

Matvælaráðuneytið  
b.t. Benedikts Árnasonar, ráðuneytisstjóra  
Skúlagötu 4  
101 Reykjavík

Reykjavík, 25. október 2023  
Tilv.: 2310005

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

1. Með tölvupósti frá matvælaráðuneytinu, dags. 4. október 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. Vegna anna og ófullnægjandi rekstrarsvigrúms gat Samkeppniseftirlitið ekki gefið umsögn innan þeirra tímamarka sem gefin voru.
2. Samkeppniseftirlitið veitti [umsögn](#), dags. 11. september sl., um áform matvælaráðuneytisins um breytingu á búvörulögum, sbr. umsagnarferli á samráðsgátt stjórnvalda, sem hófst þann 28. ágúst sl. Þá vísar Samkeppniseftirlitið til ítarlegrar umsagnar sinnar um fyrri drög að breytingum á búvörulögum, sbr. [umsögn](#) frá 12. desember 2022, um frumvarp um heimild til hagræðingar í sláturiðnaði. Hér vísast sérstaklega til [viðauka](#) með þeirri umsögn, þar sem reifað er hvernig samkeppnisreglum á EES-svæðinu og víðar hefur verið beitt í þágu bænda.
3. Eins og kunnugt er hefur Samkeppniseftirlitið lagst gegn fyrri kröfum hagsmunasamtaka á vettvangi kjötafurðastöðva, um að þeim verði heimilað samstarf og e.a. samruna án tillits til hagsmuna neytenda og bænda, þ.e. með því að fella úr gildi þá vernd sem reglur samkeppnislaga veita í þágu almannahagsmuna. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur blasað við að slíkar breytingar væru til þess fallnar að skaða bæði hagsmuni neytenda og bænda.
4. Hins vegar hefur Samkeppniseftirlitið talið að til skoðunar geti komið að innleiða í íslenskan rétt undanþágur frá samkeppnislögum sem gilda í Noregi og innan ESB sem heimila bændum og fyrirtækjum í þeirra eigu að hafa með sér samstarf, með það að markmiði að verja hagsmuni sína gagnvart viðsemjendum.
5. Undanþágur til bænda samkvæmt reglum ESB hafa þannig þann megintilgang að styrkja samningsstöðu þeirra gagnvart afurðastöðvum og smásölum. Um þetta segir á m.a. á heimasíðu ESB:

*„There are 11 million farmers in the EU, many of whom work on relatively small family farms which operate independently of each other. By contrast there is a far higher concentration amongst both processors and retailers. This asymmetry of bargaining power makes it difficult for farmers to defend their interests when negotiating with other actors in the supply chain. To strengthen farmers’*



*collective bargaining power, the EU supports farmers who wish to work together in producer organisations.”<sup>1</sup>*

6. Í skýringum með frumvarpsdrögunum sem hér eru til umfjöllunar kemur fram að einkum sé horft til ESB reglna á þessu sviði. Með frumvarpinu sé „leitast við að tryggja að bændur og félag þeirra geti notið líkra heimilda á markaði, að gættum samkeppnissjónarmiðum, og þekkist í samanburðarlöndum“.
7. Efni frumvarpsins, sbr. og skýringar, eru hins vegar í veigamiklum atriðum í ósamræmi við framangreind markmið Evrópureglna. Meðal annars af þeim sökum fer Samkeppniseftirlitið þess á leit við matvælaráðuneytið að frumvarpsdrögin verði tekin til endurskoðunar áður en lengra er haldið.
8. Til nánari rökstuðnings fyrir þessu vill Samkeppniseftirlitið á þessu stigi taka fram eftirfarandi:

