

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (framleiðendafélög).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund gesti frá Bændasamtökum Íslands, Samtökum fyrirtækja í landbúnaði, Samtökum verslunar og þjónustu, Samkeppniseftirlitinu og Viðskiptaráði Íslands.

Nefndinni bárust átta umsagnir um málið sem eru aðgengilegar á síðu þess á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á búvörulögum þess efnis að frumframleiðendum og félögum þeirra verði heimilað að eiga með sér samstarf til að vinna að hagsmunamálum. Auk þess er í frumvarpinu fjallað um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með framkvæmd slíkra heimilda og um mörk samkeppnisréttar og búvörulaga. Þá er í frumvarpinu kveðið á um skilyrði þess að félög teljist frumframleiðendafélög.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Það er mat meiri hlutans að tryggja verði með löggjöf að innlendir framleiðendur í landbúnaði hafi ekki minna svigrúm til hagræðingar en í nágrennanríkjum Íslands sem starfa samkvæmt ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins). Meiri hlutinn telur þó rétt að hafa í huga að ákvæði EES-samningsins eiga einungis að litlu leyti við um framleiðsluferfi landbúnaðar hér á landi. Íslensk stjórnvöld hafa því umtalsvert svigrúm til að móta eigin stefnu í málaflokknum, að teknu tilliti til aðstæðna hérlendis, og taka tillögur meiri hlutans um undanþágur frá samkeppnislögum mið af því. Er ítarleg grein gerð fyrir þeim undanþágum frá samkeppnislögum sem tillögur meiri hlutans lúta að í kafla að aftan um samspil við samkeppnislög.

Á undanförunum árum hefur rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður, einkum þó við slátrun og vinnslu sauðfjárafurða. Samkvæmt greiningu Deloitte frá því í apríl árið 2021 má skapa umtalsverðan ávinning með hagræðingu og endurskipulagningu á rekstri innlendra sláturleyfishafa í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár. Er metið að rekstrarhagræðing við samþjöppun afurðastöðva geti numið á bilinu 0,9–1,5 milljörðum kr. og losað um fjárbindingu og lækkað fjárfestingarþörf til framtíðar. Á árinu 2020 hafi meðaltal nýtingar af sláturgetu einungis numið 61% í sauðfjárslátrun og 31% í slátrun stórgripa og því sé umtalsverð umframgeta í greininni. Frá þeim tíma hefur fjöldi sauðfjár sem kemur til slátrunar dregist saman um 11,5% og má leiða líkur að því að nýtingarhlutfall hafi lækkað í samræmi við það.

Magn kjötvara sem hægt er að flytja til Íslands á tollkvóta jókst töluvert í kjölfar undirritunar tvíhliða samnings við Evrópusambandið um tollfríðindi fyrir landbúnaðarvörur árið 2007. Innflutningur jókst aftur umtalsvert eftir að tvíhliða samningur um sama efni frá árinu 2018 leysti þann fyrri af hólm, sbr. skýrslu starfshóps sem skipaður var til að skoða út- og

innflutningstölur landbúnaðarvara frá 12. október 2020. Að teknu tilliti til þess sem þar kemur fram má ljóst vera að innlendir landbúnaður, þ.m.t. kjötframleiðsla, eigi í umtalsverðri samkeppni við erlenda kjötframleiðslu. Það er eitt af því sem skapað hefur erfiða stöðu greinarinnar.

Í kjölfar skýrslu spretthóps um alvarlega stöðu í matvælaframleiðslu árið 2022 var frumvarp til laga um breytingar á búvörulögum birt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-216/2022). Frumvarpinu var ætlað að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu. Ýmsar athugasemdir voru gerðar við efnistöð frumvarpsins í samráðsferli. Samkeppniseftirlitið taldi þá undanþágu sem lögð var til í frumvarpsdrögum mögulega fara gegn ákvæðum EES-samningsins auk þess sem eftirlitið taldi að hún gengi lengra en tíðkaðist í nágrannalöndum. Hagaðilar töldu frumvarpið ganga of skammt að ýmsu leyti miðað við þær undanþágur sem gilda í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Umrætt frumvarp gæti þó orðið grunnur að undanþágum frá samkeppnislögum ef tilteknar breytingar yrðu gerðar. Í umsögn Bændasamtaka Íslands kom fram það sjónarmið að með því að heimila færri og stærri einingum að sjá um slátrun og vinnslu afurða væri hægt að skapa hagræðingu sem skilaði sér til bænda. Frumvarpið var ekki lagt fram.

