

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8–10  
101 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Bls. | 1

Reykjavík, 6. desember 2023

**Efni: Umsög um frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (pskj. 565 í 505. máli)**

Hinn 14. nóvember síðastliðinn lagði matvælaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (framleiðendafélög).

SVP – Samtök verslunar og þjónustu hafa áður veitt umsagnir um sambærileg mál, þ.e. [umsögn um drög að frumvarpinu](#), frá 17. október sl., [umsögn um áform um gerð frumvarpsdraganna](#), frá 11. september sl., og [umsögn um drög að frumvarpi sem hafði efnistilgreininguna \*hagræðing í sláturiðnaði\*](#).

Rétt er að taka fram strax í upphafi að SVP eru enn þeirrar afstöðu sem lýst var í framangreindum umsögnum og gjalda varhug við því að ákvæðum samkeppnislaga verði vikið til hliðar til hagsbóta fyrir einstakar starfsgreinar. Hafa samtökin m.a. lýst áhyggjum af því ekki verði unnt að gæta hagsmuna neytenda undir slíkum kringumstæðum. Þó rekstrarhagræðing náist hugsanlega fram að einhverju marki verður ávallt álitaefni hvort hún hafi reynst nægileg, hvort hún hefði orðið ríkari undir öðrum kringumstæðum og hvernig hún komi neytendum til góða. Í frumvarpinu virðist með engu móti gert ráð fyrir fyrirkomulagi sem staðreynir raunáhrif á neytendur. Þá er ekkert um það fjallað hvernig til standi að breyta tollstefnu stjórnvalda, með hagsmunum neytenda í huga, undir aðstæðum þar sem ákvæði samkeppnislaga gilda ekki. Hafa samtökin bent á að slíkt hafi uppleggið verið í umræðuskjalinu *Ræktum Ísland!*, skýrslu spretthóps um alvarlega stöðu í matvælaframleiðslu árið 2022 og þá einnig forsendum þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 sem samþykkt var á 153. löggjafarþingi.

Að framangreindu sögðu telja SVP að efni frumvarpsins hafi færst í rétta átt og sé í betra samræmi við regluverk Evrópuríkja en áður sem vísað er til sem fyrirmyndar.

Hins vegar telja SVP rétt að benda á eftirfarandi atriði.

### Vörn neytenda

Það er meðal grundvallarmarkmiða samkeppnislaga að stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Hefur Alþingi talið að ríkir almannahagsmunir felist í virkri samkeppni og að til staðar sé umhverfi sem styðji við það. Hefur löggjafinn orðað það svo að hagsmunir neytenda af því að markmiðum laganna verði náð séu ríkir og samkeppnislög byggja á þessum grundvelli.

Segja má að efni frumvarpsins feli í sér tvennskonar undanþágur frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögsmætu samráði:

- Tilteknir samningar milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða og samningar og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtaka slíkra félaga verða undanþegnir ákvæðunum að tilteknum skilyrðum uppfylltum.
- Slíkir samningar og ákvarðanir verða undanþegnir ákvæðunum þó svo að lögbundin skilyrði teljist ekki uppfyllt þar til Samkeppniseftirlitinu auðnast að mæla fyrir um að þeir séu óheimilir. Með öðrum orðum verður í fyrsta lagi viðurlagalaust að gera samninga sem uppfylla lögbundin skilyrði og í annan stað viðurlagalaust að gera slíka samninga sem ekki uppfylla lögbundin skilyrði. Það verður alfarið háð getu og virkni eftirlitsstofnunar á vettvangi Samkeppnismála hvort ólögsmætt ástanda verður látið líðast eður ei.

Bls. | 2

### Samkeppni útilokuð

Í 1. másl. 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins er það gert að skilyrði heimildar Samkeppniseftirlitsins til að mæta fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélaga séu óheimilir o.fl. að samningarnar eða ákvarðanirnar feli í sér hættu á því að *samkeppni sé útilokuð*.

