

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 12. desember 2022

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði).

Þann 10. nóvember sl. birti matvælaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði) og óskaði eftir umsögn um efni draganna. Umsagnarfrestur var veittur til 25. nóvember 2022, en svo framlengdur til dagsins í dag.

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „SAFL“ eða „samtökin“) hafa tekið umrædd drög til skoðunar (hér eftir „frumvarpið“) og verður hér gerð grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

SAFL tekur undir meginefni frumvarpsins. SAFL telur að frumvarpið geti orðið grunnur að undanþágu frá samkeppnislögum en óhjákvæmilegt sé að ganga lengra en drögin gera ráð fyrir eigi frumvarpið að ná tilgangi sínum. Þannig telur SAFL að bæta þurfi úr eftirfarandi:

- SAFL telur ekki nægjanlegt að veita undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislega, m.a. með hliðsjón af ákvæðum um samrunaeftirlit.
- SAFL telur að skýra þurfi þau skilyrði sem frumvarpið tilgreinir og að það sé engum vafa undirorpið að skilyrðin séu tæmandi talin.
- SAFL telur ekki nægjanlegt að veita eingöngu tímabundna undanþágu andstætt því sem gildir í þeim löndum sem við berum okkar saman við.
- SAFL telur að gera þurfi skýrt að aðilum sé heimilt að vinna saman án stofnunar sérstaks félags enda má telja ljóst að stofnun félags um alla tegund samvinnu dragi verulega úr skilvirkni og hagræðingu.
- SAFL telur að skýra þurfi frekar hvað felst í „stofnun félags“ sem frumvarpið kveður á um, m.a. þannig að ljóst sé að undir það geti fallið sameiningar félaga eða rekstrareiningar félaga.
- SAFL telur nauðsynlegt að skýrt sé frekar hvað falli undir „skyld verkefni“ en hér undir fellur m.a. að mati SAFL frekari vinnsla afurða auk söluráðstafana, dreifingar og markaðssetningar, sbr. einnig það sem tíðkast þeim löndum sem við berum okkar saman við.

SAFL telur rétt að fara nánar yfir þau sjónarmið sem afstaða félagsins byggir á. Þá verður ennfremur farið yfir einstök efnisatriði frumvarpsins og fjallað um hvernig nauðsynlegt er að breyta núverandi frumvarpsdrögum þannig að tryggt sé að markmið frumvarpsins nái fram að ganga. Eru sjónarmið SAFL sett fram með fyrirvara um að í frumvarpsdrögum er ekki að finna athugasemdir við einstakar greinar þess.

1. Almenn 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-ráðuneyti, 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 forgangsrátt landbúnaðarstefnu ESB gagnvart samkeppnisreglum sambandsins.

Það var ekki síst af þessum ástæðum, auk alvarlegrar stöðu í matvælaframleiðslu, sem verkefnisstjórn um nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland og síðar Spretthópur matvælaráðherra lögðu til að veita þyrfti kjötafurðastöðvum undanþágur frá samkeppnislögum í líkingu við það sem mjólkurafurðastöðvar hafa notið allt frá 2004 á grundvelli 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993. 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 víkja til hliðar ákvæðum samkeppnislaga ef þau standa í vegi fyrir framkvæmd landbúnaðarstefnu stjórnvalda.

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 landfræðilegar aðstæður leyfa.²

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>>.

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.

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 breytingar hvað varðaði hagræðingu og endurskipulagningu í slátrun og kjötvinnslu.⁴

SAFL telur að það frumvarp sem umsögn þessi varðar sé jákvætt skref í þá átt að taka á uppsöfnuðum vanda afurðastöðva í kjötiðnaði. Engu að síður eru ákveðin atriði hinnar nýju undanþágureglu sem samtökin telja að þyrfti að breyta til að tryggja að markmiðum frumvarpsins verði náð.

Verður nú gerð grein fyrir þessum atriðum.

2. Undanþágureglan gengur skemur en núgildandi 71. gr. búvörulaga

Alkunna er að í gildi er undanþága frá samkeppnislögum í 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993 sem heimilar samruna og samstarf afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Ákvæðið er svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða.