Í umsögnum sem nefndinni hafa borist vegna þessa þingmáls kemur fram að frumvarpið gangi ekki nægjanlega langt og sé ekki til þess fallið að leiðrétta aðstöðumun íslenskra bænda og fyrirtækja þeirra. Þá sé frumvarpið ekki fyllilega í samræmi við grundvöll nýsamþykkrar landbúnaðarstefnu að því er varðar hagræðingarmöguleika, til samræmis við beiðni Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtakanna frá 12. nóvember 2020 til ríkisstjórnarinnar um heimild til sameiningar afurðastöðva, og gæti þegar af þeirri ástæðu ekki orðið grunnur að undanþágu frá samkeppnislögum. Í þeim sjónarmiðum kom fram að heppilegast væri að lögleiða sambærilega undanþágu frá samkeppnislögum fyrir afurðastöðvar í kjötiðnaði og nú er í 71. gr. búvörulaga fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Ekki var þó lagt til að tekin yrði upp opinber verðlagning á kjöti eða framleiðslustýring eins og í mjólkurframleiðslu.

Í ljósi þeirra athugasemda sem hafa borist telur meiri hlutinn rétt að gera breytingar á frumvarpinu. Leggur meiri hlutinn til að lögfest verði ákvæði sem gefur kjötafurðastöðvum heimild til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara með líkum hætti og nú er kveðið á um í 71. gr. búvörulaga. Greinin er þó ekki með öllu samhljóða en meiri hlutinn leggur til að í stað þess að miða við opinbera verðlagningu, líkt og gert er í 71. gr., verði afurðastöðvum gert að uppfylla tiltekin skilyrði nýti þær heimildir til sameiningar og/eða annars samstarfs. Eru slík skilyrði sett til hagsbóta frumframleiðendum og neytendum, sbr. áskilnað a-liðar 1. gr. búvörulaga.

Breytingartillögur meiri hlutans miða að því að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu. Einnig hefur verið litið til þess að umræddar heimildir til samstarfs vegna vinnslu, þökkunar, flutnings o.fl. séu efnislega sambærilegar og þekkist í viðmiðunarlöndum, sbr. nánari umfjöllun að aftan. Þá er með tillögunum lagt til að fylgt sé eftir þeim markmiðum búvörulaga að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Með aukinni hagkvæmni í slátrun megi draga úr kostnaði við framleiðslu sem er afar mikilvægt við þær erfiðu aðstæður sem nú eru uppi í landbúnaði. Þá getur tillaga meiri hlutans orðið til þess að flýta fyrir endurnýjun í sláturhúsum og ýtt undir úreldingu síður hagkvæmra fram-

leiðslueininga. Það er mat meiri hlutans að ef ekki verður aðhafst aukist þörf fyrir hagræðingu og uppstokkun í rekstri kjötafurðastöðva með ófyrirséðum samfélagsáhrifum þar sem þær eru starfræktar.

Samspil við samkeppnislög.

Í frumvarpinu er lagt til að frumframleiðendur landbúnaðarafurða, eða félög þeirra, njóti tilteknar undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga varðandi bann við ólögsmætu samráði.

Meiri hlutinn leggur til tilteknar breytingar sem annars vegar afmarka frekar til hvaða félag undanþágan tekur, þ.e. lagt er til að undanþáguheimildin taki til afurðastöðva sem að hluta eða öllu leyti eru í eigu bænda eða er stýrt af bændum sem sinna slátrun og vinnslu á kjötvöru frá framleiðendum. Er heimildin þannig afmörkuð við tiltekna landbúnaðarframleiðslu og slík félög kölluð framleiðendafélög. Hins vegar er undanþágan færð efnislega nær þeirri undanþágu sem gildir um heimild afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að sameinast eða hafa með sér samstarf, sbr. 71. gr. búvörulaga. Af breytingartillögum meiri hlutans leiðir að framleiðendafélög verða, ef tilgreind skilyrði eru uppfyllt, undanskilin annars vegar 10. og 12. gr. samkeppnislaga og hins vegar 17. gr. a – 17. gr. e samkeppnislaga. Ákvæði 11. gr. laganna um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gildir hins vegar áfram, sbr. nánari umfjöllun að neðan.

Hvað varðar 71. gr. búvörulaga er ljóst að ákvæðið felur í sér undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga og hana ber að skýra þröngt. Þannig hefur verið litið svo á að ákvæðið viki ekki til hliðar ákvæðum samkeppnislaga að öðru leyti en leiðir af orðanna hljóðan. Þannig veitir ákvæðið ekki undanþágu frá banni samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Hið sama myndi gilda um nýtt ákvæði 71. gr. A. Þá verður einnig að horfa til markmiðs ráðstöfunar, þ.e. að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara, og til markmiða búvörulaga, m.a. um aukna hagkvæmni við búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur.

Í ljósi þess að félög sem nýta sér heimild til samruna eða til þess að eiga með sér samstarf á grundvelli ákvæðisins undirgangast með því tiltekin skilyrði og í ljósi samspils ákvæðisins við samkeppnislög leggur meiri hlutinn til að kveðið verði á um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með framkvæmd þessara skilyrða.