a) Tilgangur samkvæmt greinargerð fer ekki saman við tilgang ESB-reglna

9. Af inngangi greinargerðar með frumvarpsdrögunum, sem og 2. kafla, um tilefni og nauðsyn lagasetningar, verður skýrt ráðið að helsta tilefni frumvarpsins sé ósk samtaka í atvinnulífinu um að afurðastöðvar í atvinnulífinu „fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarf og verkaskiptingar“.
10. Hinn kynnti tilgangur frumvarpsdraganna er því allt annar en sá sem liggur til grundvallar ESB-reglunum sem drögin eru þó sögð byggja á, sbr. umfjöllun hér að framan. Í stað þess að reglum frumvarpsdraganna sé ætlað að efla samningsstöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum, virðist þeim þvert á móti ætlað að styrkja stöðu viðsemjendanna, sé tekið mið af umfjöllun um tilefni frumvarpsins.
11. Á hinn bóginn fjalla frumvarpsdrögin að takmörkuðu eða engu leyti um hagsmuni bænda, þótt að í drögunum sé vísað til óviðunandi stöðu þeirra. Í frumvarpsdrögunum er til dæmis ekki fjallað um stöðu bænda og viðhorf þeirra til samningsstöðu sinnar gagnvart viðsemjendum, sem endurspeglast m.a. í könnunum sem Samkeppniseftirlitið lét vinna við, sbr. skýrslu [nr. 4/2022](#), *Viðhorf bænda og neytenda til samkeppni á mörkuðum búvara*.
12. Með hliðsjón af framangreindu er mikilvægt að tilgangur fyrirhugaðrar lagasetningar verði endurskoðaður. Þannig liggur fyrir að þær breytingar sem frumvarpsdrögin mæla fyrir um geta ekki orðið grundvöllur þess samstarfs og sameininga milli starfandi afurðastöðva, sem hagsmunasamtök þeirra hafa kallað eftir, nema til standi að víkja verulega frá þeim reglum ESB sem þó er vísað til, eða beita þeim gegn upprunalegum tilgangi sínum.
13. Hafa ber í huga í þessu sambandi að starfandi kjötafurðastöðvar eru ekki í eigu bænda nema að hluta til, sbr. nánari umfjöllun í kafla 7.1 í fyrrgreindri [umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins um fyrri frumvarpsdrög, dags. 12. desember 2022.

b) Eignarhald og yfirráð frumframleiðenda yfir framleiðendafélagi er ekki tryggt

14. Í 2. mgr. nýrrar 6. gr. búvörulaga, sbr. b-lið 1. gr. frumvarpsins, er kveðið á um eignarhald félags frumframleiðenda. Þannig segir að sé hluti félags í eigu óskyldra aðila, geti félag engu að síður talist til félags frumframleiðenda enda hafi frumframleiðendur 51% hluta atkvæðisréttar í félaginu og eðlileg takmörk reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila. Að öðru leyti virðist gert ráð fyrir

---

<sup>1</sup> Heimasíða framkvæmdastjórnar ESB, Common agricultural policy, Producer and interbranch organisations: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_en)



Því að ráðherra geti sett frekari skilyrði um framleiðendafélög. Samkvæmt þessu eru í fyrirhuguðum lögum engar girðingar reistar við því hverjir geti farið með 49% atkvæðisréttar í framleiðendafélagi.

