

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
Smiðju, Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2024

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

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til beiðni atvinnuveganefndar, dags. 9. febrúar sl., um umsögn um ofangreint mál á þingskjali 565.

Í frumvarpinu er lagt til að félögum frumframleiðenda búvara verði veitt undanþága frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði varðandi samninga og ákvarðanir um framleiðslu og sölu búvöru, sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru, enda sé með þessu ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð.

FA hefur veitt umsagnir um málið á fyrri stigum; áform matvælaráðuneytisins um lagasetningu og frumvarpsdrög ráðuneytisins sem birt voru í samráðsgátt. FA þykir miður að í engu hafi verið tekið mið af athugasemdum og ábendingum félagsins áður en frumvarpið var lagt fyrir Alþingi og ítrekar þau sjónarmið sem fram komu í fyrri umsögnum. Um frumvarpið hefur félagið eftirfarandi að segja:

I. Varasamt fordæmi

Í greinargerð frumvarpsins er það orðað svo að „samtök í atvinnulífinu“ hafi óskað eftir því við ríkisstjórnina að afurðastöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar. Rakið er hvernig formenn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands hafi sent stjórnvöldum erindi og óskað eftir því, með vísan til óviðunandi stöðu bænda og afurðastöðva, að leitað verði leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu.

Félag atvinnurekenda telur afar varasamt fordæmi sett ef afmörkuðum hópi fyrirtækja er veitt sérstök undanþága frá samkeppnislögum á þeim forsendum að illa gangi í rekstrinum og hagræðingar sé þörf. Þar með væri búið að opna á flóð undanþágubeiðna, sem með tíð og tíma gæti holað samkeppnislöggjöfina að innan, með tilheyrandi skaða fyrir atvinnulíf og almenning. FA leggst eindregið gegn slíkum undanþágum, ekki sízt vegna þess að samkeppnislögin eru sjaldnast ástæða þess að illa gengur í einhverjum tilteknum rekstri. Að bregðast við rekstrarörðugleikum með því að heimila fyrirtækjum það, sem annars er alla jafna talið lögbrot og veldur neytendum tjóni, er „lausn“ sem er ekki í neinu rökbundnu samhengi við hið meinta vandamál. Reyndar verður ekki séð að verulegur hluti þeirra félaga sem um ræðir eigi í nokkrum einustu rekstrarörðugleikum, eins og vikið verður að síðar.

II. Heimildir eru fyrir hendi

Í 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir ofangreindri undanþáguheimild til handa framleiðendafélögum í landbúnaði, en jafnframt gert ráð fyrir eftirliti Samkeppniseftirlitsins (SE) með aðgerðunum og að stofnuninni sé heimilt að mæla fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélaga séu óheimilir, að þeim skuli breytt eða skylt verði að láta af þeim, enda feli þeir í sér hættu á að samkeppni sé útilokuð.

FA fær ekki betur séð en að þetta fyrirkomulag muni virka með svipuðum hætti og 15. gr. samkeppnislaga gerir í dag og vaknar þá sú spurning til hvers sé af stað farið. Félagið er allsendis ósammála því mati matvælaráðuneytisins að ónóg ákvæði séu í lögum um heimildir til handa fyrirtækjum í landbúnaði, framleiðendafélögum meðtöldum, að hafa með sér samstarf. Margvíslegir möguleikar eru á samstarfi framleiðenda búvöru og samstarfi eða jafnvel samruna afurðastöðva *áð óbreyttum lögum*, án undanþágna frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Samstarfið þarf bara að uppfylla skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga, sem eru svohljóðandi:

„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.“*

Árið 2020 varð sú breyting á samkeppnislögum að fyrirtæki geta sjálf metið hvort mögulegt samstarf þeirra uppfyllir skilyrði 15. greinarinnar og þurfa ekki að sækja sérstaklega um undanþágu, en SE getur áfram metið eftirá hvort skilyrði séu uppfyllt. Þannig er afurðastöðvum í raun ekkert að vanbúnaði að ganga til samstarfs, innan ramma laganna. Það að hagsmunahópar telji nauðsynlegt að löggjafinn veiti þeim undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaganna, sem ganga lengra en þessi núgildandi ákvæði, bendir hins vegar til að þeir treysti sér ekki til að rökstyðja að samstarfið uppfylli þau skilyrði sem sett eru í lögnum, til dæmis um ávinning neytenda eða hömlur á samkeppni. Það bendir jafnframt sterklega til að engin ástæða sé til að láta undan þessum sérhagsmunaprýstingi.