Í búvörulögum eru engin almenn ákvæði um heimild framleiðenda eða samtaka þeirra til að sameinast eða gera með sér samkomulag um verkaskiptingu, að eiga með sér annað samstarf eða grípa til aðgerða sem telja mætti við tilteknar aðstæður að gætu gengið nærri bannreglum samkeppnisréttar. Í búvörulögum eru ákvæði sem víkja frá samkeppnislögum í þeim tilgangi að fylgja eftir markmiðum þeirra. Þar má nefna ákvæði um fjárframlög ríkisins, verðlagningu einstakra afurða og heimildir fyrir samtök framleiðenda til að setja viðmiðunarverð fyrir nauta- og kindakjöt í viðskiptum við afurðastöðvar. Auk þess eru í 13. og 71. gr. búvörulaga veittar heimildir til afmarkaðs samstarfs afurðastöðva í mjólkuriðnaði, sem að mestu eða öllu leyti eru í eigu mjólkurframleiðenda. Leiddar hafa verið líkur að því að þessar heimildir hafi verið forsenda hagræðingar sem skilað hafi bændum og neytendum ávinningi sem nemi tveimur til þremur milljörðum króna á ári. Deilt hefur verið um gildissvið þessarar undanþágu. Með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 26/2020 frá 4. mars 2021, sem varðaði markaðsaðgerðir, var ekki talið að þær rúmuðust innan samstarfsheimilda afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Af því leiddi að 11. gr. samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gildi um þá háttsemi sem um var deilt í málinu. Af dómnum má því draga þá ályktun að bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu geti átt við um starfsemi afurða-

stöðva við tilteknar aðstæður á grundvelli nógildandi 71. gr. búvörulaga, en jafnframt hefur því verið slegið föstu að ákvæði samkeppnislaga um samruna (17. gr. a – 17. gr. e) og samráð (10. gr. og 12. gr.) eru undanskilin.

Ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veitir heimild til samstarfs fyrirtækja að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Tilgangur búvörulaga er m.a. að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Þá er tilgangur laganna að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta og að stuðla að jöfnuði milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað. Meiri hlutinn telur að ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veiti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs, m.a. þar sem ekki er heimilt að taka tillit til hagsmuna framleiðenda.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat meiri hlutans að rýmka þurfi möguleika kjötafurðastöðva til þess að sameinast eða auka samstarf sín í milli, þ.m.t. með því að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu að því er varðar framleiðslu einstakra kjötafurða og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara án þess að ákvæði 10. gr., sbr. 12. gr. og 17. gr. a – 17. gr. e samkeppnislaga, eigi við með líkum hætti og í nógildandi 71. gr. búvörulaga. Í ljósi þess að ekki er gert ráð fyrir því að samrunareglur eigi við þarf að uppfylla tiltekin skilyrði sé heimildin nýtt. Með hliðsjón af fyrrgreindu fordæmi dóms Hæstaréttar Íslands getur bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gilt um starfsemi kjötafurðastöðva við tilteknar aðstæður með líkum hætti og á við um afurðastöðvar í mjólkuriðnaði.

Með breytingartillögu meiri hlutans er þannig leitast við að tryggja að afurðastöðvar geti notið ekki lakari efnislegra heimilda á markaði, að gættum samkeppnissjónarmiðum, en þekkjast í samanburðarlöndum. Er það í samræmi við landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040. Þar kemur fram að tryggt verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf. Með hliðsjón af því að ákvæði EES-samningsins eiga hins vegar einungis að litlu leyti við um framleiðsluferfi landbúnaðar hér á landi er umtalsvert svigrúm til stefnumörkunar í málaflóknum og taka breytingartillögur meiri hlutans einnig mið af því. Er hér m.a. litið til Noregs en þar hafa verið ákveðnar rýmri undanþágur varðandi tiltekin atriði en gilda almennt í ESB-rétti. Þannig hefur Noregur undanskilið ákvæði samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu vegna afurðastöðva en slík undanþága gildir ekki í ESB-rétti. Í ljósi þess að breytingartillaga meiri hlutans byggist á núverandi 71. gr. búvörulaga þykir, með hliðsjón af fordæmi dóms Hæstaréttar Íslands, ekki rétt að leggja til slíka undanþágu. Þá skal bent á að þótt ákvæði frumvarpsins, sem felur í sér að samrunaefirlit 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.

Samanburður við önnur ríki.

Evrópusambandið.

Undanþágur frá samkeppnislögum á sviði landbúnaðar í Evrópusambandinu eru að mestu bundnar við bændur og fyrirtæki og samtök í þeirra eigu. Eitt kjarnasvið ESB-samstarfsins er hin sameiginlega landbúnaðarstefna sem varð til árið 1962. Landbúnaðarstefna ESB hefur nú tvær meginstöðir. Annars vegar eru það beinar greiðslur eða tekjustuðningur til rétthafa

og hins vegar dreifbýlisþróunarstuðningur. Þá eru enn í gildi víðtækar heimildir til opinberra uppkaupa á landbúnaðarvöru til að skapa eftirspurn og ýta undir hækkun á verði, sem og stuðningur við kostnað af birgðahaldi. Loks má nefna að tollvernd er ríkur þáttur í þessari stefnu.