Til samanburðar er í 10. gr. samkeppnislaga kveðið á um bann gegn ólögsmætu samráði hafi samningar að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé *takmörkuð eða henni raskað*. Af orðalagi 1. másl. 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins virðist því leiða að mun strangari kröfur verði gerðar eigi Samkeppniseftirlitið að geta beitt heimild 2. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins en í 10. gr. samkeppnislaga.

Samkvæmt umfjöllun í kafla 3.2. í greinargerð frumvarpsins sækir efni fyrirmynd í reglugerð ESB um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir. Af lestri 1. kafla IV. hluta reglugerðarinnar um samkeppnisreglur, verður hins vegar ekki séð að svo langt sé gengið á vettvangi ESB í tilviki fjölgreinasamtaka (e. interbranch organisations). Þvert á móti er gert ráð fyrir að framkvæmdastjórn ESB geti breytt efni slíkra samninga þeirra og ákveðið að þeir samræmist ekki settum skilyrðum. Er 4. mgr. 210. gr. reglugerðarinnar svohljóðandi í íslenski þýðingu:

Því skal lýst yfir, í öllum tilvikum, að samningar, ákvarðanir og samstilltar aðgerðir samræmist ekki reglum Sambandsins ef þau:

- a) kunna á einhvern hátt að leiða til skiptingar á mörkuðum innan Sambandsins,
- b) kunna að hafa áhrif á trausta starfsemi markaðskerfisins,
- c) kunna að valda röskunum á samkeppni sem eru ekki nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar sem starfsemi fjölgreinasamtakanna miðar að, d) fela í sér verðsamráð eða samráð um kvóta,
- d) kunna að skapa mismunun eða draga úr samkeppni að því er varðar stóran hluta þeirra afurða sem um er að ræða.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 4. Agreements, decisions and concerted practices shall in any case be declared incompatible with Union rules if they:

Rétt er að geta þess að ákvæði sambærileg 1. másl. 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins er að finna í 2. mgr. 209. gr. reglugerðar ESB um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir en hún nær til bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka, eða samtaka framleiðenda (e. CAP and farmers and their associations). Því má spyrja hvort ekki sé eðlilegt að ávarpa það í lögskýringargögnum ekki sé ætlunin að víkja 10. og 12. gr. samkeppnislaga til hliðar vegna samninga eða ákvarðana nokkurra framleiðendafélaga eða framleiðendafélag og fjölgreinasamtaka en undir það hugtak falla samtök frumframleiðenda og afurðastöðva. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að í greinargerð frumvarpsins er vísað til dóms dómstóls Evrópusambandsins (ECJ) frá 14. nóvember 2017 í máli nr. C-671/15. Í því máli var niðurstaðan m.a. sú að túlka yrði regluverk ESB með þeim hætti að aðgerðir sem varða sameiginlega verðákvörðun, magnákvörðanir við markaðssetningu og skipti á viðskiptaupplýsingum njóti ekki verndar regluverksins séu þær hluti af samningum eða ákvörðunum nokkurra framleiðendafélaga eða framleiðendafélaga og fjölgreinasamtaka.

Í þessu samhengi er rétt að vekja athygli á því að það er eitt höfuðskilyrði undantekninga frá hliðstæðum bannákvæða 10. og 12. gr. samkeppnislaga í 209. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 að samningar eða ákvarðanir framleiðenda, félaga þeirra og samtaka félaga þeirra teljist nauðsynlegir m.t.t. markmiða landbúnaðarstefnu ESB sem eru að auka framleiðslu fyrir tilstuðlan tækni framfara og hagnýtingu framleiðsluþátta, tryggja bændum sanngjarna framfærslu, skapa stöðugleika á markaði, tryggja nægar birgðir og síðast en ekki síst tryggja að verð til neytenda verð sanngjarnt. Engin slík skilyrði er að finna í frumvarpinu og því er hætt við að hagsmunir neytenda verði að engu gerðir. Ekki verður betur séð en að skilyrðið um samræmi við landbúnaðarstefnu ESB endurspeglar að miklu leyti ákvæði 15. gr. samkeppnislaga.