15. Samkvæmt greinargerð með frumvarpsdrögunum og upplýsingum frá matvælaráðuneytinu á ákvæði frumvarpsdraganna rót að rekja í reglugerð ESB nr. 891/2017, sem varðar framleiðslu á ávöxtum og grænmeti, en á sér ekki stoð í meginreglugerðinni um þessi mál, þ.e. reglugerð ESB nr. 1308/2013.<sup>2</sup> Í frumvarpinu er lagt til að hér á landi verði horft til þess fyrirkomulags sem gildir í Finnlandi.
16. Fyrir hagsmuni bænda og tilgang undanþága frá samkeppnisreglum í ESB-rétti er skilgreining á yfirráðum og áhrifavaldi frumframleiðenda (bænda) yfir framleiðendafélögum lykilatriði. Eins og áður er rakið eru markmið undanþáganna í ESB-rétti að styrkja samningsstöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum, þ.á m. afurðastöðvum og smásölum. Af þeim sökum eru í ESB-rétti reistar ýmsar skorður við því að aðrir en frumframleiðendur geti seilst til áhrifa í framleiðendafélagi. Að öðrum kosti myndu þau ekki ná tilgangi sínum.
17. Þannig er t.d. skýrt kveðið á um að framleiðendafélög skuli stofnuð af frumframleiðendum sjálfum. Einnig eru sett ýmis skilyrði sem girða fyrir að t.d. afurðastöðvar og smásalar geti seilst til áhrifa í félaginu.
18. Alla umfjöllun um þetta skortir í frumvarpsdrögunum og ekki er hægt fallast á að skilyrði um svo mikilvæg atriði séu einvörðungu útfærð í reglugerð, sérstaklega í ljósi þess að hvert tilefni breytinganna er sagt vera í greinargerð með frumvarpsdrögunum. Sé tekið mið af því tilefni, virðist mega draga þá ályktun að t.d. afurðastöðvar eða eigendur afurðastöðva sem ekki eru undir stjórn bænda, eða e.a. smásölukeðjur, geti átt allt að 49% eignarhlut í framleiðendafélagi sem undanþegið væri samkeppnislögum.
19. Að frumvarpsdrögunum óbreyttum gætu því hæglega skapast þær aðstæður að einn eða fáir stórir aðilar með hagsmuni í greininni, s.s. eigendur afurðastöðva eða dagvörukeðja, geti farið með allt að 49% atkvæðisrétt andspænis 51% samanlögðum atkvæðisrétti margra fátta frumframleiðenda (bænda), t.d. í sauðfjár- eða nautgriparækt. Af sjálfu leiðir að við þær aðstæður hefðu bændur litla eða enga möguleika á því að fara með stjórnun félagsins, eða gæta hagsmuna sinna í samræmi við tilgang framleiðendafélagsins.
20. Minnt er á í þessu sambandi að við ríkjandi aðstæður telja bændur sjálfir samningsstöðu sína gagnvart starfandi afurðastöðvum litla eða enga, sbr. nánar skýrslu Samkeppniseftirlitsins, nr. 4/2022, *Viðhorf bænda og neytenda til samkeppni á mörkuðum búvara*.
21. Þá er vakin athygli á því að í reglum ESB eru settar kröfur um lágmarksfjölda frumframleiðenda innan félags, m.a. til þess að tryggja dreifða stjórnun félags. Slík ákvæði er ekki að finna í frumvarpsdrögunum.
22. Það er því brýnt að mati Samkeppniseftirlitsins að frumvarpsdrögin verði endurskoðuð að þessu leyti, áður en lengra er haldið. Að öðrum kosti er hætta á að ráðherra leggi fram frumvarp sem er til þess fallið að skaða verulega hagsmuni bæði neytenda og bænda.

*c) Óhjákvæmilegt er að fella úr gildi núgildandi undanþágur fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, í tengslum við þessar breytingar*

23. Samkvæmt frumvarpsdrögunum eru undanþágum fyrir framleiðendafélög ætlað að gilda í öllum greinum landbúnaðar, þar á meðal mjólkurframleiðslu. Af drögunum virðist mega ráða að ekki standi til að fella úr gildi núgildandi undanþágur frá samkeppnislögum vegna mjólkurafurðastöðva. Viðurkennt er að þær undanþágur ganga lengra en þekkst hefur í nágrannalöndum, þar á meðal innan ESB, einkum

<sup>2</sup> Regulation no 1308/2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy.



að því leyti að Samkeppniseftirlitið getur ekki beitt samrunareglum til þess að koma í veg fyrir samruna sem skaða almannahagsmuni, þar á meðal hagsmuni neytenda og bænda.

24. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er gerð grein fyrir þeirri stefnumörkun að færa skuli undanþágur frá samkeppnislögum á vettvangi landbúnaðar til samræmis við það sem gildir innan ESB. Hlýtur sú stefnumörkun því einnig að eiga við um mjólkurframleiðslu. Brýnt er að bæta úr þessu, áður en lengra er haldið.
25. Í þessu sambandi vekur athygli að í greinargerð með frumvarpsdrögum er látið að því liggja að nógildandi undanþáguheimildir hafi verið forsenda hagræðingar sem skilað hafi neytendum og bændum miklum ávinningi. Nefndar eru tölur í því sambandi, án þess að vitna til heimilda, en eru að líkindum fengnar úr mati sem unnið var fyrir Samtök mjólkurafurðastöðva. Ótækt er að ráðuneytið setji þessa umfjöllun fram og láti þess ógetið að Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað fært fyrir því rök að þessar sömu undanþágur hafi verið til þess fallnar að valda umtalsverðum skaða. Þá liggur fyrir að undanþágurnar sköpuðu forsendur fyrir háttsemi sem dæmd var ólögæt með dómi Hæstaréttar í [máli nr. 26/2020](#). Óskað er eftir að þetta verði lagfært.

d) Taka þarf skýrt fram í greinargerð að bann samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunareglur gildi óskorað um starfsemi framleiðendafélaga

26. Í greinargerð með frumvarpsdrögum er rakið að óvissa hafi skapast um gildissvið banns við misnotkun á markaðsráðandi stöðu í tengslum við gildandi undanþágur fyrir mjólkurafurðastöðvar, en að greiðst hafi „að nokkru“ úr þessu með dómi Hæstaréttar í máli nr. 26/2020. Höfundar frumvarpsdraganna benda hér réttilega á hættuna á því að undanþágur frá tilteknum ákvæðum samkeppnislaga geti haft áhrif á beitingu annarra reglna sömu laga.
27. Af þessum sökum er brýnt að skýrt sé kveðið á um það í frumvarpinu, verði það lagt fram, að bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunaefirlit gildi fullum fetum um starfsemi framleiðendafélaga.

e) Við mat á fyrirmyndum úr ESB-rétti verður að taka tillit til ólíkra aðstæðna hér á landi

28. Ekki virðist hafa farið fram mat á því hvaða áhrif innleiðing undanþága úr ESB-rétti hafi hér á landi. Í því sambandi bendir Samkeppniseftirlitið á að þær reglur úr ESB-rétti sem frumvarpsdrögin byggja á eru hluti af stærra regluverki sem helgast af því að landbúnaðarframleiðsla er hluti af innri markaði Evrópusambandsins. Í því felst að frjálst flæði vöru er á milli landa innan sambandsins, með því samkeppnisaðhaldi sem af því hlýst í einstökum löndum.
29. Hér á landi er innlend framleiðsla ekki hluti af stærri markaði og þar að auki varin með innflutningshömlum. Miðað við frumvarpsdrögin virðist engin tilraun hafa verið gerð til að meta áhrif fyrirhugaðra breytinga í þessu heildarsamhengi, líkt og fyrri skoðun Samkeppniseftirlitsins hefur sýnt að gert sé t.d. við mótun lagabreytinga á þessu sviði í Noregi og víðar. Mikilvægt er að bæta úr þessu.
30. Þá virðist ekki hafa verið lagt mat á það hvaða áhrif undanþágurnar gætu haft í einstökum greinum. Í þessu sambandi er vakin athygli á að fáir stórir aðilar annast framleiðslu á miklum hluta kjúklinga- og svínakjöts. Greina þarf m.a. áhrif mögulegrar undanþágu á þeim mörkuðum.

f) Ekki hefur farið fram mat á áhrifum breytinganna miðað við nógildandi lagaumhverfi