Landbúnaður nýtur sérstöðu í grundvallarlögum Evrópusambandsins. Í 1. mgr. 42. gr. sáttmálans um starfshætti ESB er mælt fyrir um að samkeppnisreglur sáttmálans gildi aðeins um framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarafurðir að því marki sem Evrópuþingið og ráðið ákveða skv. 2. mgr. 43. gr. sáttmálans og með hliðsjón af markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar sem er lýst í 39. gr. sáttmálans. Eru þau að auka framleiðni, tryggja lífskjör í dreifbýlissamfélögum, tryggja stöðugleika á mörkuðum, auka framboð á matvöru og tryggja viðunandi verð til neytenda. Í dómi dómstóls Evrópusambandsins frá 14. nóvember 2017 í máli nr. C-671/15 var því slegið föstu að áherslur samkeppnisréttar um hag neytenda geti ekki einar varðað veginn um mat á gildi samstarfs framleiðenda í landbúnaði. Þar yrði einnig að horfa til markmiða sáttmálans með hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Með öðrum orðum var kveðið á um ákveðin forgangsrif landbúnaðarstefnunnar gagnvart samkeppnisreglum sambandsins.

Framleiðendur og framleiðendafélög njóta almennrar heimildar til samstarfs sem tekur til ýmiss konar innviðaverkefna, svo sem sameiginlegrar vinnslu, dreifingar, flutninga, pökkunar, geymslu og meðhöndlunar úrgangs og sameiginlegra innkaupa á aðföngum. Í reglugerð (ESB) nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir er sérstakur kafli um samkeppnismál. Þar er tekið fram að ráðstafanir framleiðendafélaga um framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða, eða sameiginlega geymslu, vinnslu eða meðferð afurða, falli ekki undir bannreglur samkeppnisákvæða sáttmála um starfshætti ESB nema markmiðum landbúnaðarstefnunnar samkvæmt sáttmálanum sé stefnt í hættu. Um leið er tekið fram að þessar ráðstafanir megi ekki fela í sér skyldu til samræmdrar verðlagningar eða leiða til útlökunar á samkeppni. Ekki er gerð krafa innan ESB um að slík félög séu sérstaklega skráð eða viðurkennd af hálfu opinberra aðila til að þau njóti hinnar almennu undanþágu. Þau geta þó óskað skráningar og þá njóta þau enn frekari réttinda í tilteknum tilvikum.

Markmið EES-samningsins er m.a. að stuðla að því að efla viðskipta- og efnahagstengsl milli samningsaðila við jöfn samkeppnisskilyrði og virðingu fyrir sömu reglum. Samningnum er þannig ætlað að skapa einsleitt evrópskt efnahagssvæði þannig að innri markaður Evrópusambandsins nái einnig til EFTA-rikkjanna. Í því sambandi skal hins vegar nefnt að Ísland stendur utan landbúnaðarstefnu ESB. Í stefnunni er kveðið á um sérstaka stöðu landbúnaðar gagnvart samkeppnisreglum með hliðsjón af markmiðum landbúnaðarstefnunnar og nýtur þannig landbúnaður margvíslegra undanþága frá samkeppnisreglum. Hefur Evrópu-dómstóllinn þannig kveðið á um að markmið landbúnaðarstefnunnar gangi framur markmiðum samkeppnisreglna sáttmála ESB skarist þessar reglur.

Ákveðinn munur er því á gildissviði EES-samningsins er varðar landbúnaðar- og fiskafurðir og sáttmála ESB um þau efni. Að því er varðar frjálsa vöruflutninga leiðir af 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins að ákvæði hans gilda einungis, ef annað er ekki tekið fram, um afurðir sem falla undir 25.–97. kafla samræmdrar vörulýsingar og vörunúmeraskrár Alþjóðatollastofnunarinnar og um vörur sem tilgreindar eru í bókun 3 við EES-samninginn í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er tilgreint. Tilteknar vörur, þ.e. meginhluti landbúnaðarafurða, voru með þessum hætti undanskildar gildissviði EES-samningsins þar sem samningsaðilar vildu hver fyrir sig viðhalda frelsi til að ákveða þær reglur sem ættu að gilda um þessar vörur óháð almennum reglum EES-samningsins.

EES-samningurinn tekur þannig ekki til lifandi dýra og framleiðslu kjöts af lifandi dýrum nema annað sé sérstaklega tekið fram. Ákvæði samningsins ná því að litlu leyti til framleiðslukerfis landbúnaðar hér á landi. Svigrúm til að móta stefnu í málaflokknum er því umtalsvert. Það hefur m.a. verið gert í Noregi og til samanburðar má nefna að þar hefur sú afstaða verið mótuð að ákvæði EES-samningsins standi ekki í vegi fyrir því að setja reglur um undanþágur frá samkeppnisreglum í landbúnaði sem ganga lengra en samsvarandi reglur innan ESB. Sem dæmi má nefna að á grundvelli norskra laga eru veittar tiltekna undanþágur fyrir framleiðslu landbúnaðarafurða frá bannákvæðum samkeppnislaga varðandi bæði misnotkun á markaðsráðandi stöðu og ólöglegt samráð en samsvarandi reglur ESB veita einungis undanþágur frá banni vegna ólöglegs samráðs.

