekki kveðið á um eftirlit með því að ákvæðum frumvarpsins sé fylgt, né heldur kveðið á um viðurlög við brotum.
211. Þegar samkeppni er eytt og bændum, öðrum viðskiptavinum og neytendum er ókleift að veita afurðastöðvum aðhald er stjórnvöldum nauðugur einn kostur að verja hagsmuni þessara aðila með opinberri stýringu, s.s. með opinberri verðlagningu. Engin drög eru lögð að þessu í frumvarpsdrögum.
212. Miðað við yfirlýst áform sláturleyfishafa í erindi til ríkisstjórnar er líklegt að vilji þeirra standi til þess að koma á einokun. Við þær aðstæður eru framangreind skilyrði eðli máls samkvæmt þýðingarlaus. Sömuleiðis standa neytendur berskjaldaðir gagnvart afleiðingum minni samkeppni. Til þess að komast hjá þessu er mikilvægt að fram fari mat á áformunum á grundvelli samkeppnislaga, þ.e. 15. gr. eða samrunaákvæða laganna.



11. Áhrif á neytendur, sjálfstæða vinnsluaðila og þjóðarhagsmunir

213. Eins og rakið er hér að framan skiptir sköpum fyrir búrekstur á Íslandi og lífsviðurværi bænda til lengri tíma að til staðar séu vel reknar afurðastöðvar sem njóta heilbrigðs aðhalds af samkeppni og eigendum sínum og hafa hvata til að hagræða í starfsemi sinni, stunda vöruþróun, selja vandaðar afurðir og bjóða ásættanleg afurðaverð til bænda.

i. Neytendur og sjálfstæðir vinnsluaðilar

214. Það er einnig mikilvægt fyrir framþróun landbúnaðar að til sé jarðvegur fyrir fjölbreytta flóru vinnsluaðila, sem ekki stunda slátrun búfjár. Á þessum vettvangi getur átt sér stað sérhæfing og nýsköpun sem opnar nýjar víddir í þróun markaða og viðskiptum við neytendur.

215. Þessir aðilar reiða sig á viðskipti við sláturleyfishafa. Ein grunnforsendan fyrir því að vinnsluaðilar af þessu tagi geti starfað og dafnað er að þeir hafi aðgang að góðu hráefni á sem bestum kjörum. Samkeppni á meðal kjötafurðastöðva er mikilvæg forsenda fyrir þessu. Reynslan af mjólkurmarkaði sýnir hversu brothætt starfsemi af þessu tagi getur verið. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað þurft að grípa inni, í minni og stærri málum, til þess að liðsinna fyrirtækjum af þessu tagi í viðskiptum þeirra við eina seljanda hrámjólkur á landinu. Mikilvægt er að forðast sambærilegar aðstæður á kjötmörkuðum.

216. Þá hafa neytendur gríðarlega hagsmuni af því að samkeppni sé ekki eytt á þessum vettvangi, því án samkeppni minnkar nýsköpun, vörugæði og vöruúrval minnkar og verð hækkar. Við rannsókn á samruna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH-afurða, sbr. ákvörðun nr. 12/2021, lét Samkeppniseftirlitið framkvæma könnun á meðal neytenda. Sýndu niðurstöður hennar m.a. að þau tvö atriði sem skiptu neytendur mestu máli við kaup á kjöti væru annars vegar að varan sé íslensk og hins vegar gæði.

217. Ætla verður að tryggð viðskiptavina skipti miklu máli fyrir framþróun kjötframleiðslu. Aukin vitund neytenda um uppruna, rekjanleika og umhverfismál kallar með öðru á aukna nýsköpun og fjölbreytni. Að sama skapi eiga neytendur ríka hagsmuni af verðlagningu vara, á þessum markaði sem öðrum.

218. Núgildandi samkeppnislög vernda hagsmuni minni vinnsluaðila og neytenda á kjötmörkuðum. Þær tillögur sem settar eru fram í frumvarpsdrögum eru til þess fallnar að skaða hagsmuni vinnsluaðila og neytenda.

ii. Verðhækkanir og verðbólga – hagsmunir vinnumarkaðar

219. Miklar verðhækkanir síðustu mánaða hafa kallað fram umræðu um tengsl verðhækkana, verðbólgu og samkeppni. Sú umræða tengist beint yfirstandandi kjarasamningum þar sem aðilar vinnumarkaðarins hafa hagsmuni af því að halda verðhækkunum niðri til þess að skapa kjarasamningum traustari grundvöll.