*Að mati SVP væri rétt að taka til skoðunar hvort ákvæði a- og b-liðar 1. gr. frumvarpsins samræmist fyllilega ákvæðum 1. kafla IV. hluta reglugerðar ESB um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir áður en til lögfestingar frumvarpsins kemur. Í því tilliti er hyggilegt að horfa til ákvæða 39. gr. stofnsáttamála ESB.*

### Skýrleiki

Þegar drög að frumvarpinu voru birt á samráðsgátt stjórnvalda bentu SVP á að skilyrði inngripa Samkeppniseftirlitsins væru lítt skýrð í sérstökum athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Sú ábending á enn við. Í kafla í 3.1. kafla í greinargerð frumvarpsins er fjallað samstarf framleiðenda og framleiðendafélög og samkvæmt skýringum á orðalagið rót sína að rekja til 1. mgr. 28. gr. þýskra samkeppnislaga en orðast þar svo á þýsku:

[...] sofern sie keine Preisbindung enthalten und den Wettbewerb nicht ausschließen.

- (a) may lead to the partitioning of markets within the Union in any form;
- (b) may affect the sound operation of the market organisation;
- (c) may create distortions of competition which are not essential to achieving the objectives of the CAP pursued by the interbranch organisation activity;
- (d) entail the fixing of prices or the fixing of quotas;
- (e) may create discrimination or eliminate competition in respect of a substantial proportion of the products in question.

(Undirstrikun SVP)

Verður ekki betur séð en að sá munur sé á útgáfu frumvarpsdraganna og hinum þýska lagatexta að samkvæmt orðanna hljóðan virðist eiga að nægja að annað skilyrðið þurfi að vera uppfyllt hér á landi, þ.e. ekki sé 1) sett fast verð við sölu, eða 2) samkeppni verði ekki útilokuð en í þýskalandi þurfi bæði skilyrðin að vera uppfyllt, þ.e. ekki sé 1) sett fast verð við sölu, og 2) samkeppni verði ekki útilokuð. Í þessu sambandi er áhugavert að sjá hvernig gerð er grein fyrir skilyrðunum í greinargerð frumvarpsins þar sem m.a. segir:

Bls. | 4

Í þýsku lögnum er áskilið, eins og lagt er til með grein þessari, að með þessum aðgerðum sé ekki sett fast verð í viðskiptum (þ. keine preisbindung gehalten) eða samkeppni útilokuð (þ. den Wettbewerb nicht ausschließen), en það eru skilyrði sem koma beinum orðum úr 2. mgr. 1. tl. 209. gr. reglugerðarinnar.

Hvað snertir fyrra skilyrðið um fast verð [...]

Hvað snertir síðara skilyrðið um að ráðstafanir megi ekki útiloka samkeppni [...]

SVP fá ekki séð að framangreind orðanotkun sé skýrð nánar í greinargerð frumvarpsins. Það hlýtur að teljast eðlileg krafa að ekki ríki vafi um að hvaða skilyrði verði að vera uppfyllt. Í því samhengi er rétt að horfa til þess að í 2. undirmálgrein 1. mgr. 209. gr. reglugerðar (ESB) 1308/2013 segir á ensku:

This paragraph shall not apply to agreements, decisions and concerted practices which entail an obligation to charge an identical price or by which competition is excluded.

(Undirstrikun SVP)

### Viðurlög

Eins og áður segir verður það skilyrði þess að Samkeppniseftirlitið geti beitt inngripsheimild sinni að hætta teljist á því að samkeppni sé útilokuð. Þar með er augljóslega ætlunin að ganga mun lengra en leiðir af markmiðsákvæðum samkeppnislaga sem m.a. er ætlað að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum og stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Þá ná ákvæði 10. gr. samkeppnislaga til aðgerða sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað og 12. gr. til ákvarðana um samkeppnishömlur og hvatningar til hindrana. Í greinargerð frumvarpsins er með takmörkuðum hætti gerð grein fyrir þeim mun sem er á framangreindu og hættu á að samkeppni sé útilokuð heldur látið við það sílja að vísa til erlends réttar og ástands.