Í ljósi þess að í 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins er vikið að því að ákvæði samningsins gildi ekki nema annað sé sérstaklega tekið fram skal bent á að ýmis ákvæði EES-samningsins geta gilt um landbúnaðarvörur að því marki sem þau hafa verið tekin upp í samninginn, svo sem með bókunum eða viðaukum. Hér má nefna heilbrigðisreglur og matvælaeignareglur samningsins. Þau atriði lúta hins vegar sérteknum reglum og eftirliti sem munu gilda fullum fetum áfram og sem ekki verður séð að skarist við undanþágur frá tilteknum samkeppnisreglum.

Svíþjóð.

Í Svíþjóð hafa framangreindar undanþágureglur ESB verið innleiddar í samkeppnislög, nr. 2008:579. Þar kemur fram að bann við samkeppnishamlandi aðgerðum á ekki við um tiltekna samninga frumframleiðenda landbúnaðarvara (eða dótturfélaga þeirra).

Samtök frumframleiðenda sem samvinnufélög geta notið undanþágunnar ef meðlimir slíkra samtaka eru bændur eða aðrir aðilar í landbúnaði, garðrækt eða skógrækt sem stunda frumframleiðslu. Áherslan er á að meðlimir samtaka stundi frumframleiðslu og ekki er gert að skilyrði að slík samtök stundi hana sjálf en þeim er það hins vegar heimilt eins og dæmi eru um.

Undanþágan tekur til framleiðslu, söfnunar, vinnslu og sölu landbúnaðarafurða eða tengdra aðgerða, svo sem til notkunar sameiginlegrar aðstöðu, geymslu, meðhöndlunar eða dreifingar á landbúnaðarafurðum eða til kaupa á aðföngum og/eða þjónustu. Þar undir fellur m.a. söfnun búfjár, slátrun, pökkun, sala o.fl. Undanþágan tekur eingöngu til starfsemi samtaka frumframleiðenda, eða meðlima þeirra, en ekki til samstarfs tveggja eða fleiri óskyldra samtaka frumframleiðenda. Samtök sem falla undir undanþáguna þurfa ekki sérstaka staðfestingu eða heimild stjórnvalda.

Undanþágan á ekki við um samninga eða samþykktir samtaka sem t.d. takmarka val á kaupanda eða birgi utan samtakanna, festa gildistíma samnings, eða hindra úrsögn úr samtökum, beint eða óbeint, t.d. með samkeppnisbanni (e. non-compete agreement) eða með óeðlilega löngum uppsagnarfresti eða sem raska verðmyndun. Hún tekur heldur ekki til samninga sem festa verð milli meðlims samtaka frumframleiðenda og þriðja aðila nema samtökin beri ábyrgð á sölnni.

Finnland.

Samkvæmt finnskum samkeppnislögum, nr. 948/2011, á bann við samkeppnishamlandi aðgerðum ekki við um tiltekna ráðstafanir framleiðenda landbúnaðarvara eða samtaka framleiðenda, eða félaga sem þau stofna. Undanþágan á eingöngu við um samtök framleiðenda sem eru lögaðilar og hafa verið samþykkt af systurstofnun Matvælastofnunar í Finnlandi en

ekki er gerð krafa um sérstakt rekstrarform. Áskilnaður um samþykki þessarar stofnunar virðist þó ekki byggjast beint á finnskum lögum heldur fremur á framkvæmd. Ekki verður séð að sami áskilnaður gildi í öðrum samanburðarlöndum.

Undanþágan tekur til allra tegunda landbúnaðar vegna ráðstafana sem lúta að vinnslu og sölu eða notkun sameiginlegra geymslna, vinnslu eða hreinsunarrýma. Þar undir fellur m.a. söfnun búfjár, slátrun, pökkun, sala o.fl.

Eingöngu samningar, ákvarðanir eða aðgerðir samtaka frumframleiðenda, eða eigenda þeirra, falla undir undanþáguna, þ.e. samstarfsráðstafanir sem þau framkvæma sín á milli. Þannig myndi samningur milli samtaka frumframleiðenda og sláturhúss, sem væri ekki hluti af samtökunum eða eigandi þeirra, ekki falla undir undanþáguna.

Undanþágan á ekki við um samninga eða samþykktir samtaka sem takmarka val á kaupanda eða birgi, eða hindra úrsögn úr samtökum, beint eða óbeint.

Noregur.

Landbúnaðarstefna Noregs byggist á fjórum grunnmarkmiðum: fæðuöryggi, að landbúnaður sé stundaður um allt landið, að hann sé sjálfbær og stuðli að virðisauka fyrir alla fæðukeðjuna á grundvelli öflugra rekstrareininga. Ríkisstjórn Noregs og samtök bænda semja árlega um landbúnaðarsamninga þar sem m.a. er kveðið á um viðmiðunarverð fyrir afurðir.