220. Að mati Samkeppniseftirlitsins þurfa stjórnvöld að huga að þessu sama í sínum aðgerðum. Virk samkeppni er ein grunnforsenda þess að skapa aðstæður stöðugleika til framtíðar. Aðgerðir sem eyða samkeppni eru til þess fallnar að hafa þveröfug áhrif. Undanþágur löggjafans frá samkeppnislögum til handa fyrirtækjum í framleiðslu mikilvægrar neytendavöru hafa skaðleg áhrif og eru til þess fallnar að hækka verðlag.

iii. Fæðuöryggi



221. Í kjölfar COVID-19 faraldursins og stríðs í Úkraínu hefur áhersla á fæðuöryggi aukist hér á landi sem og í öðrum löndum. T.a.m. skrifaði Landbúnaðarháskóli Íslands [skýrslu](#) fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sem birt var árið 2021. Skýrslan fjallar um eftirfarandi:

„Fjallað er um hvernig matvælaframleiðsla er háttáð á Íslandi og áhersla lögð á framleiðslu grunn hráefna. Þá eru birt gögn um innflutning matvæla og aðfanga. Ræddir eru veikleikar íslenskrar matvælaframleiðslu og hvaða áhrif það hefði á fæðuöryggi ef skortur yrði á þeim aðföngum sem notuð eru við framleiðsluna í dag. Þá verður einnig fjallað um atriði sem gætu stuðlað að auknu fæðuöryggi á Íslandi. Fjallað er um fæðuöryggi á heimsvísu, og Ísland sett inn í það samhengi eftir föngum.“

222. Í helstu niðurstöðum og ályktunum skýrslunnar er m.a. fjallað um sérhæfingu og m.a. þurfi að meta kosti og galla við mismunandi stig sérhæfingar.
223. Samkeppniseftirlitið telur rétt að benda á að hætta er á að sú aukna sérhæfing, sem mun að öllu öðru óbreyttu leiða af þeim breytingum sem frumvarpsdrögin kveður á, muni draga úr viðnámsþrótti íslensks landbúnaðar vegna færri og stærri sláturhúsa og kjötvinnsla. Samkeppniseftirlitið bendir í þessu samhengi á tvö nýleg mál frá Bandaríkjunum. Annars vegar leiddi [mikil COVID-19 útbreiðsla](#) hjá Tyson, einni stærstu kjötvinnslu í Bandaríkjunum, til umfangsmikilla hnökra á aðfangakeðjunni þar og skort á kjöti. Hins vegar leiddi [tímabundinn lokun](#) á verksmiðju Abbott Laboratories, stórs framleiðenda á mjólkurdufti fyrir ungarbörn, til umfangsmikils skorts á mjólkurdufti um gervöll Bandaríkin.
224. Þar sem Samkeppniseftirlitið er ekki sérfræðistjórnvald á þessu sviði telur stofnunin því mikilvægt að þetta atriði sé skoðað frekar af ráðuneytinu.

iv. Byggðamál

225. Í frumvarpsdrögunum er vísað til byggðasjónarmiða og virðist gengið út frá því að áhrif samrunans á byggðamál séu jákvæð eða lítilvæg. Af umfjöllun hér að framan er ljóst að verði frumvarpið að lögum, og þeim hagræðingaraðgerðum sem aðilar markaðarins hafa vísað til, er ljóst að um verulega samþjöppun mun verða á markaði fyrir slátrun með tilheyrandi fækkun sláturhúsa, jafnvel aðeins tvö sláturhús fyrir sauðfé og stórgripi á Norðurlandi og tvö á Suðurlandi.
226. Þar sem Samkeppniseftirlitið er ekki sérfræðistjórnvald á þessu sviði telur stofnunin því mikilvægt að þetta atriði sé skoðað frekar af ráðuneytinu, m.a. m.t.t. fækkunar starfsstöðva og lengri vegalengda fyrir ýmsa bændur frá þeirri þjónustu sem um er að ræða.

