

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

Reykjavík, 11. september 2023
Tilv.: 2308015

Efni: Umsögn vegna áforma á samráðsgátt um lagasetningu um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 – Framleiðendafélög.

1. Með tölvupósti frá matvælaráðuneytinu, dags. 28. ágúst 2023, var Samkeppniseftirlitinu boðið að skila umsögn vegna áforma um lagasetningu um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 sem munu fela í sér heimild til að stofna svokölluð framleiðandafélög í landbúnaði. Drögin voru birt á samráðsgátt stjórnvalda sama dag.
2. Samkeppniseftirlitið vísar að meginstefnu til ítarlegrar [umsagnar](#) sinnar um sama málefni frá 12. desember 2022, en þar var veitt umsögn um frumvarp á samráðsgátt um heimild til hagræðingar í sláturiðnaði.
3. Í áformunum kemur fram að tilefni þeirra séu m.a. athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við fyrri áform um lagasetningu þar sem lagt var til að víkja með víðtækum hætti til hliðar samkeppnislögum sem leyft hefði starfandi afurðastöðvum víðtækt samráð og í reynd samruna. Er í þessu efni vísað til ítarlegrar [umsagnar](#) Samkeppniseftirlitsins frá 12. desember 2022 og [viðauka](#) við hana.
4. Stefnan nú sé að semja frumvarp sem muni „heimila fyrirtækjum í meirihlutaeigu framleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Einkum verður horft til reglna ESB og Noregs á þessu sviði. Með því verður stefnt að því að styrkja stöðu framleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar.“
5. Í minnisblaði ráðuneytisins um áformin segir eftirfarandi: „Við blasir að mikil þörf er fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjörvinnslu og eru í því fólggir umtalsverðari hagsmunir bæði neytenda og bænda.“ Þá er fullyrt að gildandi lög og reglur hafi ekki að geyma slík heimildarákvæði til handa framleiðendafélögum.
6. Þá segir eftirfarandi um markmið sem stefnt er að með lagasetningunni: „Markmið er að stuðla að samkeppnishæfu umhverfi og skapa tækifæri til hagræðingar.“
7. Samkeppniseftirlitið þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um framangreind áform á þessu stigi, en gerir ráð fyrir að frekara tækifæri gefist þegar frumvarpsdrög verða kynnt.
8. Á þessu stigi vill Samkeppniseftirlitið taka fram eftirfarandi:
9. Í fyrri umfjöllun Samkeppniseftirlitsins, þ. á m. í fyrrgreindri umsögn frá 12. desember 2022 og viðauka við hana, hefur Samkeppniseftirlitið bent á að undanþágur í Noregi og innan ESB miða



einkum að því 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 þessar taka því ekki til afurðastöðva sem ekki eru í eigu bænda. Jafnframt miða reglurnar að því að viðhalda eftir sem áður samkeppnislegu aðhaldi í viðkomandi starfsemi. Þannig kemur t.d. ekki til álita að heimila samruna á grundvelli reglnanna. Væri um að ræða tilkynningaskylda samruna kæmu þeir ávallt til skoðunar af Samkeppniseftirlitinu.

10. Samkeppniseftirlitið hefur í umfjöllun sinni um samanburð á regluverki hér á landi og í Noregi og ESB talið að vel kunni að koma til greina að innleiða í íslenskan rétt undanþágur frá samkeppnislögum sem byggja á sömu grunnforsendum og hér voru raktar.
11. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að til grundvallar þeirri löggjafarvinnu sem framundan er búi skýr markmið um að bæta stöðu bænda sjálfra, m.a. í viðskiptum við viðsemjendur sína. Athuganir Samkeppniseftirlitsins, sem ítarlega er lýst í kafla 7 í umsögn þess, dags. 12. desember 2022, gefa skýrt til kynna að hagsmunir afurðastöðva og bænda fari ekki alltaf saman og að staða íslenskra bænda gagnvart afurðastöðvum sé veik.
12. Sé tekið mið af þessum niðurstöðum ætti vinna stjórnvalda nú að miða að því að efla stöðu bænda, m.a. með því að gera þeim kleift að stofna til og styrkja framleiðendafélög sem sýnt geta afurðastöðvum aðhald sem ekki eru í þeirra eigu eða undir þeirra stjórn.
13. Með framangreint í huga er einnig mikilvægt að útskýra betur hvernig hin kynntu lagasetningaráform opna fyrir „endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu“, í því ljósi að starfandi kjötafurðastöðvar eru ekki í meirihlutaeigu eða undir stjórn bænda nema að hluta til, sbr. nánari umfjöllun í 7. kafla umsagnar eftirlitsins frá 12. desember 2022.
14. Eins og áður greinir kemur fram í minnisblaði ráðuneytisins að gildandi lög og reglur hafi ekki að geyma heimildarákvæði til handa framleiðendafélögum. Í þessu efni er mikilvægt að greint verði með fullnægjandi hætti að hvaða marki núgildandi samkeppnislög nr. 44/2005, þ. á m. undantekningarákvæði 15. gr. samkeppnislaga, girða fyrir samstarf og e.a. hagræðingu á vettvangi framleiðendafélaga. Vísar Samkeppniseftirlitið í þessu efni m.a. til 4. kafla í fyrrgreindri umsögn. Að mati Samkeppniseftirlitið er slík greining forsenda fyrir frekari undanþágum frá samkeppnislögum. Sömuleiðis virðist ekki gerður greinarmunur á mismunandi greinum landbúnaðar, en fyrir liggur að aðstæður eru ólíkar frá einni grein til annarrar.
15. Þá er rétt að benda á mikilvægi þess að hugað sé að öðrum leiðum sem stutt geta við framþróun íslensks landbúnaðar. Þar á meðal þarf að gæta þess að lög, reglur, gjaldtaka og aðrar athafnir stjórnvalda styðji við nýsköpun og nýjungar og geti auðveldað bændum að stýra betur framleiðslu sinni, oft neytendum til hagsbóta, s.s. með sölu beint frá býli.
16. Að endingu vill Samkeppniseftirlitið ítreka það sem áður hefur komið fram að Samkeppniseftirlitið er reiðubúið til að taka þátt í frekari samtali um hvers konar aðgerðir sem miða að því að efla virka samkeppni í framleiðslu og sölu íslenskra landbúnaðarafurða og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. samkeppnislaga.



Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Magnús Þór Kristjánsson