Eftirlit á markaði er framkvæmt á grundvelli sérstakra laga (n. omsetningsloven). Markmiðið er m.a. að ná jafnvægi á innanlandsmarkaði og koma á verðstýringu á grundvelli landbúnaðarsamninga. Sérstakt sölu- og markaðsráð (n. Omsetningsrådet) fer með framkvæmd laganna og kveðið er nánar á um valdsvið þess í reglugerð. Samvinnufélög bænda eru, á grundvelli reglugerðar, ábyrg fyrir jafnvægi á markaði innan hvers geira. Þannig er Nortura SA eftirlitsaðili fyrir kjöt og Tine SA fyrir mjólkurafurðir.

Með 2. mgr. 3. gr. norskra samkeppnislaga er sett heimild fyrir almennar undanþágur fyrir framleiðendur landbúnaðarvara og fyrirtæki þeirra sem nauðsynlegar eru til að styðja við framkvæmd landbúnaðarstefnu. Samkvæmt ákvæðinu eru bæði veittar undanþágur frá banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og frá banni við ólögmatu samráði.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Meiri hlutinn leggur til breytingar á frumvarpinu sem er ætlað að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu. Þannig er mælt fyrir um heimildir afurðastöðva í kjötiðnaði (framleiðendafélaga) til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli afurðastöðva að því er varðar framleiðslu einstakra kjötafurða og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara. Einnig er kveðið á um skilyrði þess að afurðastöðvar í kjötiðnaði geti nýtt sér þá heimild.

Með nýrri grein, 71. gr. A, verði jafnframt gert skýrt að þær aðgerðir sem þar koma fram falli ekki undir gildissvið annars vegar 10. og 12. gr. samkeppnislaga og hins vegar 17. gr. a – 17. gr. e samkeppnislaga að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram koma í 2. mgr. nýrrar 71. gr. A. Þar með er kveðið á um tiltekin forgangsáhrif búvörulaga gagnvart samkeppnislögum að því er efni frumvarpsins varðar, með svipuðum hætti og á við innan Evrópska efnahagssvæðisins.

A-liður 1. gr. – ólögmaett samráð.

Í ljósi þess að í breytingartillögum meiri hlutans er gert ráð fyrir nýju ákvæði, sem verði 71. gr. A, er lagt til að ákvæði a-liðar falli brott þar sem undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga mun felast í nýrri 71. gr. A.

B-liður 1. gr. – framleiðendafélög.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er m.a. sett fram skilgreining á hugtakinu framleiðendafélag. Þar kemur fram að til slíkra félaga teljist aðeins félög sem eru fyrstu framleiðendur búvöru. Tekið er fram að sama gildi um samtök slíkra félaga og að félag frumframleiðenda geti m.a. verið hlutafélag, einkahlutafélag, samvinnufélag eða sameignarfélag. Jafnframt er kveðið á um að til að slíkt félag teljist til félags frumframleiðenda þurfi frumframleiðendur að ráða yfir að lágmarki 51% atkvæða í félaginu. Þá er kveðið á um skráningarskyldu félags án þess að tilgreint sé hvert sækja skuli um slíka skráningu og að í slíkri umsókn skuli sýnt fram á að skilyrði búvörulaga og reglugerða sem settar eru með stoð í þeim séu uppfyllt. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið sem komið hafa fram við meðferð málsins um að skýra þurfi betur eða taka til endurskoðunar þau ákvæði frumvarpsins er taka til framleiðendafélaga.

Við meðferð málsins og í umsögnum sem hafa borist vegna þess hafa komið fram sjónarmið um að verulega skorti á skýrleika ákvæðisins auk þess sem það hlutfall atkvæðavægis sem miðað er við til að félag teljist framleiðendafélag geri það að verkum að verði frumvarpið að lögum hafi það takmarkaða þýðingu fyrir margar afurðastöðvar sem uppfylli ekki áskilnað frumvarpsins um að vera í meirihlutaeigu eða undir stjórn bænda. Sú staða er hins vegar m.a. tilkomin með hliðsjón af viðvarandi rekstrarvanda afurðastöðva sem margar hverjar hafa þurft að sækja sér utanaðkomandi fjármagn. Fram kom sjónarmið um að í raun væri óþarft að setja lög um félög sem eru ekki til nú, þ.e. framleiðendafélög og/eða félög sem gætu ekki uppfyllt skilyrði frumvarpsins. Einnig megi setja spurningarmerki við það vald sem ráðherra er falið með heimild til að setja nánari skilyrði um slík félög í reglugerð. Leggur meiri hlutinn því til ákveðnar breytingar sem gerð er nánari grein fyrir að aftan.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að gætt sé samræmis við hugtakanotkun í búvörulögum og leggur til breytingar þess efnis til að auka skýrleika. Hugtakið búvörur er í 4. tölul. 2. gr. laganna skilgreint sem afurðir búfjár, afurðir nautgripa, sauðfjár, hrossa, svína, alifugla og loðdýra, afurðir nytjajurta og afurðir hlunninda. Efni frumvarpsins snýr að aðgerðum er varða m.a. framleiðslu kjötafurða sem er afmarkaður þáttur búvöruframleiðslu og því leggur meiri hlutinn til breytingu á orðalagi þannig að í stað þess að vísa í „búvörur“ er vísað í kjötafurðir og afleiddar afurðir.