12. Reynslan sýnir skaðleg áhrif af víðtækum undanþágum frá samkeppnislögum

227. Hagsmunasamtök sem talað hafa fyrir undanþágu frá samkeppnislögum til handa kjötafurðastöðvum hafa gjarnan vísað til góðrar reynslu af undanþágum frá samkeppnislögum til handa mjólkurafurðastöðvum sem veitt var með lögum árið 2004. Við þær röksemdir verður að gera eftirfarandi athugasemdir:

i. Áformin eru ólík undanþágunni frá 2004

228. Óhjákvæmilegt er að vekja athygli á því að þau áform sem fram koma í fyrirleggjandi frumvarpsdrögum eru ólík undanþágu fyrir mjólkurafurðastöðvar að a. m. k. þrennu leyti.



229. Í fyrsta lagi eru kjötafurðastöðvar ekki nema að litlu leyti í eigu eða undir stjórn bænda. Fjallað er ítarlega um þetta í kafla 7.1 hér að framan. MS er á hinn bóginn 80% í eigu Auðhumlu og 20% í eigu KS. Auðhumla er samvinnufélag í eigu um 500 mjólkurframleiðenda um land allt og hefur það hlutverk að taka við hrámjólk frá félagsmönnum sínum og umbreyta í mjólkurafurðir. Annast MS þá starfsemi fyrir hönd Auðhumlu.
230. Að þessu leytinu væri MS nær því að falla að undanþágum í norskum og ESB rétti. Þó er ljóst að hin íslenska undanþága fyrir mjólkurafurðastöðvar gengur mun lengra en undanþágur í nágrannalöndum, þá þegar af þeirri ástæðu að þarlendar reglur undanþiggja mjólkurafurðastöðvar ekki samrunaeftirliti. Þá er ólíklegt að reglur í nágrannalöndum myndu heimila einokun með líkum hætti og hér á landi.
231. Í öðru lagi er undanþága sú sem ráðgerð er í frumvarpsdrögunum almennari en undanþága frá ólögsmætu samráði í búvörulögum. Á móti má færa fyrir því rök að undanþága frá samrunareglum í tilvikum mjólkurafurðastöðva gangi lengra en fyrirbyggjandi tillögur.
232. Í þriðja lagi gera frumvarpsdrögin ekki ráð fyrir því að hagsmunir bænda og neytenda séu verndaðir með neinum hætti gagnvart fyrirsjáanlega sterkri stöðu kjötafurðastöðva, gangi áform um stofnun sameiginlegs félags eftir.
233. Þessu er að vissu marki öðruvísi farið í tilfalli mjólkurafurðastöðva. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. búvörulaga ákveður verðlagsnefnd búvara t.d. lágmarksverð fyrir hrámjólk til mjólkurframleiðenda. Gildir það verð í viðskiptum Auðhumlu við mjólkurbændur og er hið sama um allt land. Auk þess er MS skylt samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laganna að selja allt að 20% af mjólk sem tekið er við frá framleiðendum til annarra vinnsluaðila, skv. verði sem ákveðið skal af verðlagsnefnd.
- ii. Brot MS á samkeppnislögum í krafti stærðar sinnar sköðuðu keppinauta, bændur og neytendur
234. Með ákvörðun [nr. 19/2016](#) var komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að MS hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. MS misnotaði markaðsráðandi stöðu sína með því að selja keppinautum sínum hrámjólk á óeðlilega háu verði á sama tíma og MS sjálft og tengdir aðilar (KS og dótturfélag þess) fengu þetta hráefni á mun lægra verði, og að auki undir kostnaðarverði. Var þetta til þess fallið að veita MS og tengdum aðilum verulegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Með þessu móti var geta smærri afurðastöðva til þess að keppa við MS og tengd félög skert með alvarlegum hætti, en það er til þess fallið að skaða á endanum hagsmunum bænda og neytenda.
235. Háttsemi MS leiddi til þess að mikil keppinautur (Mjólka) hrökklaðist af markaði. Gögn málsins sýna að Mjólka skapaði MS mikilvægt samkeppnislegt aðhald sem varð m.a. til þess vörupróun jókst, verð til neytenda lækkaði og hrávöruverð til bænda hækkaði. Um þetta var fjallað í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2010 en þar segir:

"Hins vegar er ljóst af gögnum málsins að eftir innkomu Mjólku á markaðinn hafi MS brugðist við samkeppninni af festu og m.a. farið í aukna vörupróun og hagræðingaraðgerðir, sem m.a. skiluðu sér í lægra vöruverði til neytenda. Hin aukna samkeppni sem ríkti á markaðnum á þessum árum, þ.e. frá 2005 til 2009, hafi þannig leitt til aukins vöruúrvals og lægra verðs til neytenda á markaði. Að sama skapi hafi bændur notið góðs af samkeppninni enda hafi mjólkurverð til bænda hækkað í kjölfar aukinnar samkeppni á markaði."



