

Atvinnuveganefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
101 Reykjavík

Reykjavík, 6. desember 2023.

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

Vísað er til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 22. nóvember sl., en þar var óskað eftir umsögn Samtaka fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „SAFL“) um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög).

SAFL hafa tekið umrætt frumvarp til skoðunar og verður hér gerð grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

SAFL getur ekki stutt framlagningu frumvarpsins í þeirri mynd sem það er kynnt. SAFL telur að frumvarpið gangi ekki nægjanlega langt og sé ekki til þess fallið að leiðrétta aðstöðumun íslenskra bænda og fyrirtækja þeirra. Þá er frumvarpið ekki fyllilega í samræmi við grundvöll nýsamþykkrar landbúnaðarstefnu að því er varðar hagræðingarmöguleika og getur þegar af þeirri ástæðu ekki orðið grunnur að undanþágu frá samkeppnislögum.

Í umsögn þessari verður farið almennt yfir þau sjónarmið sem afstaða samtakanna byggir á.

1. Almennt um frumvarpið

Umsögn þessi varðar mál sem hefur verið til umfjöllunar um langt skeið. Allt frá birtingu skýrslu lagastofnunar Háskóla Íslands í október 2020, sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið, hefur verið ljóst að íslenskir bændur og fyrirtæki þeirra hafa búið við mun lakari rekstrarskilyrði og þrengri samkeppnislöggjöf heldur en bændur og fyrirtæki þeirra í Noregi og innan aðildarríkja ESB.¹

Undanþágureglur frá samkeppnisreglum í Noregi og innan aðildarríkja ESB tryggja að bændur og fyrirtæki þeirra eru undanþegin tilteknum ákvæðum samkeppnislaga viðkomandi ríkja. Því til viðbótar eru í gildi tilteknar undanþágur frá samkeppnisreglum í ESB-rétti en umræddar reglur tryggja ákveðin forgangsáhrif landbúnaðarstefnu ESB gagnvart samkeppnisreglum sambandsins.

¹ Skýrsla um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar, útgefin 22. október 2021, sjá: <<https://lagastofnun.hi.is/sites/lagastofnun.hi.is/files/2021-04/Skyrsla-um-buvoruloggjof-2020.pdf>>.

Það var ekki síst af þessum ástæðum, auk alvarlegrar stöðu í matvælaframleiðslu, sem verkefnisstjórn um nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland (Ræktum Ísland!) og síðar Spretthópur matvælaráðherra lögðu til að veita þyrfti kjötafurðastöðvum undanþágur frá samkeppnislögum. Þannig lagði verkefnastjórn um nýja landbúnaðarstefnu til að skilyrði til hagræðingar og rekstrar yrðu ekki lakari hér á landi samanborið við skilyrði í réttarkerfum nágrannalanda:

Fyrir liggur að bæði í Noregi og Evrópusambandinu eru almennari og rýmri ákvæði í löggjöf sem vikja til hliðar ákvæðum samkeppnislaga ef þau standa í vegi fyrir framkvæmd landbúnaðarstefnu sjórvalda.

Það er óhjákvæmilegt við mótn landbúnaðarstefnu eða starfsumhverfis landbúnaðarins að horfa til þess hvaða reglur gilda um starfsemi bænda og afurðastöðva í nágrannalöndum okkar og skapa aðilum hér ekki lakari skilyrði til rekstrar og hagræðingar en þar gilda, eftir því sem lanáfræðilegar aðstæður leyfa.²

Auk þessa tiltók Spretthópur matvælaráðherra að mikil þörf væri fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og byggði sú afstaða á gögnum unnum af sérfræðingum fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.³ Spretthópurinn taldi í skýrslu sinni nauðsynlegt að gera tillögu um slíkar breytingar.⁴

Í þessu sambandi skal ennfremur bent á að í þingsályktun nr. 21/153, um landbúnaðarstefnu til ársins 2040, sem byggir m.a. á „Ræktum Ísland!“ og áherslum Spretthópsins, er kveðið á um að innlendir framleiðendur skuli ekki hafa lakara svigrúm til annars vegar *hagræðingar* og hins vegar *samstarfs* en framleiðendur í nágrannalöndum okkar.

Það frumvarp sem nú hefur verið lagt fram er hins vegar ekki í samræmi við ofangreindar áherslur og m.a. vilja Alþingis um hagræðingarmöguleika þar sem frumvarp þetta fjallar eingöngu um samstarf aðila.

Þá skal bent á að íslenska ríkið er ekki bundið af löggjöf Evrópusambandsins í þessum málaflokki og getur því sett sérsniðnar reglur sem henta íslenskum aðstæðum sbr. til hliðsjónar sérreglur sem Noregur hefur sett.

² Lokaskjal verkefnastjórnarinnar „Landbúnaðarstefnan – Ræktum Ísland!“ er aðgengileg hér:

<<https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2021/08/30/Landbunadarstefnan-Raektum-Island/>>, sjá tilvitnaðan texta á bls. 66.

³ Sjá úttekt á afurðastöðvum, Ráðgjafasvið KPMG, júní 2018, sjá: <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%9Attekt%20afur%C3%B0ast%C3%B6%C3%B0va%20-%20KPMG.PDF>>.

⁴ Skýrslu spretthóps matvælaráðherra er aðgengileg hér: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjol/MAR_stada-matvaelaframl_09.pdf>.

2. Frumvarpið byggir á eldri vinnu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem áður hafði verið hætt við

Af lestri frumvarpsins er ljóst að það byggir að nær öllu leyti á eldri frumvarpsdrögum Kristjáns Þórs Júlíussonar, fv. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra⁵. Umrætt frumvarp var birt á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þann 5. maí 2021, í kjölfar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 29. september 2020 um mat á forsendum fyrir áframhaldandi gildi Lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins. Drögin að frumvarpinu voru hins vegar ekki sett inn í samráðsgátt stjórnvalda og fóru því ekki til umsagnar.

