

Alþingi
b.t. atvinnuveganefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. mars 2024
Tilv.: 2402009

Efni: Breytt frumvarp um undanþágur kjötafurðastöðva frá samkeppnislögum, sbr. nefndarálit vegna frumvarps til laga um breytingu á búvörulögum.

- Samkeppniseftirlitið vísar til [nefndarálits með breytingartillögu](#) (þingskjal 1270), frá meirihluta atvinnuveganefndar, um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), [505. mál](#). Útbýtingardagur nefndarálitsins var 18. mars sl., málið tekið til 2. umræðu í gær, 19. mars, og atkvæðagreiðsla eftir 2. umræðu í dag.
- Jafnframt vísar Samkeppniseftirlitið til [umsagnar](#) þess við upphaflegt frumvarp, dags. 16. febrúar síðastliðinn.
- Með þeim breytingartillögum sem fram koma í nefndaráliti meirihluta nefndarinnar hafa efnisákvæði upphaflegs frumvarps verið endurskrifuð að öllu leyti. Er í raun um að ræða nýtt frumvarp sem hefur mun víðtækari áhrif en upphaflega frumvarpið. Til glöggvunar hefur Samkeppniseftirlitið felld þær breytingar sem lagðar eru til í nefndarálitinu inn í upphaflegan frumvarpstexta, sbr. **fylgiskjal** með bréfi þessu.
- Frumvarpið svo breytt felur í meginatriðum í sér eftirfarandi:
 - Kjötafurðastöðvum verður heimilað að hafa með sér hvers konar samráð um verkaskiptingu, verðlagningu eða aðra þætti starfseminnar**, sem ólögsmætt væri í öðrum atvinnugreinum. Undanþágan tekur einnig til samtaka kjötafurðastöðva, nú innan Samtaka fyrirtækja í landbúnaði (SAFL), en samtökin hafa nýlega gengið til liðs við Samtök lónaðarins (SI), sbr. frétt á vefsíðu samtakanna 8. febrúar sl.

Í upphaflegu frumvarpi var undanþágum frá banni við samráði ætlað að taka einungis til afurðastöðva sem eru eiga eða undir stjórn frumframleiðenda, þ.e. bænda. Sú afmörkun er felld niður í tillögum nefndarinnar. Felur þetta í sér grundvallarbreytingu á frumvarpinu og verði þessi tillaga að lögum er stórfyrirtækjum sem ekki eru í eiga eða undir stjórn bænda veitt undanþága frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samráði.

Jafnframt er í tillögunum felld niður ákvæði í upphaflegu frumvarpi sem kvað á um heimild Samkeppniseftirlitsins til að mæla fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda séu óheimilir. Þá er felld niður ákvæði um skráningu framleiðendafélaga.

- Kjötafurðastöðvum verður heimilað að sameinast, án takmarkana.** Þessi heimild var ekki í upphaflegu frumvarpi. Engin dæmi er um undanþágu af þessu tagi í nágrennalöndum.



- c) **Framangreindar undanþágur taka til kjötafurðastöðva í öllum búgreinum án tillits til stöðu viðkomandi búgreinar.** Samkvæmt frumvarpinu er því ekkert því til fyrirstöðu að allar afurðastöðvar, þ.e. í kindakjöti, nautakjöti, svínakjöti og kjúklingakjöti, hafi með sér samkeppnishamlandi samstarf eða sameinist. Verði hið breytta frumvarp að lögum geta þannig allar kjötafurðastöðvar landsins, ef þær svo kjósa, runnið saman, myndað eitt einokunarfyrtæki og skaðað þannig með alvarlegum hætti hagsmuni bænda og neytenda.
- d) **Kjötafurðastöðvum er veitt fullt sjálfðæmi um verðlagningu til bænda og smásala/neytenda.** Þannig er ekki gert ráð fyrir að annars konar aðhald komi í staðinn fyrir þá krafta samkeppinnar sem banninu við samráði og eftirliti með samrunum er ætlað að vernda. Til dæmis er ekki gert ráð fyrir opinberri verðlagningu, líkt og í mjólkurframleiðslu.