236. Ákvörðunin var staðfest með dómi Hæstaréttar Íslands 4. mars 2021 í máli [nr. 26/2020](#), *Mjólkursamsalan ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í dóminum er tekið fram að MS sé með mikla þekkingu á mjólkuriðnaði og mjólkurviðskiptum og í reynd með yfirburðastöðu á mjólkurmarkaði. Í því ljósi hafi háttsemi MS verið „sérlega alvarleg“. Taldi Hæstiréttur að fyrrgreind verðmismunun yrði ekki réttlætt með vísan til ákvæða búvörulaga. MS hafi því brotið „með alvarlegum hætti“ gegn banni samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.
237. Þá kemur fram í dóminum að brot MS gegn 11. gr. samkeppnislaga hafi verið alvarlegt auk þess sem það hafi staðið lengi og verið augljóslega mjög til þess fallið að raska samkeppni. Þá hafi það lotið að mikilvægri neysluvöru og á þann hátt snert almenning í landinu. Með vísan til þess var staðfest sú niðurstaða Landsréttar að MS beri að greiða 440 m. kr. sekt vegna brotsins.
238. Í þessu samhengi má jafnframt vísa til brots Osta- og smjörsölunnar (í dag MS) sem fjallað var um í ákvörðun [nr. 39/2006](#), sem staðfest var með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 8/2006](#). Í því tilviki hafði Osta- og smjörsalan selt Mjólku ehf. mjólkurduft til framleiðslu á fetaosti á hærra verði en öðrum aðilum.
- iii. Mat hagsmunasamtaka á ábata undanþágu til mjólkurafurðastöðva byggir á röngum forsendum
239. Í opinberri umræðu hefur því verið haldið fram að hagræðing vegna samstarfs sem byggir á undanþágu mjólkuriðnaðarins hafi verið mikil og meiri en ef samkeppnislög hafi gilt um starfsemina. Sú fullyrðin fær hins vegar ekki staðist og hefur Samkeppniseftirlitið áður bent á það, sbr. í umsögn [26. maí 2021](#) um umræðuskjal um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland.
240. Í þessu samhengi er mikilvægt að benda á að þau stjórnvöld sem falið er að gæta almannahagsmuna geta ekki gefið sér að undanþágan í 71. gr. búvörulaga, sem heimilar tiltekna samvinnu keppnauta, hafi leitt til hagfelldari niðurstöðu fyrir bændur og neytendur heldur en það sem leitt hefði af virkri samkeppni milli MS og annarra afurðastöðva. Almennur ábati af samkeppni, og sá hvati til hagræðingar og nýsköpunar sem af henni stafar,¹⁷ leiðir til þess að þeir sem byggja á því að undanþágur frá samkeppnislögum og skortur á samkeppni skili betri árangri en virk samkeppni verða að sýna fram á það.
241. Í þeim skýrslum og gögnum sem gefin hafa verið út af Samtökum afurðastöðva í mjólkuriðnaði (2014) og MS ([2020](#)) virðist mat á hagræðingu byggja á því að lítil sem enginn framleiðnivöxtur hefði átt sér stað á þeim tímabilum sem til rannsóknar voru. Raunar er það svo að í samantekt Hagrannsóknna sf. á aðalatriðum skýrslunnar er það metið svo að árið 2018 hafi framleiðnivöxtur hækkað árlegan virðisauka í mjólkurvinnslu um nálægt 1,9 ma. kr. samanborið við að engin framleiðni aukning hefði átt sér stað frá árinu 2000. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú forsenda röng ef meta á áhrif þeirrar undanþágu sem veittar voru í mjólkuriðnaði árið 2004, því stjórnvöldum stóðu vissulega til boða aðrar leiðir til að stuðla að hagkvæmari mjólkuriðnaði.
242. Við mat á áhrifum gildandi undanþága búvörulaga á mjólkurframleiðslu þarf því að bera saman annars vegar rekstur mjólkurafurðastöðva miðað við gildandi rekstrarumhverfi á tímabilinu og hins vegar rekstur mjólkurafurðastöðva í umhverfi þar sem stjórnvöld hefðu tryggt virka samkeppni, en um leið stutt við bændur með aðgerðum sem ekki væru markaðstruflandi. Við þær aðstæður hefðu mjólkurafurðastöðvar m.a. notið aðhalds í stjórnun og rekstri, sem skilað hefðu hagræðingu og knúið þá til aukinnar nýsköpunar. Með því móti hefði samkeppni og