Þegar undanþáguregla frumvarpsins er borin saman við 71. gr. búvörulaga kemur í ljós að undanþágureglan fyrir kjötiðnaðinn gengur skemur. Þannig hefst 71. gr. búvörulaga á orðunum „Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga...“ en undanþáguregla frumvarpsins hefst á orðunum „Þrátt fyrir ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði...“. Að mati SAFL er þýðingarmikill munur á þessu tvennu.

Að mati SAFL er eðlismunur á gildissviði þessara tveggja reglna. Þannig hefur 71. gr. búvörulaga mun víðtækara gildissvið þar sem ákvæðið veitir undanþágu frá „...ákvæði samkeppnislaga...“ en ekki einungis „...ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði...“. Í þessu felst að hin nýja undanþáguregla mun ekki veita undanþágu frá öðrum ákvæðum samkeppnislaga en þeim sem sérstaklega eru tilgreind í undanþágureglunni, þ.e. 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Hin nýja undanþáguregla gengur þegar af þeirri ástæðu of skammt. Að mati SAFL væri æskilegt ef gildissvið undanþágunnar væri hið sama og felst í 71. gr. búvörulaga enda verður að telja að 71.

³ Sjá úttekt á afurðastöðvum, Ráðgjafasvið KPMG, júní 2018, sjá: <<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%C3%9AAttekt%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>.

gr. hafi sannað gildi sitt með hliðsjón af markmiðum 1. gr. búvörulaga nr. 99/1993. Hér má m.a. benda á að verði frumvarpið óbreytt að þessu leyti til er óljóst hvort stofnun félags þess sem frumvarpið kveður á um muni falla undir samrunaeftirlit samkeppniseftirlitsins og/eða á hvaða tímapunkti og hvort Samkeppniseftirlitið geti sett frekari skilyrði sem gerðu að engu markmið frumvarpsins um nauðsynlega hagræðingu, sbr. hér síðar. Þá má benda á að 71. gr. er mun víðstækari hvað varðar heimildir til verkaskiptingar og samstarfs afurðastöðva. Hér vísast einnig til umfjöllunar um skilyrði frumvarpsins í kafla 6.

3. Gengur undanþágan lengra en undanþágur í rétti nágrannaþjóða?

Að mati SAFL er fyrirséð að í gagnrýni á frumvarpið verði því haldið fram að með samþykkt undanþágureglunnar sé gengið mun lengra en þekkist í rétti nágrannaþjóða. Rétt er að fjalla sérstaklega um þetta atriði. Nánara yfirlit yfir undanþágureglur í rétti nágrannaþjóða fylgir í viðauka 1 með þessari umsögn og yfirlit yfir undanþágureglu í ESB-rétti er að finna í viðauka 2.

a) Undanþáguregla norskra laga

Samkvæmt frumvarpinu verður afurðarstöðvum í sláturiðnaði heimilt, í því skyni að ná fram hagræðingu, „að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna“, þrátt fyrir ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði.

Í Noregi er sambærileg undanþága víðtækari þar sem hún tekur til framleiðslu og sölu landbúnaðarafurða hvað varðar „beitingu samninga, ákvarðana, samstilltra aðgerða frumframleiðenda eða samtaka þeirra eða einhliða aðgerða sem þeir takast á hendur“ enda séu slíkar aðgerðir í samræmi við lög eða reglugerðir eða samninga milli ríkisins og samtaka bænda um framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða. Undir framleiðslu og sölu fellur einnig *rannsóknir og þróun, vinnsla, dreifing, markaðssetning og aðrar ráðstafanir til að koma vörunni á markað*.

Orðrétt er undanþága 2. mgr. 3. gr. norsku samkeppnislaganna svohljóðandi:

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.

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 opptreden 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.