Athygli vekur að það frumvarp, sem umsögn þessi varðar, er að mestu óbreytt frá hinu fyrra frumvarpi með þeirri undantekningu að í hinu nýja frumvarpi er búið að fella niður alla efnislega umfjöllun um norskan rétt og í stað þess að kveða á um að frumframleiðendafélög, sem er að einhverju leyti í eigu óskyldra aðila, þurfi að vera undir stjórn frumframleiðenda, er nú kveðið á um að í slíkum félögum þurfi frumframleiðendur að hafa að lágmarki 51% atkvæðisréttar í félaginu. Auk þess hefur verið bætt við umfjöllun um athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við fyrra frumvarp matvælaráðherra sem kynnt var í samráðsgátt 10. nóvember 2022.⁶ Vekur það sérstaka furðu að umfjöllun um norskan rétt hafi verið fjarlægð að teknu tilliti til þess að aðstæður hér á landi eru mjög sambærilegar og gilda í Noregi en að sama skapi ólíkar aðstæðum í aðildarríkjum ESB. Á það jafnt við um ræktunarskilyrði landbúnaðar, efnahagslegar og pólitískar aðstæður, sbr. nánar hér síðar.

Þessu til viðbótar ber að benda á að frumvarpið felur einungis í sér að *samningar milli frumframleiðenda landbúnaðar, furða og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtaka slíkra félaga* séu undanþegin ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Í þessari þröngu undanþágureglu felst því ekki heimild til sameiningar afurðastöðva. Af því leiðir að umrætt frumvarp er ekki í samræmi við t.a.m. beiðni Samtaka atvinnulífsins (SA), Samtaka iðnaðarins (SI) og Bændasamtaka Íslands (BÍ) frá 12. nóvember 2020 til ríkisstjórnarinnar þar sem óskað var eftir „að afurðastöðvar í kjötiðnaði fái heimild til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu um framleiðslu einstakra kjötvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að draga úr kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötafurða“ en sambærilega heimild er þegar að finna fyrir mjólkuriðnaðinn í 71. gr. búvörulaga. Vísast m.a. til umsagnar SAFL um mál nr. 216/2022 í samráðsgátt varðandi nánari umfjöllun um 71. gr. búvörulaga⁷. Þá verður að telja að þessi nálgun frumvarpsins nú sé heldur ekki í samræmi við framangreinda þingsályktun hvað hagræðingarmöguleika varðar.

⁵ Sjá nánar: <<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/210505%20Frv.%20framlei%c3%b0endaf%c3%a9l%c3%b6g.pdf>>.

⁶ Sjá frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði), birt 10. nóvember 2022 í samráðsgátt stjórnvalda: <[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3329](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3329)>.

⁷ Sjá umsögn SAFL, umfjöllun í kafla 2: <[https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=3358e539-d47a-ed11-9bb6-005056bccce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=3358e539-d47a-ed11-9bb6-005056bccce7e)>.

3. Frumvarpið vikur frá áður framlögðu frumvarpi um hagræðingu í sláturiðnaði, mál nr. 216/2022 - án fullnægjandi röksemda

Þann 10. nóvember 2022 birti matvælaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (*hagræðing í sláturiðnaði*), mál nr. 216/2022.

Í þeim drögum var kveðið á um breytingar til samræmis við tillögur spretthóps vegna alvarlegrar stöðu í matvælaframleiðslu. Tilgreint var að með breytingunum væri stefnt að því að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu með því að heimila afurðastöðvum í sláturiðnaði að tilteknum skilyrðum uppfylltum að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna í því skyni að ná fram nauðsynlegri hagræðingu.

SAFL veitti umsögn um málið, dags. 12. desember 2022. SAFL tók undir markmið frumvarpsins og taldi að frumvarpið gæti orðið grunnur að undanþágu frá samkeppnislögum en að óhjákvæmilegt væri að ganga lengra en drögin gerðu ráð fyrir, og breyta þyrfti tilteknum atriðum, ætti frumvarpið að ná tilgangi sínum. Fór SAFL ítarlega yfir þau atriði sem samtökin töldu að þyrfti að bæta úr og vísast til þeirra.

Í upphafskafla frumvarps þess sem umsögn þessi varðar er rakinn aðdragandi lagasetningarinnar og vísað m.a. í að alvarlegar athugasemdir hafi verið gerðar við mál nr. 216/2022 í samráðsferli. Svo segir:

„Þar kom m.a. fram að Samkeppniseftirlitið teldi þá undanþágu sem lögð var til í frumvarpsdrögum mögulega fara gegn ákvæðum EES samningsins. Auk þess gengi sú undanþága mun lengra en viðgangist í nágrannalöndum og hættu væri á að hagsmunir kjötc. furðastöðva færu ekki saman við hagsmuni bænda.“

Þá segir að í ljósi þeirra athugasemda sem bárust í framangreindu samráðsferli hafi verið horfið frá framlagningu þess frumvarps og þess í stað hafin vinna við það frumvarp sem nú er lagt fram.

Vegna þessa vill SAFL í fyrsta lagi benda á að furðu vekur að við vinnslu framangreinds máls óskaði Samkeppniseftirlitið eftir svörum frá ráðuneytinu við tilteknum spurningum sem eftirlitið taldi nauðsynlegt að fá til að geta veitt heildstæða umsögn um drögin að frumvarpinu og veitti ráðuneytið svör við spurningum eftirlitsins. Var umsögn eftirlitsins þannig veitt á grundvelli upplýsinga sem öðrum stóðu ekki til boða. Af þessu leiðir að þeir aðilar, sem tóku þátt í samráðsferli á grundvelli samráðsgáttarinnar, sátu ekki við sama borð – m.ö.o. brotið var gegn jafnræði aðila og málum komið þannig fyrir að unnt er að draga trúverðugleika samráðsferlisins í efa.

Þessu til viðbótar tók Samkeppniseftirlitið þá fordæmalausú ákvörðun að leita beint til Eftirlitsstofnunar EFTA („ESA“) varðandi fyrra frumvarp matvælaráðherra. Eðlilegra hefði verið ef matvælaráðuneytið hefði leitað sjálft til eftirlitsstofnunarinnar í óformlegu samráði eins og almennt þekkt meðal ráðuneyta stjórnarráðsins. Í þessu samhengi bendir SAFL á að ekkert liggur fyrir um hvernig fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins til ESA var sett fram en af umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um svör ESA virðist sem að ESA hafi verið gert að svara almennt um samband EES-samningsins og landbúnaðar fremur en varðandi eiginlegt efni hins fyrra frumvarps.