¹⁷ Sjá t.d. umfjöllun á bls. 2-3 í umsögn Samkeppniseftirlitsins [25. nóvember 2020](#) um tillögu til þingsályktunar um „stóreflingu innlendrar matvælaframleiðslu og öruggt og fyrirsjáanlegt rekstrarumhverfi landbúnaðar“.



hagkvæmni átt samleið og ekki þurft sérstakar undanþágur frá samkeppnislögum, umfram heimildir 15. gr. laganna, til þess að bændur og neytendur nyttu hagræðingarinnar.

243. Ekki verður heldur séð að við framangreint mat á vegum SAM og MS hafi verið tekið tillit til þess tjóns sem framangreind samkeppnislagaþrot MS hafa valdið neytendum, bændum og keppinautum. Til viðbótar hefur verið bent á að stór hluti þeirrar hagræðingar sem vísað hefur verið til megi að verulegu leyti rekja til aukinnar samkeppni sem Mjólka ehf. veitti MS á árunum 2005-2009 (bæði meðtalin) frekar en að hún hafi leitt af undanþágu frá samkeppnislögum og verkaskiptingu félagsins við KS. Sjá nánar um þetta umfjöllun hér að framan.

244. Að lokum má hér benda á skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, Mjólkurframleiðsla á Íslandi – Staða og horfur (2015), sem unninn var að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, en ráðuneytið óskaði eftir úttekt á mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi, stöðu og horfum. Þar segir m.a.:

„Mjólkursamsalan og Kaupfélag Skagfirðinga hafa ráðandi stöðu í mjólkurvinnslu. Lögbundin verðlagning mjólkur og ýmissa mjólkurvara draga úr því þjóðhagslega tapi sem af slíkri markaðsstöðu getur hlotist, en ekki er að sjá að önnur inngríp hins opinbera dragi úr þjóðhagslegu tapi. Inngríp hins opinbera leiða til þess að búvöruverð er hærra en ella, innflutningur og neysla minni, en áhrif inngrípa á það hve mikið er framleitt eru óljós.“

245. Í skýrslu Hagfræðistofnunar voru gerðar tillögur að breytingum á opinberum stuðningi við mjólkurframleiðslu. Lagt var til „að undanþágur mjólkurvinnslufyrirtækja frá samkeppnislögum verði felldar úr gildi. Í stað greiðslna úr ríkissjóði fyrir mjólkurframleiðslu innan greiðslumarks (framleiðslukvóta) komi annað hvort styrkir sem miðaðir verði við fjölda nautgrípa og hefynd, að ákveðnu marki, eða hreinir búsetustyrkir. Lagt er til að greiðslumark (framleiðslukvóti) verði aflagt.“

246. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir reynslan að bæði bændur og neytendur hafa orðið fyrir tjóni vegna þeirrar undanþágu frá samkeppnislögum sem mjólkuriðnaðinum var veitt með lögum árið 2004. Draga þarf réttan lærdóm af þessu þegar kemur að skipulagi afurðakerfis landbúnaðarins.

247. Verði áformuð undanþága til kjötafurðastöðva heimiluð má búast við hraðri þróun í átt til samstarfs og samþjöppunar. Mikil samþjöppun varð á mjólkurmarkaði eftir að lög nr. 85/2004 felldu samrunaefirlit samkeppnislaga úr gildi. Mjólkursamsalan (MS) varð til í núverandi mynd í upphafi árs 2007 eftir að nær allar afurðastöðvar í mjólkuriðnaði nýttu sér undanþágu 71. gr. búvörlaga frá samrunaákvæðum samkeppnislaga. Á árunum 2005-2007 runnu þannig saman Mjólkursamsalan í Reykjavík, Mjólkurbú Flóamanna, Mjólkursamlag Vopnafjarðar, Mjólkursamlag Ísfirðinga og Norðurmjólk. Osta- og smjörsalan varð einnig hluti af MS. Eina afurðastöðin sem ekki gekk formlega inn í MS var Kaupfélag Skagfirðinga (KS).¹⁸