Í greinargerð með drögum ráðuneytisins að tengdu máli var því haldið fram að umrætt ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veitti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs, m.a. þar sem ekki væri heimilt að taka tillit til hagsmuna framleiðenda og því væri þörf á að lögfesta sérstaka heimild til samstarfs í búvörulögum. FA ítrekar þá afstöðu sína að þetta sé fullkomin markleysa. Afstaða Samkeppniseftirlitsins, FA og fleiri aðila hefur verið að 15. greinin eins og hún stendur veiti nægt svigrúm til eðlilegs og lögmæts samstarfs sem skilar ábata til framleiðanda og neytenda. Það liggur í hlutarins eðli að ákvörðun um samruna, samstarf eða verkaskiptingu er tekin á grundvelli hagsmuna framleiðenda. Hún þarf hins vegar að rúmast innan þess ramma laganna, sem 15. greinin markar að öðru leyti. Ef framleiðendur telja þann ramma ekki duga, eru þeir í rauninni að segja að þeir treysti sér ekki til að uppfylla skilyrðin um m.a. ávinning neytenda og að skaða ekki samkeppni að því er varðar verulegan hluta þeirra vara sem um ræðir.

FA vill jafnframt enn á ný vísa til nýlegs dæmis um samruna kjötafurðastöðva sem samkeppnisyfirvöld heimiluðu – og matvælaráðuneytið virðist ekki hafa haft fyrir að kynna sér almennilega, miðað við frumvarpið og fyrri drög þess. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021 var heimilaður samruni kjötafurðastöðvanna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða með skilyrðum, sem tryggja eiga hag bæði bænda og neytenda. Möguleikar til hagræðingar á þessum markaði, innan ramma núgildandi samkeppnis- og búvörulöggjafar, eru því augljóslega fyrir hendi og Samkeppniseftirlitið reiðubúið að koma til móts við fyrirtæki í því efni.

III. Afkoma afurðastöðva er mismunandi

FA ítrekar þær ábendingar sem fram hafa komið í fyrri umsögnum félagsins um skyld mál, að afkoma afurðastöðva í kjötiðnaði er afar mismunandi og hæpið að alhæfa að afkoma í greininni sé léleg, eins og er þó gert í greinargerð frumvarpsins. Félagið bendir þingnefndinni á að skoða ársreikninga afurðastöðva undanfarin ár. Hér eru nokkur dæmi: Kaupfélag Skagfirðinga var rekið með 1,7 milljarða króna hagnaði árið 2022 og 5,4 milljarða hagnaði árið áður. Hagnaðurinn er svo mikill að kaupfélagið hefur þurft að ávaxta hann með fjárfestingum í rekstri skyndibitastaða í Reykjavík. Hagnaður Sláturfélags Suðurlands hefur farið vaxandi undanfarin ár; var 792 milljónir á síðasta ári skv. nýbirtu uppgjöri, 549 milljónir árið 2022 og 233 milljónir árið áður. Í síðustu þremur ársreikningum SS er vitnað til betri markaðsaðstæðna og árangursríkra hagræðingaraðgerða. Stjörnugrís hagnaðist um 39 milljónir árið 2022 og 308 milljónir árið 2021. Langisjór, móðurfélag Matfugls og Síldar og fisks/Ali, hagnaðist um 3,9 milljarða 2022 og 13,7 milljarða árið áður. Eiginfjárstaða allra þessara félaga er ágæt.

IV. Hvaða afurðastöðvar falla undir ákvæði frumvarpsins?

Í greinargerð frumvarpsins segir að það sé viðbragð við meintum erfiðum rekstri kjötafurðastöðva. Eins og áður segir er afkoma afurðastöðva mjög mismunandi. Í frumvarpinu er sett fram skilgreining á því hvaða félög geti fallið undir það að teljast félög frumframleiðenda. Engin tilraun er hins vegar gerð til þess að meta hvaða afurðastöðvar í kjötiðnaði gætu fallið undir skilgreiningu frumvarpsins og þar með er jafnframt allsendis óljóst hvaða áhrif samþykkt frumvarpsins gæti haft á lausn þess meinta vandamáls sem lýst er í greinargerðinni. Engin tilraun er gerð til að máta t.d. ákvæði frumvarpsins við niðurstöður athugunar Samkeppniseftirlitsins á þessum markaði, sem sjá má á myndinni hér til hliðar og birt var í umsögn SE um ein af fyrri frumvarpsdrögum matvælaráðuneytisins í desember 2022.

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

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

V. Að lokum

Af framangreindu má vera ljóst að FA telur verr af stað farið en heima setið hvað framlagningu frumvarps þessa varðar. Að mati félagsins eru nægar heimildir í núverandi löggjöf til að mæta áskorunum í rekstri afurðastöðva. Með samþykkt frumvarpsins væri sett afar varasamt fordæmi og eru ákvæði þess illa útfærð tilraun til að leysa lítt skilgreint vandamál. Félagið leggst eindregið gegn samþykkt frumvarpsins.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA