



Nefndarsvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík  
[nefndarsvid@althingi.is](mailto:nefndarsvid@althingi.is)

Dagsetning 8. apríl 2024  
Málsnúmer MAR23101181

Matvælaráðuneytið vísar til nýsamþykktara laga um breytingar á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög). Í ljósi athugunar ráðuneytisins á þeim breytingum sem gerðar voru á frumvarpinu í meðförum þingsins, ábendingum sem borist hafa ráðuneytinu í kjölfar samþykktar laganna og þess að sérfræðingar ráðuneytisins voru ekki boðaðir á fund nefndarinnar við afgreiðslu málsins telur ráðuneytið telur rétt að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Markmið frumvarps matvælaráðherra sem lagt var fram á Alþingi í nóvember 2023 um breytingar á búvörulögum miðaði að því að heimila að fyrirtækjum í eigu eða undir meirihlutastjórn frumframleiðenda (bænda) að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Horft var til reglna ESB á þessu sviði, einkum í Finnlandi, Svíþjóð og Danmörku. Fyrirkomulag í Noregi er hluti af stærri heildarumgjörð starfsskilyrða landbúnaðarins þar í landi. Markaðsráðandi afurðastöðvar hafa þar sérstakar skyldur, þar sem þeim er meðal annars ætlað að stuðla að því að viðmiðunarverð ákveðinna afurða verði sem næst því sem samið er um á milli bænda og stjórnvalda í árlegum samningaviðræðum, eins og vikið er að í álit meirihluta atvinnuveganefndar vegna málsins. Hefði sú leið verið farin héraðs hefði það krafist umfangsmeiri lagabreytinga og samræmingar við gildandi búvörusamninga og var því í frumvarpinu fremur horft til hinna þriggja Norðurlandanna. Frumvarpið tók mið af samþykktum landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040, samanber ályktun Alþingis nr. 21/153, þar sem fram kemur sú áhersla að tryggja verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndunum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.

Málefni framleiðendafélaga og samkeppnisundabága fyrir ákveðna hluta framleiðslukeðju kjötafurða hafa verið til skoðunar í ráðuneytinu um árabil, líkt og nánar er gert grein fyrir í greinargerð frumvarpsins. Frumvarpið sem lagt var fram tók mið af reglum sem um framleiðendafélög gilda í nágrannaríkjum, enda hefur verið bent á að víðtækari undanþágur geti farið gegn ákvæðum EES samningsins.

Breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í meðförum þingsins ganga mun lengra en hið upprunalega frumvarp. Með hinum nýju lögum er framleiðendafélögum veitt víðtækari undanþága frá samkeppnislögum, þar sem samrunaæftirlit er einnig undanþegið, og ekki er gerð krafa um eignarhald eða stjórn bænda í framleiðendafélögum. Hvað varðar samræmi breytinganna við skuldbindingar Íslands á grundvelli EES samningsins segir nefndarálit meirihluta atvinnuveganefndar, sbr. þingskjal 1270 – 505. mál:

“Þá skal bent á að þótt ákvæði frumvarpsins, sem felur í sér að samrunaæftirlit verði undanþegið og nægilegt sé að afurðastöðvar séu að hluta í eigu eða undir stjórn bænda, sé rýmra en gildir almennt innan ESB verður ekki séð, m.a. með hliðsjón af núverandi 71. gr., sbr. einnig fordæmi Norðmanna, að óheimilt sé samkvæmt EES-samningnum að setja slíka rýmri reglu. Áréttað skal að verði heimild frumvarpsins nýtt mun þurfa að uppfylla tiltekin skilyrði, m.a. með tilliti til hagsmuna frumframleiðenda og neytenda.”

Líkt og að framan getur er hins vegar ekki að finna kröfu um að framleiðendafélag sé í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda í lögunum. Getur félag þar af leiðandi talist vera framleiðendafélag sem er fyrsti framleiðandi kjötafurða og afleiddra afurða og annast slátrun og/eða vinnslu kjötafurða og afleiddra afurða. Þess skal getið í samþykktum félags að tilgangur þess sé að starfa sem framleiðendafélag. Ekki er kveðið á um frekari skilyrði í lögunum. Með vísan til framangreinds geta fyrirtæki sem starfa á þessum markaði í dag, sem stunda fjölbreytta starfsemi, til dæmis við innflutning landbúnaðarafurða og jafnvel rekstur sem ekki fellur undir landbúnað, þannig fallið undir undanþáguna að mati ráðuneytisins. Þá er ekki kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað framleiðendafélaga frá annarri starfsemi. Misræmi í lagatexta og lögskýringargögnum hvað þetta varðar er óheppilegt og hefur valdið misskilningi í opinberri umræðu um málið. Sé þess kostur er æskilegt að gerðar verði leiðréttingar á nefndaráliti nefndarinnar eða leiðréttingum upplýsingum komið á framfæri með öðrum hætti.

Samkvæmt lögunum er Samkeppniseftirlitinu falið eftirlit með framkvæmd 2. mgr. 71. gr. A laganna, þar sem kveðið er á um skilyrði sem framleiðendafélög skulu uppfylla. Ekki er útfært í lögunum hvernig eftirliti skuli háttað auk þess sem óljóst er hvaða úrræða Samkeppniseftirlitið geti gripið til í þeim tilfellum sem félög uppfylla ekki skilyrði laganna, líkt og bent var á í erindi Samkeppniseftirlitsins til nefndarinnar, dags. 20. mars sl. Er því ljóst að ákveðin óvissa er uppi um hvernig staðið skuli að framkvæmd eftirlits. Þá er rétt að geta þess að Samkeppniseftirlitið hefur þegar sent matvælaráðherra erindi á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 þar sem vakin er athygli ráðherra á því að ákvæði hinna nýsamþykktu laga gætu strítt gegn markmiðum samkeppnislaga og torvelað frjálsa samkeppni í viðskiptum. Er því beint til matvælaráðherra að beita sér fyrir því að lögin verði tekin til ítarlegrar skoðunar, áhrif þess á bændur og neytendur metin og viðeigandi breytingar gerðar.

Framleiðendafélög munu við gildistöku laganna búa við víðtækar undanþágur frá samkeppnislögum. Í fyrrgreindu erindi Samkeppniseftirlitsins til nefndarinnar dags. 20. mars sl., kemur fram að með þessari lagabreytingu er kjötafurðastöðvum veitt sjálfðæmi um verðlagningu til bænda og smásala/neytenda. Ekki er gert ráð fyrir að annars konar aðhald komi í staðinn fyrir þá krafta samkeppninnar sem banninu við samráði og eftirliti með samrunum er ætlað að veita, líkt og til dæmis opinber verðlagning í mjólkurframleiðslu. Þá er ekki gert ráð fyrir því að bændur geti skapað aðhald í gegnum meirihlutaeignarhald eða stjórnun. Hefur Samkeppniseftirlitið lýst áhyggjum af hagsmunum bænda hvað varðar afurðaverð og framþróun greinarinnar og hagsmunum neytenda. Ráðuneytið telur að æskilegt hefði verið að skoða hvort þörf væri á slíkum varnögnum við lagasetninguna til að gæta að hagsmunum bænda og neytenda, svo sem með ákvæðum um frekari opinbera verðlagningu á málefnasviðinu.

Að lokum tekur ráðuneytið undir áhyggjur Samkeppniseftirlitsins um áhrif laganna gagnvart skuldbindingum samkvæmt EES reglum, einkum 53. gr. EES samningsins. Ljóst er að áhrifamat hins upprunalega frumvarps nær ekki til svo víðtækra breytinga líkt og ákveðið var að gera á lögunum í meðförum þingsins. Búist er við því að fyrirspurn berist frá ESA til íslenskra stjórnvalda í tengslum við lagabreytingarnar.

Ráðuneytið er reiðubúið til að gera atvinnuveganefnd nánari grein fyrir ofangreindum athugasemdum og frekara samtals um málið ef óskað er.

F.h. ráðherra

Ása Þórhildur Þórðardóttir

Elísabet Anna Jónsdóttir