Ekki er heldur gert ráð fyrir því að bændur getir skapað aðhald með kjötafurðastöðvum í gegnum meirihlutaeignarhald, enda er enginn áskilnaður gerður um eignarhald bænda eða stjórnun þeirra á afurðastöðvum, líkt og kveðið var á um í upphaflegu frumvarpi.

Í hinu breytta frumvarpi er kveðið á um tvenns konar skilyrði:

- Annars vegar skyldu gagnvart viðskiptavinum, þ.e. skyldu til að safna afurðum frá bændum og skyldu til að selja afurðir til vinnsluaðila. Þessar skyldur skapa ekki aðhald með verðlagningu.
- Hins vegar áskilnaður um að bændur geti fært viðskipti sín annað eða átt einungis viðskipti við afurðastöð um afmarkaða þætti. Þessar skyldur verða eðli máls samkvæmt haldlausar þegar allar afurðastöðvar viðkomandi búgreina hafa sameinast.

Samkeppniseftirlitinu er ætlað að hafa eftirlit með þessum skilyrðum, án þess að útfært sé nánar í hverju það felist. Allt að einu getur þetta eftirlit með engum hætti komið í veg fyrir það samfélagslega tjón sem leiða mun af hinu breytta frumvarpi.

- e) Þá er í hinu breytta frumvarpi kveðið á um að fyrir lok árs 2028 verði metin áhrif framangreindra undanþága og þá sérstaklega hver „ávinningur bænda og neytenda hefur verið“. Í nefndarálitinu er hins vegar ekki fjallað um hvernig meta eigi tjón af því fyrir bændur og neytendur ef samkeppni í öllum greinum kjötafurða verður lögð af í samræmi við heimildir frumvarpsins. Við mat á því þyrfti í reynd að bera saman þróun verðs, nýsköpun og aðra framþróun, annars vegar á markaði sem býr við samkeppni og hins vegar á markaði sem nýtur víðtækra undanþága frá samkeppnislögum.

5. **Samkeppniseftirlitið vill með bréfi þessu vara eindregið við því að frumvarp þetta, svo breytt og án frekari mats á áhrifum þess, verði að lögum.** Með frumvarpinu eru felldar niður varnir sem samkeppnislög búa bændum og neytendum, án þess að aðrar haldbærar varnir komi í staðinn. Afleiðingar þess verða að öllum líkindum eftirfarandi:

- Hagsmunir neytenda verða fyrir borð bornir. Allar líkur eru á því að breytingarnar leiði til þess að verð á kjötvörum til neytenda hækki, þar sem afurðastöðvum er ætlað sjálfðæmi um verðlagningu án takmarkana. Frumvarpið gengur því í berhögg við forsendur nýgerðra kjarasamninga.
- Hagmunir bænda verða fyrir borð bornir. Það aðhald sem bændur geta sýnt viðsemjendum sínum, m.a. til að stuðla að ásættanlegu afurðaverði eða framþróun greinarinnar að öðru leyti, minnkar eða hverfur. Kannanir Samkeppniseftirlitsins sýna að



nú þegar eru bændur ósáttir við stöðu sína gagnvart afurðastöðvum. Líkur eru á því að það ástand muni versna.