Þegar sjónarmið ESA eru skoðuð nánar, eins og þau eru sett fram í umsögn Samkeppniseftirlitsins, þá staðfesta þau að framleiðsla kjötvara fellur ekki undir EES-samninginn. Má leiða þá ályktun af 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins enda kemur þar skýrlega fram að ákvæði samningsins taki einungis til; a) framleiðsluvara sem falla undir 25.-97. kafla samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránnar og b) framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá.⁸ Þær kjötvörur sem frumvarpið varðaði fjallaði um kjötvörur í 1. kafla (lifandi dýr) og 2. kafla (kjöt og ætir hlutar af dýrum) í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni – m.ö.o. þær vörur sem frumvarpið tekur til falla ekki undir 25.-97. kafla fyrrnefndrar skrár og tekur EES-samningurinn þegar af þeirri ástæðu ekki til þeirrar lagabreytingar sem frumvarpið fjallaði um. Um þetta hefur verið fjallað af hálfu fræðimanna og vísast t.a.m. til eftirfarandi umfjöllunar:

„From the explicit wording of Article 8(3)(a) EEA, which refers exclusively to Chapters 25 to 97 of the HS, it can be concluded that products falling under the other Chapters of the HS (animal products, animal fats, foodstuffs, etc.) are not covered. Also the clear wording of Article 8(3) EEA, „unless otherwise specified, the provisions of the Agreement shall apply to“, indicates that this limited product coverage relates not only to the free movement of goods, but to the entire EEA, hence also to competition and State aid rules.“⁹

Hvað bókun 3 varðar þá fjallar hún um tiltekna landbúnaðarvörur frá og með 4. kafla samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránnar. Að teknu tilliti til þess að ekki er vísað til 1.-2. kafla í bókun 3 má vera ljóst að **EES-samningurinn getur ekki tekið til lifandi dýra og framleiðslu kjöts af lifandi dýrum.**

SAFL telur umfjöllun ESA, sem Samkeppniseftirlitið reifar í umsögn sinni við fyrra frumvarp ráðherra, reyndar vera í samræmi við framangreint en Samkeppniseftirlitið kys hins vegar að gagnrýna ráðuneytið fyrir að framkvæma ekki greiningu á því hvaða vörur og þjónusta falli undir undanþáguna.

⁸ Bókun 3 fjallar um tiltekna landbúnaðarvörur og eru engar landbúnaðarvörur í 1. (lifandi dýr) og 2. kafla (kjöt og ætir hlutar af dýrum) samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránnar tilgreindar í bókuninni.

⁹ Sjá Peter-Christian Müller-Graff, „Free Movement of Goods“, í bók Carl Baudenbacher (ritstj.), *The EEA-handbook*, Springer 2016, bls. 417 o.áfr.

Í ljósi þess að framangreindar athugasemdir Samkeppniseftirlitsins virðast vera meginástæða þess að horfið var frá framlagningu fyrra frumvarps núverandi matvælaráðherra gerir SAFL alvarlegar athugasemdir við að ekki virðist liggja fyrir sjálfstæð greining af hálfu matvælaráðuneytis á framangreindu áður en matvælaráðherra leggur það frumvarp fram sem hér um ræðir. Eingöngu virðist horft til þeirrar almennu fullyrðingar Samkeppniseftirlitsins að mögulega færi undanþága hins fyrra frumvarps gegn EES-samningnum. SAFL fær hins vegar ekki séð að það sé rétt sbr. umfjöllun hér að framan og telur ótækt að svo virðist sem ráðuneytið hafi ekki framkvæmt neina sjálfstæða skoðun á því atriði.

SAFL er ennfremur ósammála þeirri fullyrðingu, sem birtist í frumvarpi því sem umsögn þessi varðar og sem virðist byggja á afstöðu Samkeppniseftirlitsins, um að undanþága sú sem hin fyrri frumvarpsdrög gerðu ráð fyrir gangi mun lengra en viðgangist í nágrannalöndum. Í umsögn SAFL um hið fyrra frumvarp er vikið að því með ítarlegum hætti hvernig bæði reglur í Noregi og í löggjöf ESB, og sumra aðildarríkja, ganga lengra í mörgum tilvikum en frumvarpsdrögin gerðu ráð fyrir og vísast til þess sem þar kemur fram. Í frumvarpi því sem umsögn þessi varðar er engin tilraun gerð til þess að sýna fram á að hin efnislega greining sem SAFL hefur gert á umfangi þeirrar undanþágu sem lögð var til í hinu fyrra frumvarpi sé röng.

Þá er SAFL algerlega ósammála því að hætta væri á að hagsmunir kjötafurðastöðva færu ekki saman við hagsmuni bænda. Markmið þess að auka hagræðingu í sláturiðnaði er að skapa langtímaávinning fyrir bændur, afurðastöðvar og neytendur í landinu. Í umsögn Bændasamtaka Íslands um frumvarp til laga um breytingar á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði), mál nr. 216/2022, segir: „Markmið Bændasamtakanna hvað þetta málefni varðar hefa alla tíð verið að með færri og stærri einingum sem sjá um slátrun og vinnslu afurða raungerist stærðarhagkvæmni sem skili sér til bænda í fleiri greiddum krónum.“ Þar segir enn fremur: „Það er álit Bændasamtakanna að til að það markmið náist, að færri krónur fari í milliliði og fleiri krónur til frumframleiðenda, sem jafnframt skili sér til neytenda, að þá verði að eiga sér stað hagræðing í allri keðjunni frá bónda í búð.“

Má einnig nefna að eitt af meginmarkmiðum norskrar landbúnaðarstefnu er „Aukin verðmætasköpun“ en eitt undirmarkmiðið er „samkeppnishæfar virðiskeðjur og öflugar rekstrareiningar“. Þannig mælir norskur réttur fyrir um undanþágur fyrir bændur og landbúnaðarfyrirtæki frá samkeppnisreglum að því marki sem nauðsynlegt er við framkvæmd landbúnaðarstefnunnar í heild, en það, ásamt öðrum atriðum, tryggir samkeppnishæfar virðiskeðjur og öflugar rekstrareiningar.