Meiri hlutinn telur með vísan til þess sem kemur fram að framan um að frumvarpið hafi takmarkaða þýðingu fyrir margar afurðastöðvar, sem eru ekki að öllu leyti í meirihlutaeigu eða undir stjórn bænda, rétt að fella niður 2. mgr. b-liðar. Í þess stað er hins vegar lagt til að í 1. mgr. b-liðar frumvarpsins sé tekið fram að nægilegt sé að framleiðendafélög séu aðeins félög sem teljast félög sem eru fyrstu framleiðendur kjötafurða og afleiddra afurða og sem annast slátrun og/eða vinnslu kjötafurða og afleiddra afurða.

Þá er í 3. mgr. b-liðar frumvarpsins kveðið á um skyldu til skráningar framleiðendafélags án þess að tiltekið sé hvar slík skráning skuli fara fram. Í greinargerð með frumvarpinu segir þó að ráðuneytið geri ráð fyrir því að taka á móti slíkum skráningum og er m.a. vísað til þess að það annist allar greiðslur á grundvelli búvörusamninga á grunni upplýsinga um framleiðendur og framleiðslu og hafi því undir höndum þau gögn sem þarf til að meta hvort félögin uppfylli sett skilyrði. Meiri hlutinn bendir í þessu samhengi á að telja verði að blæbrigða-

munur sé á starfsemi framleiðendafélags hér á landi og í þeim löndum sem vísað er til hér að framan um slík félög m.a. með hliðsjón af aðstæðum, auk þess sem slík félög séu almennt ekki sérstaklega skráð eða háð staðfestingu stjórnvalda í þeim löndum sem við berum okkur saman við til að tilgreindar undanþágur frá samkeppnislögum eigi við.

Meiri hlutinn telur ekki þörf á sérstakri skráningu þessara félaga sem framleiðendafélaga. Best fer á því að skráning þeirra í fyrirtækjaskrá verði á því félagiformi sem stofnendur telja henta best. Leggur meiri hlutinn því til að 3. mgr. falli brott. Meiri hlutinn telur hins vegar mikilvægt að skylt sé að tilgreina í stofnskrá eða samþykktum félags sem starfar sem framleiðendafélag að tilgangur þess sé að starfa sem framleiðendafélag til samræmis við ákvæði 71. gr. A búvörulaga og bendir á að kveðið er á um slíkan áskilnað í tillögu að breyttri 1. mgr. b-liðar 1. gr. frumvarpsins.

Ný 71. gr. A.

Meiri hlutinn leggur til að nýrri grein verði bætt við frumvarpið þar sem kveðið er á um að veitt verði almenn undanþága frá samkeppnislögum sem ná til sameininga og jafnframt samninga milli framleiðendafélaga varðandi verkaskiptingu og aðrar aðgerðir sem miða að því að halda kostnaði niðri. Tillaga meiri hlutans endurspeglar orðalag 71. gr. búvörulaga, nr. 99/1993. Munu þannig hvorki samrunareglur né bannákvæði samkeppnislaga varðandi samráð eiga við verði heimildin nýtt. Það verði hins vegar hlutverk Samkeppniseftirlitsins að kanna hvort skilyrði 2. mgr. 71. gr. A séu uppfyllt.

Í ljósi þess að í ákvæðinu er gert ráð fyrir að samrunareglur eigi ekki við leggur meiri hlutinn til að sett verði skilyrði fyrir nýtingu heimildarinnar og eru þau eftirfarandi:

a) Söfnunarskylda.

Afurðastöðvum sem hyggjast nýta sér heimildina verður skylt að safna afurðum frá framleiðendum kjötvöru á sömu viðskiptakjörum. Í krafti þeirrar undanþágu sem lögð er til þykir rétt að tryggja að allir framleiðendur séu jafnsettir hvað varðar möguleika á að koma búfé til slátrunar óháð staðsetningu og á sömu viðskiptakjörum.

b) Aðrir vinnsluaðilar.

Framleiðendafélögum verður skylt að selja öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á sömu viðskiptakjörum og vinnsluaðilum sem lúta þeirra stjórn. Með þessu skilyrði er stefnt að því að stuðla að samkeppni og fyrirbyggja að aðrir vinnsluaðilar þurfi að greiða hærra verð fyrir sömu vöru og aðilar sem lúta stjórn framleiðendafélaga.

c) Skorður við flutning viðskipta.