Auðsjáanlega er ekki gert ráð fyrir viðurlögum í tilvikum þar sem hætta telst á að samkeppni sé útilokuð heldur aðeins að háttsemi verði stöðvuð en teljist þá væntanlega hafa verið í lagi þangað til svo fer. Það er í helberu ósamræmi við uppbyggingu og ábyrgðarfyrirkomulag samkeppnislaga. Án þeirra varnaðaráhrifa sem ákvæði samkeppnislaga veita er hætt við að litið verði svo á að aðgerðir séu leyfilegar þar til við þeim er brugðist og þar með er hætt við að skapist hvati til að láta á ýmsar aðgerðir reyna þar til þær hafa verið stöðvaðar.

*SVP teja það í raun lágmarkskröfu að Samkeppniseftirlitinu verði fengið mikilvægt eftirlitshlutverk með einstökum samningum eða ákvörðunum framleiðenda eða framleiðendafélags. Hins vegar teja samtökin að skýra þurfi hlutverk þess mun nánar en gert er í frumvarpinu og gjalda varhug við þeirri tilhneigingu sem fram kemur, ekki síst í greinargerð frumvarpsins, til þess að víkka gildissvið ákvæða þess óhóflega gagnvart ákvæðum samkeppnislaga.*

### **Skráningarskylda frumframleiðenda**

Í 3. efnismálgrein b-liðar 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um skráningarskyldu framleiðendafélaga þar sem það er m.a. gert að skilyrði að umsækjandi sýni fram á að skilyrði laganna og stjórnvaldsfyrirmæla séu uppfyllt. Verður að skilja orðalag efnismálgreinarinnar á þann veg að skilyrðið um „afl bænda“ skv. 2. efnismálgrein b-liðar frumvarpsgreinarinnar sé einkum það skilyrði sem um ræðir en þó einnig þau skilyrði sem ráðherra er skylt að setja skv. 2. gr. frumvarpsdraganna. Takmarkaða umfjöllun er að finna um inntak þeirra skilyrða sem ráðherra á að geta sett með reglugerð skv. 2. gr. frumvarpsins að öðru leyti en því sem leiðir af eftirfarandi orðum 2. gr. og umfjöllun í lok kafla 3.2 í greinargerð frumvarpsins:

[...] þar á meðal um, starfshætti, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf.

[...] þó má benda í þessu sambandi á heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd þessara ákvæða frumvarpsins, sem mögulega getur þjónað sama tilgangi.

*Eins og áður teja SVP þörf á að fjalla nánar í greinargerð frumvarpsins um þær meginreglur sem ráðherra ber að hafa í huga við setningu reglugerðarinnar. Þær meginreglur verða að ná utan um viðfangsefnið og taka ríkt tillit til hagsmuna neytenda. Eðlilegt væri að ráðherra verði skylt að seija reglugerðina að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið. Við gerð reglugerðarinnar er einnig nauðsynlegt að horft verði til viðeigandi ákvæða og framkvæmdar á vettvangi ESB, sem vill svo til að eru fyrirmynd frumvarpsins.*

### **Frumframleiðendur**

Aðeins frumframleiðendum, félögum þeirra og samtökum félaga þeirra verður unnt að nýta heimild a-liðar 1. gr. frumvarpsins til undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga að undangenginni skráningu frumframleiðendafélags skv. 3. mgr. b-liðar frumvarpsgreinarinnar. Í 2. mgr. b-liðar er kveðið á um að það sé verði m.a. skilyrði skráningar að frumframleiðendafélag sé undir stjórnunarvaldi sem nemur 51% atkvæða í höndum frumframleiðenda og eðlileg takmörk sett við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila. Nánar er fjallað um frumframleiðendafélög í kafla 3.3. í greinargerð frumvarpsins

Í þessu samhengi er rétt að rifja upp upphaflegan tilgang frumvarpsdraganna sem lágu fyrir á samráðsgátt stjórnvalda í desember 2022 sem hafði efnistilgreininguna *hagræðing í sláturiðnaði* en ekki fór á milli mála að þar voru á ferðinni drög sem áttu að skapa forsendur til hagræðingar við slátrun sauðfjár og nautgripa. Í umsögn um frumvarpsdrögin birti Samkeppniseftirlitið eftirfarandi mynd.