4. Of mikil áhersla er lögð á ESB-rétt en of lítið tillit tekið til héraðsra staðhátta

Að teknu tilliti til þess að ákvæði EES-samningsins taka einungis að litlu leyti til framleiðslukerfis landbúnaðar hér á landi, og íslensk stjórnvöld því ekki skuldbundin til að fylgja þeim í grunninn, vekur allnokkra furðu að frumvarp matvælaráðherra byggir nær einvörðungu á ESB rétti – með þeim hætti er stuðst um of við lagareglur sem gilda á einum stærsta markaði með landbúnaðarvörur í heiminum en ekki er tekið tillit til sérstakra aðstæðna í landbúnaði hér á landi, líkt og óhjákvæmilega er nauðsynlegt að gera. Það hefur t.a.m. Noregur gert við setningu norskra reglna varðandi undanþágur frá samkeppnisreglum í landbúnaði.

SAFL telur því að gjalda beri varhug við því að byggja jafnmikið á ESB-rétti og gert er í frumvarpinu. Svo einungis eitt dæmi sé tekið þá eru skilyrði til ræktunar hér á landi mjög krefjandi, en vaxtatímabilið er um 4 mánuðir og einungis 20% landsins flokkast sem landbúnaðarland og af þeim hluta er einungis 6% ræktarland, samanborett við 40% landsins í ESB sem flokkast sem landbúnaðarland og þar af 60% ræktarland. Þannig má líkja Íslandi að mörgu leyti við svæði þar sem skilyrði til ræktunar eru verri eða takmörkuð, líkt og á ystu svæðum ESB en sérstakar reglur gilda um stuðning við slík svæði. Af þessum sökum væri nærtækara að horfa frekar til nálgunar Noregs hvað reglusetningu varðar en þar í landi hafa undanþágur fyrir landbúnað frá samkeppnisreglum tekið tillit til þaralendra aðstæðna og þannig ekki fylgt ESB reglum að öllu leyti. Í þessu sambandi hefur t.a.m. þýðingu að einungis 3% af landssvæði Noregs er skilgreint sem ræktarland.

Auk þessa er fyrirkomulag stuðnings með allt öðrum hætti í aðildarríkjum ESB samanborett við fyrirkomulag stuðnings hér á landi. Þannig er byggðatengdur stuðningur mun meiri innan ESB samanborett við hér á landi. Svo einungis eitt dæmi sé tekið var fyrir stuttu kynntur 910 milljóna evra ríkisstuðningur til afurðastöðva í einu aðildarríki ESB, nánar tiltekið Ítalíu.¹⁰ Umræddur ríkisstuðningur byggir á greiðslu beinna fjárstyrkja og hagstæðra lána vegna nýfjárfestingar í vinnslu og markaðssetningar landbúnaðarafurða og er markmiðið að auka samkeppnishæfni ítalskra afurðastöðva.

Af framangreindu leiðir að nærtækara er að innleiða undanþágu frá samkeppnislögum sem tekur tillit til aðstæðna hér á landi og að tryggt sé að sú undanþága sem ráðgert er að samþykkja gagnist afurðastöðvum hér á landi líkt og hugsað var fyrir í Noregi.

¹⁰ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 4. október 2023, „State aid: Commission approves EUR 910 million Italian scheme under the Recovery and Resilience Facility to support agro-industrial development: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4738>.

5. Undanþágan mun ekki gagnast nema litlum hluta afurðastöðva

Þess er fyrr getið að ein ástæða þess af hverju matvælaráðuneytið (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) hefur haft það til skoðunar að setja undanþágu frá samkeppnislögum til handa landbúnaði er erindi SA, SI og BÍ um að auka þurfi hagræðingu í landbúnaði. Kom nauðsyn slíkra aðgerða einnig fram í skýrslu Spretthóps matvælaráðherra. Gögn sem tekin hafa verið saman staðfesta skýrlega að brýn nauðsyn er til staðar, einkum í slátrun nautgripa og sauðfjár.

Að mati SAFL vekur furðu að stuðst hafi verið við eldra frumvarp atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra í þessari atrennu málsins, sem eingöngu var birt til kynningar en ekki samráðs, þegar ljóst er að sambærileg regla eldra frumvarps hefði ekki gagnast mörgum sláturleyfishöfum sem taka við sauðfé og stórgripum. Í því sambandi vísast til yfirlits sem útbúið var vegna vinnslu fyrra frumvarps Kristjáns Þórs Júlíussonar, þv. landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra, en þar kom fram að frumvarp sem gerði kröfu um að bændur færu með skýran meirihluta atkvæðavalds í afurðastöð myndi ekki gagnast mörgum afurðastöðvum landsins. Sú staða er í reynd afleiðing uppsafnaðs vanda afurðastöðva sem hafa þurft að leita leiða til að fjármagna rekstur sinn, m.a. með utanaðkomandi fjárfestingum. Þannig myndi reglan einna helst gagnast afurðastöðvum sem slátruðu alifugla- og svínakjöti en ekki nautgripum og sauðfé þar sem vandinn er mestur.

Af þessu er ljóst að nálgun frumvarpsins mun ekki styrkja núverandi framleiðslukerfi landbúnaðar hér á landi og ekki taka á þeim vanda sem lýst hefur verið m.a. af hálfu Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Bændasamtökum Íslands og Samtökum fyrirtækja í landbúnaði, auk fyrri greininga stjórnvalda.

6. Um efni undanþágureglu frumvarpsins

6.1. Almenn

Í frumvarpi matvælaráðuneytisins er gert ráð fyrir tveimur nýjum ákvæðum, nánar tiltekið ákvæði 5. og 6. gr. búvörulaga. Verða nú gerðar athugasemdir við þessar tvær nýju greinar. Eru athugasemdir þessar gerðar með fyrirvara um almenna afstöðu SAFL til frumvarpsins.

6.2. Um 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins

Í athugasemd með 1. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins, sem yrði 1. mgr. 5. gr. búvörulaga, kemur m.a. fram að fyrirmynd þessa ákvæðis sé að finna í 28. gr. þýsku samkeppnislaganna (þ. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Er kveðið á um í greinargerð að þetta ákvæði „spegli“ orðalag 1. mgr. 28. gr. þýsku samkeppnislaganna.