Ekki er heimilt að setja skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila. Er þessu skilyrði ætlað að efla og tryggja samningsstöðu bændu og stuðla að því að samkeppni ríki áfram á markaði. Ekki er ljóst að allir sláturleyfishafar taki þátt í því samstarfi sem meiri hlutinn leggur til með breytingu sinni.

d) Viðskipti um afmarkaða þætti.

Framleiðendum skal tryggður réttur til að eiga einungis viðskipti við framleiðendafélag um afmarkaða þætti, svo sem slátrun. Með þessu skilyrði er stuðlað að því að tryggja samningsstöðu bændu og fyrirbyggja hindranir fyrir minni keppinauta í slátrun og vinnslu sem breytingartillagan gæti ella skapað. Með þeim hætti verður þeim auðveldað að vinna og markaðssetja afurðir sínar sjálfir ef þeir kjósa að gera það.

Ákvæði til bráðabirgða.

Meiri hlutinn leggur til að fyrir lok árs 2028 skuli ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga á sviði hagfræði og samkeppnisrekstrar um reynslu af framkvæmd undanþágureglu 71. gr. A þar sem metin verði áhrif hennar, m.a. með hliðsjón af markmiðs-ákvæðum laganna. Meta skal sérstaklega hver ávinningur bænda og neytenda hafi verið. Meiri hlutinn telur mikilvægt að þegar reynsla verður komin á nýtt fyrirkomulag verði greint hvernig tekist hafi til með hliðsjón af undirliggjandi markmiðum búvörulaga.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu séu mikilvægur liður í að skapa raunverulega hagræðingu í allri virðiskeðjunni frá bónda til neytanda. Það ætti að skila sér í bæði hærra afurðaverði til bænda og betra verði til neytenda, sbr. umfjöllun að framan. Jafnframt eru breytingarnar liður í því að uppfylla markmið laganna um að bændur skuli njóta kjara á við sambærilegar stéttir líkt og stefnt er að með frumvarpinu. Meiri hlutinn minnir á að íslensk framleiðsla er í samkeppni við erlenda framleiðslu sem hefur óhjákvæmilega áhrif á bæði framboð og verðmyndun. Verði frumvarpið samþykkt getur það haft í för með sér verulega hagræðingu sem skilar sér í hærra afurðaverði til bænda án þess að hækka þurfi verð til neytenda. Breytingar meiri hlutans eru einnig í samræmi við matvælastefnu til ársins 2040 þar sem lögd er áhersla á að tryggja fæðuöryggi og styrkja stoðir fæðukerfa og fæðuöryggis landsins með því að styðja við nýsköpun í matvælaframleiðslu og með því að stuðla að aukinni sjálfbærni innlendrar framleiðslu með tilliti til aðfanga, auðlindanýtingar og hringrásarhagkerfis.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. A-liður falli brott.
 - b. 1. mgr. b-liðar orðist svo:

Til framleiðendafélaga teljast aðeins félög sem eru fyrstu framleiðendur kjötafurða og afleiddra afurða og annast slátrun og/eða vinnslu kjötafurða og afleiddra afurða. Sama gildir um samtök slíkra félaga. Framleiðendafélag getur m.a. verið hlutafélag, einkahlutafélag, samvinnufélag eða sameignarfélag. Þá skal skýrt tekið fram í samþykktum félags sem starfar sem framleiðendafélag að tilgangur þess sé að starfa sem framleiðendafélag til samræmis við ákvæði 71. gr. A.
 - c. 2. og 3. mgr. b-liðar falli brott.
2. Á eftir 1. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Á eftir 71. gr. laganna kemur ný grein, 71. gr. A, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er framleiðendafélögum skv. 5. gr. heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli afurðastöðva að því er varðar framleiðslu einstakra kjötafurða og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara.

Framleiðendafélög sem nýta sér heimild 1. mgr. skulu:

 - a. safna afurðum frá framleiðendum á grundvelli sömu viðskiptakjara,
 - b. selja öðrum vinnsluáðilum afurðir til frekari vinnslu á grundvelli sömu viðskiptakjara og dótturfélögum eða öðrum félögum sem framleiðendafélag hefur yfirráð yfir,

- c. ekki setja skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila,
- d. tryggja öllum framleiðendum rétt til að eiga einungis viðskipti við framleiðendafélag um afmarkaða þætti, svo sem slátrun og hlutun.

Samkeppniseftirlitið fer með eftirlit með framkvæmd 2. mgr.

3. 2. gr. orðist svo:

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Fyrir lok árs 2028 skal ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga á sviði hagfræði og samkeppnisrekstrar um reynsluna af framkvæmd undanþágureglu 71. gr. A og meta áhrif hennar m.a. með hliðsjón af markmiðsákvæðum laganna. Meta skal sérstaklega hver ávinningur bænda og neytenda hefur verið.

Jóhann Páll Jóhannsson, áheyrnarfulltrúi, er samþykkur álitinu.

Alþingi, 14. mars 2024.

Þórarinn Ingi Pétursson,
form., frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Birgir Þórarinnsson.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Óli Björn Kárasón.