- Íslenskar afurðastöðvar munu búa við undanþágur frá samkeppnislögum sem hvergi þekkjast í nágrennaríkjum. Grunnforsendur fyrir undanþágum frá samkeppnisreglum í nágrennaríkjum eru m.a. eftirfarandi: 1) Að aðeins bændur og fyrirtæki sem þeir eiga eða stjórna njóti undanþágunnar, 2) að staða bænda gagnvart viðsemjendum sínum sé styrkt, 3) að samkeppnisaðhaldi sé ekki eytt, og 4) að samrunareglum samkeppnislaga sé beitt til þess að koma í veg fyrir samkeppnishamlandi samruna og/eða tryggja að ábati af þeim renni til bænda og neytenda. Tillögur nefndarinnar taka ekki mið af þessum forsendum.
 - Breytingar á mörkuðum sem frumvarpið heimilar verða að miklu leyti óafturkræfar, þar sem ógerlegt kann að reynast að vinda ofan af skaðlegum samrunum og samráði.
6. Þá gerir Samkeppniseftirlitið alvarlegar athugasemdir við það hlutverk sem því er ætlað í eftirliti með framleiðendafélögum, samkvæmt breyttu frumvarpi. Umrætt eftirlit, eins og því er lýst, fellur ekki að annarri starfsemi eftirlitsins og ætti betur heima hjá öðrum stjórnvöldum. Auk þess er eftirlitið þýðingarlaust, þar frumvarpið kveður ekki á um nein konar úrræði af hálfu eftirlitsins. Þá blasir við þetta eftirlit getur með engum hætti komið í veg fyrir það samfélagslega tjón sem leiða mun af hinu breytta frumvarpi.
 7. Eins og rakið er hér að framan fela breytingartillögur atvinnuveganefndar í raun í sér nýtt frumvarp, þar sem öll efnisákvæði upphaflegs frumvarps hafa verið endurskrifuð. Í ljósi þeirra alvarlegu afleiðinga sem samþykkt óbreytt frumvarps mun hafa telur Samkeppniseftirlitið óhjákvæmilegt nefndin kalli að nýju eftir umsögnum hagsmunaaðila.
 8. Framangreint er meðal annars mikilvægt vegna mögulegra áhrifa frumvarpsins á forsendur nýgerðra kjarasamninga.
 9. Samhliða áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið



Fylgiskjal, með bréfi, dags. 20. mars sl.

Hér á eftir eru breytingartillögur meirihluta atvinnuveganefndar (þingskjal 1270) felldar inn í upphaflegan texta frumvarps matvælaráðherra um breytingu á búvörulögum (505. mál).

- Yfirstrikaður er texti sem felldur er úr frumvarpinu.
- **Rauður** er texti sem bætt er við í tillögum nefndarinnar.

Frumvarp til laga

um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

III. kafli laganna, sem hefur fyrrsögnina, **Framleiðendafélög**, með tveimur nýjum greinum, 5. og 6. gr., orðast svo:

— a. (5. gr.)

— Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmetu samráði gilda ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða, sbr. 6. gr., eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtaka slíkra félaga, sem varða framleiðslu og sölu búvöru, sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru, enda sé með þessu ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni-útilokuð.

— Samkeppniseftirlitinu er heimilt að mæla fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélaga 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. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skulu viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir.

b. (6. gr.)

Til félaga frumframleiðenda teljast aðeins félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrstu framleiðenda búvöru. Sama gildir um samtök slíkra félaga. Félag frumframleiðenda getur m.a. verið hlutafélag, einkahlutafélag, samvinnufélag eða sameignarfélag.

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.

— Sé hluti félags í eigu óskyldra aðila, getur félag engu síður talist til félags frumframleiðenda enda ráði frumframleiðendur að lágmarki yfir 51% atkvæða í félaginu og eðlileg takmörk sett við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila.

— Sækja skal um skráningu framleiðendafélags. Í umsókn um skráningu skal umsækjandi sýna fram á að skilyrðum þessara laga og reglugerða settra á grundvelli þeirra sé uppfyllt. Þá skulu koma fram í umsókn ítarlegar upplýsingar um starfsemi félagsins og alla eigendur. Heimilt er að krefja umsækjanda um viðbótarupplýsingar sem þykja



~~nauðsynlegar til að meta umsókn.~~

Ný grein, 71. gr. A

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 vinnsluaðilum 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.

2. gr.

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.

~~Við 81. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:~~

~~—Ráðherra skal setja með reglugerð frekari skilyrði um framleiðendafélög, sbr. III. kafla laganna, þar á meðal um starfshætti, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf.~~

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.