13. Fyrri umfjöllun Samkeppniseftirlitsins

248. Með lögum nr. 85/2004 voru gerðar breytingar á 13. og 71. gr. búvörlaga sem fólu í sér verulegar undanþágur frá samkeppnislögum fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Samkeppniseftirlitið og forveri þess hafa ítrekað gagnrýnt þessa lagasetningu og bent á mikilvægi þess að fyrirtæki í mjólkuriðnaði starfi eftir sambærilegum leikreglum og önnur fyrirtæki sem starfa á Íslandi. Um þetta má m.a. vísa til [álits nr. 1/2006](#), *Opinberar*

¹⁸ Þessi umfjöllun byggir m.a. á umfjöllun í minnisblaði Samkeppniseftirlitsins til Atvinnuveganefndar Alþingis [23. ágúst 2016](#). Vísast að öðru leyti til hennar.



Samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði, [skýrslu nr. 2/2008](#), Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi, [álit nr. 1/2009](#), Skaðleg samþjöppun í mjólkuriðnaði og áhrif búvörlaga á samkeppni, [skýrslu nr. 1/2012](#), Verðbróun og samkeppni á dagvörumarkaði og [skýrslu nr. 1/2015](#), Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði – Staða samkeppninnar 2015. Auk þess hefur Samkeppniseftirlitið veitt umsagnir og upplýsingar til stjórnvalda í tengslum við m.a. frumvörp þar sem lagt hefur verið til afnám undanþágunnar, sbr. umsagnir Samkeppniseftirlitsins [18. maí 2015](#) og [17. október 2019](#).

249. Á undanförunum árum hafa jafnframt komið fram sambærilegar hugmyndir og finna má í þessum frumvarpsdrögum um að undanþiggja afurðastöðvar í kjötiðnaði frá reglum samkeppnislaga. Með bréfi, dags. [22. mars 2019](#) veitti Samkeppniseftirlitið umsögn um þingmannafrumvarp sem hefði falið í sér sambærilega undanþágu til handa afurðastöðvum í kjötiðnaði og afurðastöðva í mjólkuriðnaði hafa nú. Í umsögninni kom m.a. fram Samkeppniseftirlitið leggist eindregið gegn undanþágunni, enda liggi fyrir að órannsakað sé hvaða áhrif samrunar og samstarf afurðastöðva í kjötiðnaði, sem boðað er í frumvarpsdrögum, myndu hafa á hag bænda, neytenda og íslenskan efnahag. Hér má jafnframt benda á umsögn Samkeppniseftirlitsins [25. nóvember 2020](#) um tillögu til þingsályktunar um „*stóreflingu innlendrar matvælaframleiðslu og öruggt og fyrir sjáanlegt rekstrarumhverfi landbúnaðar*“.
250. Að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins ritaði Samkeppniseftirlitið minnisblað, dags. 9. nóvember 2020, þar sem settir voru fram punktar og röksemdir í tilefni af skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar (22. október 2020). Í minnisblaðinu er bent á að skoðun á reglum um samrunaeftirlit féll utan afmörkunar skýrslu Lagastofnunar. Afar mikilvægt væri, til þess að átta sig á samhengi undanþága frá samkeppnislögum, að taka til skoðunar samrunaeftirlitið og mismunandi vægi þess á milli ríkja. Þannig væri hvorki í undanþágum vegna landbúnaðar í Noregi eða ESB að finna undanþágu frá hefðbundnu samrunaeftirliti. Er það öfugt miðað við þá undanþágu sem mjólkuriðnaðurinn á Íslandi hefur skv. búvörlögum. Þá er í minnisblaðinu jafnframt fjallað um framkvæmd undanþága í Noregi og ESB-ríkjunum og bent á að undanþágurnar ná aðeins til bænda og fyrirtækja sem eru í eigu þeirra og þeirrar staðreyndar að íslenskir bændur hafa að miklu leyti misst yfirráð sín yfir því afurðavinnsluferfi sem þeir byggðu upp á síðustu öld.
251. Auk alls framangreinds hefur Samkeppniseftirlitið í tvígang haldið kynningar fyrir stjórnarráðið, í febrúar 2021 og í janúar 2022 þar sem farið var yfir sjónarmið og athugasemdir eftirlitsins, m.a. vegna fyrirætlana um mögulegar undanþágur frá samkeppnislögum fyrir afurðastöðvar í kjötiðnaði.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Magnús Þór Kristjánsson