Hér bendir SAFL á að í 2. mgr. 28. gr. þýsku samkeppnislaganna er einnig kveðið á um að ákvæði 1. gr. (bann við ólögumætu samráði) gildi ekki um lóðrétt endursöluverð (e. vertical price controls)

varðandi flokkun, merkingu eða pökkun landbúnaðarafurða. Sambærileg heimild þyrfti að vera til staðar í frumvarpinu ef ætlun ráðuneytisins er að taka mið af þýskum reglum um þetta efni.

SAFL vill ennfremur árétta að undanþáguregla 28. gr. þýsku samkeppnislaganna byggir á 209. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013. Skal bent á að undanþáguákvæði 209. gr. reglugerðarinnar á við um aðgerðir bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka, eða samtaka framleiðenda sem eru viðurkennd skv. ákvæðum reglugerðarinnar, sbr. einkum 152. gr. hennar. Það er því ekki skilyrði þess að undanþágur 209. gr. eigi við að um viðurkennd samtök sé að ræða, þó svo að slík samtök njóti einnig undanþágunnar.¹¹ Hér skal þó bent á að viðurkennd samtök njóta víðtækari undanþága á grundvelli 152. gr. reglugerðarinnar sbr. nánar síðar.

Í samræmi við það gerir 28. gr. þýsku samkeppnislaganna ekki þá að kröfu að samtök bænda séu viðurkennd af stjórnvöldum til að undanþága laganna eigi við. Það vekur því furðu SAFL af hverju sú nálgun er tekin í frumvarpinu að gera áskilnað um að einungis skráð og/eða viðurkennd samtök geti notið undanþágu, sbr. nánar hér síðar.

6.3. Um 2. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsins

Í 2. mgr. a-liðar 1. gr. frumvarpsdraganna, sem yrði 2. mgr. 5. gr. búvörulaga, er gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ákveða að einstakir samningar eða ákvarðanir skv. 1. mgr. séu óheimilir, að þeim skuli breytt, eða að skylt verði að láta af þeim, enda feli þeir í sér hættu á því að samkeppni sé útilokuð.

Eins og fram hefur komið af hálfu SA og SI þá er oft og tíðum grundvallarmunur á mati Samkeppniseftirlitsins og mati framkvæmdastjórnar ESB þegar málefni landbúnaðarins eru annars vegar. Svo eitt dæmi sé nefnt þá liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið lítur á hagsmuni bænda og hagsmuni afurðastöðva sem andstæða hagsmuni á meðan framkvæmdastjórn Evrópusambandsins telur að hagsmunir þessara aðila fari saman.

Í þessu sambandi er rétt að vísa til íþyngjandi skilyrða í sátt Samkeppniseftirlitsins við Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH, dags. 13. apríl 2021. Af þeim skilyrðum er ljóst að gjá er til staðar milli mats Samkeppniseftirlitsins og þeirra fyrirtækja sem starfa við framleiðslu landbúnaðarafurða um rekstrarskilyrði landbúnaðar.

Með vísan til þessa verður að gjalda varhug við þeirri hugmynd að eftirláta Samkeppniseftirlitinu heimild til að meta það hvort að samningar eða ákvarðanir séu óheimilir. Frekar ber að innleiða

¹¹ “[Article 209](#) is not limited to recognised PO; it allows any farmer or farmers associations to work together, such as for the production or sale of agricultural products.....” - [Producer and interbranch organisations \(europa.eu\)](#).

undanþágu frá samkeppnislögum fyrir kjötafurðastöðvar á grundvelli nógildandi 71. gr. búvörulaga.

6.4. Um b-lið 1. gr. frumvarpsins

Eignarhald / stjórnun félaga frumframleiðenda

Þess er fyrr getið að undanþáguregla 1. mgr. a- liðar 1. gr. frumvarpsins tekur einungis til frumframleiðenda landbúnaðarvara. Í 1. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins, sem yrði 1. mgr. 6. gr. búvörulaga, er gerð frekari grein fyrir því að til félaga frumframleiðenda teljast aðeins félög sem eru í meirihlutaeigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrsta framleiðenda búvöru. Sama gildir um samtök slíkra félaga.

Einnig er kveðið á um í 2. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins að sé hluti félags í eigu óskyldra aðila geti það engu að síður talist til félags frumframleiðenda enda hafi frumframleiðendur 51% hluta atkvæðarétt í félaginu og eðlileg takmörk reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila til að slíkt félag geti talist til félags frumframleiðenda.

SAFL vekur hér athygli á að í áðurnefndum drögum að frumvarpi Kristjáns Þór Júlíussonar var gerður áskilnaður um að slíkt félag þyrfti að vera undir stjórn frumframleiðenda en ekki var vísað í tiltekið atkvæðavægi. Með vísan í umfjöllun í kafla 6 hér að framan telur SAFL ljóst að áskilnaður núverandi frumvarps um 51% atkvæðavægi myndi gera undanþáguna þýðingarlausu fyrir stærstan hluta afurðastöðva. SAFL telur því eðlilegt að þessi áskilnaður taki mið af aðstæðum og að fullnægjandi sé að gera þá kröfu að frumframleiðendur skipi meirihluta í stjórnnum slíkra afurðastöðva.

SAFL er ennfremur ekki kunnugt um að í neinum þeim ríkjum sem við berum okkur saman við séu gerðar kröfur og skilyrði um ávöxtun eiginfjár í þessu samhengi. Þetta atriði er ekki skilgreint nánar í frumvarpinu eða í greinargerð en gert virðist ráð fyrir að ráðherra geti m.a. kveðið nánar á um þetta í reglugerð. Umrædd heimild ráðherra til að skilgreina framangreint nánar í reglugerð, án nokkurrar frekari leiðbeiningar löggjafans, getur leitt til þess að umrætt heimildarákvæði verður ekki nýtt í framkvæmd. Þá kann þessi heimild ráðuneytisins að vinna gegn rekstraröryggi þessara fyrirtækja og koma í veg fyrir að framleiðendur hætti fé sínu til nauðsynlegra fjárfestinga í kjötiðnaði. Óvissa mun hækka áhættu lánveitenda sem mun leiða til hærri fjármagnskostnaðar og draga verulega úr því hagræði sem undanþágunni er ætlað að skapa.