31. Í fyrri umsögnum, þ. á m. umsögnum frá 12. desember 2022 og 11. september sl., hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á mikilvægi þess að greint verði með fullnægjandi hætti að hvaða marki nógildandi samkeppnislög nr. 44/2005, þ. á m. undantekningarákvæði 15. gr. samkeppnislaga, girða fyrir samstarf og e.a. hagræðingu sem stefnt er að með lagasetningu. Að mati Samkeppniseftirlitsins ætti



slík greining að vera forsenda og undirstaða hvers konar undanþágu frá samkeppnislögum. Af frumvarpsdrögum og greinargerð með þeim verður ráðið að slík greining hafi ekki farið fram. Mikilvægt er að bæta úr því.

32. Af þessu tilefni er rétt að vekja athygli á því að starfandi afurðastöðvar hafa lítið sem ekkert látið reyna á þær undantekningarheimildir sem gilt hafa samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.1 í [umsögn](#) eftirlitsins frá 12. desember 2022. Hins vegar hefur samrunareglum samkeppnislaga verið beitt til að greiða fyrir hagræðingu, en um leið vernda hagsmuni bænda, sjálfstæðra vinnsluaðila og neytendum, sbr. nánari umfjöllun í kafla 4.2 í sömu umsögn.
33. Meðal annars vegna þessa vekur athygli að í frumvarpsdrögum er sagt að reynslan af framkvæmd samkeppnislaga og samskýringu við búvörulög sé „*að búvörulög hafi verið túlkuð þrengjandi og ekki verið unnt að höfða til meginreglna laganna eða forsögu*“. Er í þessu sambandi vísað til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 9/2009 um að leggja sekt á Bændasamtök Íslands „*vegna þess sem talið var ólöglegt verðsamráð*“ sem hefði falist í ályktun kjaranefndar bænda um hækkun á afurðaverði til bænda.
34. Óhjákvæmilegt er að gera athugasemd við þessa túlkun höfunda frumvarpsdraganna. Hið rétta er að samkeppnisyfirlit hafa byggt á viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum við skýringu búvörulaga gagnvart samkeppnislögum og tók í hinu tilvitnaða máli tillit til séraðstæðna sem leiddu af lagaumgjörð í landbúnaði. Þannig lá fyrir að engin sérákvæði giltu um verðlagningu kjúklinga, eggja, svínakjötis og annarra búvara sem málið tók til. Fyrir áfrýjunarnefnd benti eftirlitið þannig á að frá setningu búvörulaga hefðu samkeppnislög tekið fullum fetum til verðsamráðs er varðaði þessar vörur, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 7/2009. Skýringar höfundar frumvarpsdraganna að þessu leyti eru því ekki réttar. Er óskað eftir að bætt verði úr því.

#### Niðurlag

35. Með hliðsjón af framangreindu mælist Samkeppniseftirlitið til þess að frumvarpsdrögin verði tekin til frekari athugunar. Miklir samfélagslegir hagsmunir felast í því að öll áform um undanþágur frá kjarnareglum samkeppnislaga og áhrif slíkra aðgerða séu metin til hlítar. Hér að framan hefur verið bent á nokkur mikilvæg atriði í því sambandi. Að öðrum kosti geta lagabreytingar af þessu tagi valdið óafturkræfu tjóni fyrir neytendur og íslenskan landbúnað.
36. Jafnframt vill eftirlitið taka fram að því hefur ekki gefist ráðrúm til að leita sjónarmiða og upplýsinga um nokkur atriði frumvarpsins. Nefna ber sérstaklega í því sambandi tillögu frumvarpsdraganna að 2. mgr. 5. gr. búvörulaga, þar sem kveðið er á um valdheimildir Samkeppniseftirlitsins. Mun eftirlitið afla nánari upplýsinga um framkvæmd þessarar heimildar o.fl. í ESB-rétti. Áskilur eftirlitið sér því rétt til að koma á framfæri frekari og ítarlegri sjónarmiðum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Brynja Jónbjarnardóttir