**Mynd:** Sjó sláturleyfishafar sem taka við sauðfé eða stórgripum



Afurdastöð	Skýr meirihlutneign bænda (frumframleiðenda)	Bændur (frumframleiðendur) fari með skýran atkvæðavalds meirihluta
Kaupfélag Skagfirðinga þ.m.t. Sláturhúslá Hellu	✘	✘
Sláturfélag Suðurlands, þ.m.t. Reykjagardur	⚠	✔
Kjarnafæði Norðlenska, þ.m.t. SAH	✘	✘
Sláturfélag Vopnfirðinga	✘	⚠
Sláturhús Kaupfélags Vestur Húnavetninga (SKVH)	✘	✘
B. Jensen	✘	✘
Fjallalamb ehf.	✘	⚠
Stjörnugríð	✔	✔
Ísfugl	✔	✔
Matfugl	✔	✔

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

<sup>1</sup> Starfsemi samvinnufélaga, s.s. KS og SS, er með öðrum hætti en hefðbundinna hlutafelaga. Þegar vitnað er í eign bænda í samvinnufögum í álit þessu er átt við félagsaðild þeirra.

Heimild: Samkeppniseftirlitið.

Ef horft er til myndarinnar og frumvarps virðast það vera Sláturfélag Suðurlands, Stjörnugríð, Ísfugl og Matfugl sem munu hafa tækifæri til samstarfs á grundvelli ákvæða 1. gr. frumvarpsins. Það er auðsætt að slíkt samstarf gæti haft í för með sér mun víðtækari afleiðingar en þær að stuðla að samstarfi á sviði slátrunar sauðfjár og nautgripa. Á þetta hefur verið bent í umsögnum SVP um málið á fyrri stigum. Það kemur á óvart að þessi staða sé ekki ávörpuð í áhrifamati í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins. Því er ekki aðeins alsendis óljóst hvort ákvæði frumvarpsins verði þess í öllum tilvikum megnug að bæta stöðu þeirra bænda sem raunverulega þyrfti að bæta eða hvort áhrif frumvarpsins muni koma fram í rekstri þeirra sem ekki þurfa í raun á því að halda með mögulegum neikvæðum áhrifum á hagsmuni neytenda.

SVP fá ekki betur séð en að á vettvangi ESB hafi verið litið til þess hvort samstarf bænda í framleiðendafélögum svína- og kjúklingabænda uppfylli skilyrði þess að markaðshlutdeild slíks félags m.t.t. sameiginlegrar sölu rúmist innan 3. gr. reglugerðar (EB) 2023/2067 og megi því að hámarki nema 20%, sbr. 3. mgr. 101. mgr. TFEU.

*Framangreind staða kallar enn frekar á setningu skilyrða á borð við þau sem koma fram í 39. gr. stofnsáttmála ESB.*

## Að lokum

SVP hafa lýst skilningi á stöðu bænda m.a. í viðskiptum við afurðastöðvar og m.a. bent á að að viðfangsefnið er að auka afl bænda, m.a. í viðskiptum við afurðastöðvar.

Eins og áður segir hafa SVP lýst afstöðu sinni til þeirrar viðleitni sem birtist í frumvarpinu og hefur hún ekki breyst. Samtökin gagnrýndu í desember 2022 hve fjarri efni þess frumvarps sem þá var birt á samráðsgáttinni stóð yfirlýstum markmiðum, fyrirmyndum og undirbúningsgögnum. Þó segja megi að texti þess frumvarps sem umsögn þessi varðar hafi færst í þá átt að Evrópurétti vantar enn á að tekið sé utan um raunverulegan vanda bænda auk þess sem ætluð áhrif þess og einstök atriði eru enn óskýr.

Bls. | 7

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Benedikt S. Benediktsson*  
lögfræðingur