SAFL telur því að með framangreindri skilgreiningu sé einsýnt að frumvarpið nái ekki til afurðastöðva sem tillögur verkefnisstjórnar um nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland og síðar Spretthóps matvælaráðherra varðaði – m.ö.o. frumvarpið virðist ekki gera ráð fyrir því að það taki til margra afurðastöðva í kjötiðnaði sem taka við sauðfé og nautgripum til slátrunar í dag. Eins og áður hefur verið bent á hefur uppsafnaður vandi margra þeirra leitt til þess að þau hafa þurft að

leita sér fjármagns til utanaðkomandi aðila og því ólíklegt að mörg þeirra myndu uppfylla tilgreind skilyrði. Kemur þetta einnig fram í 2. mgr. 6. kafla greinargerðar frumvarpsins „Mat á áhrifum“ en þar segir: „*Innlendar afurðastöðvar eru þó að nokkru eða verulegu leyti í eigu bænda þótt það sé misjafnt eftir búgreinum, en ekki er hægt að fullyrða um að þær uppfylli skilyrði frumvarpsins án breytinga.*“ Af því leiðir að sú svarta mynd sem blasir við í rekstri kjötafurðastöðvanna mun að öllum líkindum raungerast til tjóns fyrir eigendur þeirra, þ.e. bændur og fyrirtæki bænda sem að þessum afurðastöðvum standa.

Skráning félaga frumframleiðenda

Þá gerir frumvarpið þá kröfu í 3. mgr. b-liðar 1. gr. að sækja skuli um skráningu frumframleiðendafélags. Vegna þessa vill SAFL í fyrsta lagi vekja athygli á að ekki kemur fram hjá hvaða aðila skuli sækja um skráningu hjá.

Þá vill SAFL benda á, í ljósi þess að frumvarpshöfundar hafa m.a. finnskar reglur að fyrirmynd, að þar í landi gildir sú regla að ef aðgerðir sem njóta undanþágu frá samkeppnisreglum hafa áhrif á viðskipti milli landa skal beita ákvæðum reglugerðar ESB nr. 1308/2013. Ef slíkar aðgerðir hafa hins vegar eingöngu áhrif á innanlandsmarkað, þ.e. í Finnlandi, gilda ákvæði finnsku samkeppnislaganna.

Þá skal einnig bent á að í Finnlandi virðist hafa verið farin sú leið í túlkun að eingöngu samtök framleiðenda sem hafa verið viðurkennd af finnsku matvælastofnuninni njóta undanþágunnar frá finnsku samkeppnislögunum. Slík regla gengur hins vegar lengra en almenna ESB reglan, sbr. það sem vikið er að í kafla 6.2. hér að ofan og ekki verður séð að slíka reglu sé að finna í gr. 2(2) í finnsku samkeppnislögunum¹². Í þessu samhengi skal einnig bent á að þegar finnska reglan var leidd í lög, og ákvæðið upphaflega túlkað, var í gildi eldri reglugerð ESB nr. 1234/2007 þar sem ríkari áhersla var lögð á skráð framleiðendafélög. Skal hér áréttað að samkvæmt þeim upplýsingum sem SAFL hefur aflað sér eru slíkar kröfur t.d. ekki gerðar í Þýskalandi og Svíþjóð, þ.e.a.s. skráning eða viðurkenning stjórnvalda þessara landa eru ekki skilyrði fyrir því að samtök framleiðenda geti notið almennu undanþágunnar séu efnisleg skilyrði hennar uppfyllt að öðru leyti.

Í þessu sambandi skal ennfremur bent á að ástæða þess að reglugerð ESB nr. 1308/2013 gerir ráð fyrir viðurkenndum samtökum framleiðanda (*e. recognised producer organisations*) er m.a. sú að slík samtök njóta ýmissa réttinda skv. reglugerðinni umfram almennar samkeppnisreglur svo sem vegna styrkveitinga, slík félög hafa heimild til að grípa til skilgreindra neyðarráðstafana og sértækar reglur gilda fyrir slík félög varðandi mismunandi landbúnaðarframleiðslu o.fl., m.a.

¹² “The provisions of section 5 do not apply to arrangements by agricultural producers, associations of agricultural producers, sector-specific associations and any associations formed by such associations if the arrangement fulfils the substantive requirements established in accordance with Article 42 of the Treaty on the Functioning of the European Union, under which the rules on competition set out in Articles 101 and 102 of the said Treaty do not become applicable. (721/2019)” - [Microsoft Word - TEM_948_2011_Kilpailulaki_en.docx \(finlex.fi\)](#)

varðandi stýringu magns sem er sett á markað. Frumvarp þetta felur ekki í sér neinar slíkar heimildir fyrir viðurkennd skráð framleiðendafélög. Hér skal ennfremur bent á það sem kemur fram í greinargerð frumvarpsins, kafla 2.1., um að „flest mikilverðustu ákvæðin [reglugerðar 1308/2013] gilda án tillits til þess hvort aflað hafi verið slíkrar viðurkenningar.“

Að teknu tilliti til framangreinds mótmælir SAFL því að undanþága hérlendis frá tilgreindum ákvæðum samkeppnislaga sé einskorðuð við skráð samtök framleiðanda og telur rétt að horfa fremur til framkvæmdar í t.a.m. Þýskalandi og Svíþjóð hvað þetta varðar, sem er einnig í samræmi við almenna reglu 209. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013, eins og áður hefur verið getið. SAFL leggur því til að 3. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins falli brott.

Frekari skilyrði um framleiðendafélög

Ekki verður hjá því komist að gera athugasemd við 2. gr. frumvarpsins þar sem ráðherra er veitt heimild til að setja nánari skilyrði um framleiðendafélög þ. á m. um starfshætti, lágmarkstjöldu félagu, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi ofl. í reglugerð. Það þarf varla að taka það fram að öll þessi ákvæði, sem leiða má líkur að verði íþyngjandi í framkvæmd, muni draga verulega úr líkum á því að nokkurn tíma muni reyna á þessa undanþágureglu í framkvæmd. Þær heimildir sem frumvarpið gerir ráð fyrir fela í sér aðferðafræði sem er á skjön við þá nálgun sem stuðst var við þegar núgildandi 71. gr. búvörulaga var samþykkt. Sú regla er stutt en einföld í framkvæmd. Því vekur furðu að ekki hafi verið tekið frekar tillit til hennar enda hefur hún gefist vel í framkvæmd.

7. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Í 4. kafla frumvarpsins er að finna almenna tilvísun til þess að frumvarpið samræmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum en þar er vísað til EES-löggjafar.

Af þessu tilefni vill SAFL taka fram að samtökin hafa um nokkurt skeið bent á aðstöðumun sem til staðar er milli íslenskra bænda og fyrirtækja þeirra samanborið við bændur í Noregi og í aðildarríkjum ESB. Í því sambandi hefur verið vísað til dæma þar sem mjög hallar á íslenska bændur.

SAFL telur mjög miður að tilvísun til þessara reglna skuli ekki leiða til víðtækari undanþágu en í frumvarpinu birtist. Í réttarkerfum þeirra ríkja sem Ísland ber sig iðulega saman við er á stöku stað gengið lengra ef aðstæður í viðkomandi ríki krefjast þess. Er það ekki gert í fyrirliggjandi frumvarpi og oft vísað til skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Ísland er sannanlega aðili að EES-samningnum en eins og rakið hefur verið tekur EES-samningurinn ekki í grunninn til landbúnaðar og í réttarkerfi ESB hefur landbúnaðarstefna sambandsins ákveðinn forgang gagnvart samkeppnislögum. Með aðild Íslands að EES-

samningnum voru tveir hlutar íslensks efnahagslífs undanskildir að mestu – landbúnaður og sjávarútvegur. Af þeim sökum hefur íslenska ríkið svigrúm til að ákveða sína eigin landbúnaðarstefnu, þar með talið að ákveða inntak og eðli þess sambands sem er á milli landbúnaðarstefnunnar og samkeppnisreglna. Það hefur t.a.m. ESB gert með því að mæla fyrir um forgangsáhrif landbúnaðarstefnu ESB gagnvart samkeppnisreglum sambandsins. Með sama hætti hefur norska ríkið ákveðið að undanþáguregla norsks réttar taki ekki einungis til 10. gr. norsku samkeppnislaganna (ólögmætt samráð) heldur líka til 11. gr. laganna (misnotkun á markaðsráðandi stöðu) auk þess sem ákvæði norsks réttar leiðir til sambærilegra forgangsáhrifa landbúnaðarstefnu Noregs gagnvart samkeppnisreglum.

Þessi staðreynd staðfestir öðru fremur að íslenska ríkið getur gengið mun lengra og kemur EES-samningurinn ekki í veg fyrir það að því gefnu að pólitískt mat löggjafans liggi fyrir að því leyti. Vísast í þessu sambandi til fyrri umfjöllunar í umsögn þessari um takmarkað gildissvið EES-samningsins þegar að framleiðslukerfi landbúnaðar kemur.

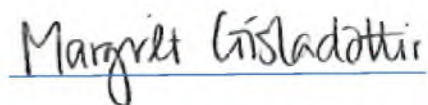
8. Niðurlag

Samkvæmt framansögðu leggst SAFL gegn framlagningu frumvarpsins í óbreyttri mynd. Umrætt frumvarp er hvorki í samræmi við þingsályktunartillögu nr. 21/153, sbr. tillögur verkefnisstjórnar um nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland og síðar Spretthóps matvælaráðherra, að því er raunverulega hagræðingarmöguleika varðar, né í samræmi við beiðni SA, SI og BÍ um að afurðastöðvum í kjötiðnaði yrði heimilað að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu um framleiðslu einstakra kjötvara og hafa með sér annars konar samstarf til að draga úr kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötafurða með svipuðum hætti og nú gildir skv. 71. gr. búvörulaga.

Til skýringar eru með umsögn þessari lagðar fram undanþágureglur í rétti nágrannaþjóða en þær hafa verið lagðar fram með fyrri umsögnum samtakanna.

Fulltrúar SAFL eru reiðubúnir til að koma fyrir nefndina til frekari umræðu og skoðanaskipta sé þess óskað.

Fyrir hönd
Samtaka fyrirtækja í landbúnaði



Margrét Gísladóttir,
framkvæmdastjóri SAFL

VIÐAUKI 1:

UNDANÞÁGUR FRÁ SAMKEPPNISLÖGUM FYRIR BÆNDUR OG FYRIRTÆKI ÞEIRRA Í NORSKUM, SÆNSKUM, FINNSKUM OG ÞÝSKUM RÉTTI

A. Noregur (Konkurranseloven; LOV-2004-03-05-12)

1. Norsku samkeppnislögin voru upphaflega samþykkt í norska þinginu árið 1993, en núgildandi lög eru frá 2004. Markmið laganna er að auka samkeppni til að tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins.
2. Í lögnum er mælt fyrir um bannreglu sambærilegri 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, en auk þess er að finna bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu sambærilega 11. gr. íslensku samkeppnislaganna.
3. Í 2. mgr. 3. gr. norsku samkeppnislaganna er að finna svohljóðandi undanþágu:

Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.

4. Árið 2004 setti norski konungurinn reglugerð þar sem mælt var fyrir um undanþágu fyrir framleiðendur landbúnaðarvara sem er svohljóðandi:

§ 2. Unntak for produksjon og omsetning som er regulert i lov, forskrift eller i avtale mellom staten og næringsorganisasjoner

Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet oppførelse mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a) *lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller*
- b) *avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.*

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.

B. Svíþjóð (Konkurrenslag 2008:879)

5. Sænsku samkeppnislögin voru samþykkt í sænska þinginu árið 2008. Markmið laganna er að ryðja úr vegi og vinna gegn hindrunum á virkri samkeppni í framleiðslu og viðskiptum með vörur, þjónustu og önnur gæði.
6. Í 1. gr. 2. kafla laganna er mælt fyrir um bannreglu sambærilegri 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Umrætt ákvæði 1. gr. 2. kafla sænsku samkeppnislaganna bannar því alla samninga og samþykktir fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði að koma í veg fyrir samkeppni, hún takmörkuð eða henni raskað.
7. Í 4. gr. 2. kafla sænsku samkeppnislaganna er hins vegar mælt fyrir um undanþágu frá þessari bannreglu. Ákvæðið er svohljóðandi:

Förbudet i 1 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

- 1. produktion, insamling, förädling, försäkring eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller skogsprodukter, eller*
- 2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses i 1.*

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller

2. att försämningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försämningsen sker direkt mellan medlemmen och tredje man.

8. Samkvæmt framansögðu gildir undanþága frá samkeppnislögum fyrir frumframleiðendur landbúnaðarvara og dótturfélög þeirra um samstarf sem lýtur að framleiðslu, söfnun, vinnslu, sölu eða skyldrar starfsemi, s.s. notkun sameiginlegrar aðstöðu, geymslu, undirbúning, dreifingu eða markaðssetningu landbúnaðar-, garðyrkju- eða skógræktarafurða eða kaup á vörum eða þjónustu vegna ofangreindrar starfsemi.

C. Finnland (Konkurrenslag No. 948/2011)

1. Finnsku samkeppnislögin voru samþykkt í finnska þinginu árið 2011. Í 1. gr. laganna er mælt fyrir um að markmið laganna sé að vernda áreiðanlega og skilvirka efnahagslega samkeppni frá skaðlegum samkeppnishömlum.
2. Um gildissvið laganna er fjallað í 2. gr. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. taka lögin ekki til samninga eða ráðstafana á vinnumarkaði. Þá segir í 2. mgr. 2. gr. að lögin taki ekki til framleiðenda landbúnaðarvara eða samtaka þeirra. Ákvæði er svohljóðandi (í enskri þýðingu finnska Samkeppniseftirlitsins og ráðuneytis viðskipta og vinnumarkaðar):

Section 5 of this Act shall not be applied to arrangements by agricultural producers, associations of agricultural producers, sector-specific associations, and any associations formed by these sector-specific associations concerning the production or sales of agricultural products or the use of common storage, processing or refining facilities if the arrangement fulfils the substantive requirements established in accordance with Section 42 of the Treaty on the Functioning of the European Union, under which the rules on competition of Articles 101 and 102 of the said Treaty shall not apply.

3. Samkvæmt framansögðu tekur 5. gr. finnsku samkeppnislögin ekki til samninga eða ráðstafana framleiðenda landbúnaðarvara, samtaka sérgreinasambanda eða annarra samtaka að því marki sem samstarf þeirra varðar framleiðslu eða sölu landbúnaðarvara eða notkun sameiginlegrar geymsluaðstöðu eða úrvinnslubúnaðar ef samningar eða ráðstafanir fullnægja áskilnaði 101.-102. gr. TFEU. Rétt er að geta þess að 5. gr. finnsku samkeppnislögin er sambærileg bannreglu 10. gr. íslensku samkeppnislögin.

D. Þýskaland (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)

1. Þýsku samkeppnislögin voru samþykkt í þýska Sambandsþinginu árið 2013. Í 1. gr. laganna er mælt fyrir um sambærilega bannreglu og er að finna í 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Þannig er tiltekið í 1. gr. þýsku laganna að bannaðir séu samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstillar aðgerðir sem miða að því eða verða til þess að koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni.

2. Í 5. kafla þýsku laganna er fjallað um sérreglur sem gilda skulu fyrir tiltekna þætti þýsks efnahagslífs. Í 28. gr. er að finna undanþágureglur fyrir þýskan landbúnað. Ákvæði er svohljóðandi (í enskri þýðingu þýska Samkeppniseftirlitsins):

(1) Section 1 shall not apply to agreements between agricultural producers or to agreements and decisions of associations of agricultural producers and federations of such associations which concern:

1. the production or sale of agricultural products, or

2. the use of joint facilities for storing, treating or processing agricultural products.

provided that they do not maintain resale prices and do not exclude competition. [...]

(2) Section 1 shall not apply to vertical resale price maintenance concerning the sorting, labelling or packaging of agricultural products.

(3) Agricultural products shall be the products listed in Annex I to the Treaty on the Functioning of the European Union as well as the goods resulting from the treatment or processing of such products, insofar as they are commonly treated or processed by agricultural producers or their associations.

3. Af þessu ákvæði leiðir að bannákvæði þýsku samkeppnislaganna gildir ekki um samninga milli framleiðenda landbúnaðarvara og samtaka þeirra sem lúta að framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða, notkun sameiginlegrar aðstöðu og meðhöndlunar landbúnaðarvara. Þá gildir bannákvæðið ekki um lóðrétt samninga sem taka til flokkunar, vörumerkingar og þökkunar landbúnaðarvara.

VIÐAUKI 2:

UNDANÞÁGUR FRÁ SAMKEPPNISLÖGUM EVRÓPUSAMBANDSINS

1. Víðtækar undanþágureglur gilda í ESB um framleiðslu landbúnaðarvara. Í gildi er reglugerð ESB nr. 1308/2013 um stofnun sameiginlegs markaðar með landbúnaðarafurðir.¹³ Í 152. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um að aðildarríki geti viðurkennt samtök framleiðenda í tilteknum geira og stefna að tilteknu markmiði.
2. Í 2. mgr. 209. gr. reglugerðarinnar er svo mælt fyrir um undanþágu frá 101. gr. TFEU, þ.e. samkeppnisreglum ESB, fyrir bændur og viðurkennd samtök þeirra, en ákvæðið hljóðar svo:

„Ákvæði 101. gr. (1. mgr.) sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gilda ekki um samninga, ákvarðanir og samstilltar aðgerðir bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka, eða samtaka framleiðenda sem eru viðurkennd skv. 152. gr. eða 161. gr. þessarar reglugerðar, eða félaga samtaka framleiðenda sem eru viðurkennd skv. 156. gr. þessarar reglugerðar, sem varða framleiðslu eða sölu á landbúnaðarafurðum eða notkun sameiginlegrar aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu á landbúnaðarafurðum, nema þegar það stæfnar markmiðum 39. gr. sáttmálans í hættu.“

3. Af framansögðu leiðir að víðtækar undanþágur gilda fyrir bændur og samtök þeirra, svo og samtök viðurkenndra framleiðenda, frá samkeppnisreglum ESB, enda séu aðgerðir þeirra í samræmi við landbúnaðarstefnu ESB. Undanþágan tekur til 101. gr. TFEU en sú grein samsvarar 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

¹³ Fullt heiti reglugerðarinnar er Regulation (EU) No. 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products. Sjá hér: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&from=EN>.