Þegar framangreind regla frumvarpsins er borin saman við ákvæði norskra laga má hér í fyrsta lagi benda á að undanþága frumvarpsins mun einungis ná til samstarfs á vettvangi félaga sem eru sérstaklega stofnuð en slíkt er ekki skylt í Noregi þar sem undanþágan á við, hvort heldur sem er, um samstarf bænda eða samtaka þeirra. Í öðru lagi gengur undanþága frumvarpsins skemur en í Noregi þar sem undanþága frumvarpsins tekur ekki til sölu, rannsókna, markaðssetningar, dreifingar og annarrar ráðstafana til að koma vöru á markað eins og heimilt er í Noregi. Í þriðja lagi gengur undanþága frumvarpsins skemur en í Noregi þar sem einnig er veitt undanþága frá 11. gr. norsku samkeppnislaganna um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Í fjórða lagi gengur undanþágan frumvarpsins skemur en í Noregi þar sem í Noregi er ótímabundin undanþága.

Af framansögðu er ljóst að norska undanþága er mun víðtækari. Um eðli og inntak norsku undanþágunnar vísast m.a. til sérstakrar tilkynningar norska Samkeppniseftirlitsins til OECD:

Agricultural markets in Norway have an extensive exemption from the Competition Act. Article 3 in the Competition Act give exemption from Sections 10 and 11 (corresponding to TFEU articles 101 and 102) for fisheries and agriculture. The aim is to improve and stabilize income for farmers. The exemption is formulated widely as it allows farmers to make any kind of agreements, e.g. to fix prices and volume, and to abuse a dominant position. The market behaviour has to be in accordance with law, regulation or the yearly agreement between the farmers association and the government. The exemption is however limited as the anti-competetitive actions has to be in accordance with the agricultural policy or agricultural regulations.⁵

Þó SAFL telji ekki nauðsynlegt að undanskilja ný félög frá 11. gr. samkeppnislaga (misnotkun á markaðsráðandi stöðu) er hins vegar ljóst af framangreindu að regla frumvarpsins gengur skemur

⁵ Sjá tilkynningu norska samkeppniseftirlitsins til OECD frá 2019: <<https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2019/12/WP2-Sektorregulator-contribution-from-Norway-DAF-COMP-WP2-WD201929.en.pdf>>, sjá tilvitnaðan texta á bls. 7.

en í Noregi og væri t.d. æskilegt að undanþágan næði til sambærilegra söluráðstafana og þar gildir auk annarra þeirra atriði sem nefnd eru að framan.

Hvað fjölbreytta starfsemi afurðastöðva varðar þá er enn fremur ljóst að í Noregi eiga undanþágur frá samkeppnisreglum einvörðungu við um þann hluta afurðastöðvanna sem lýtur að *framleiðslu landbúnaðarvara og tengdri starfsemi*, en ekki þá starfsemi sem eru ótengd landbúnaði. Slík ótengd starfsemi er hins vegar ekki bönnuð og kemur ekki í veg fyrir að afurðastöðvar njóti undanþágu vegna framleiðslu landbúnaðarvara. Hér má einnig benda á að við samþykkt norsku undanþágunnar 2004 var þetta m.a. gert að umtalfsni í umsögn norska samkeppniseftirlitsins og tekið fram að undanþágan tæki einungis til framleiðslu landbúnaðarvara og tengdrar starfsemi, s.s. rannsóknar og þróunar, úrvinnslu, dreifingu, markaðssetningar, o.fl. (n. forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak). Athygli vekur að norska samkeppniseftirlitið lagði ekki gegn samþykkt norsku undanþágunnar 2004 heldur vakti einungis athygli á hvar mætti skýra orðalag o.s.frv.⁶ Til samanburðar má nefna að íslenska samkeppniseftirlitið hefur hins vegar iðulega lagst gegn fyrri áformum um undanþágu frá samkeppnisreglum með líkum hætti og lagt er til í frumvarpsdrögum.

b) Undanþágureglur ESB réttar

Skv. 42. gr. samningsins um starfshætti ESB („*TFEU*“) skulu löggjafastofnanir ESB ákvarða að hvaða marki samkeppnisreglur skuli gilda um framleiðslu og sölu landbúnaðarvara með hliðsjón af markmiðum hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB („*CAP*“), sem eru sett fram í 39. gr. TFEU.

Á grundvelli framangreinds eru undanþágur til staðar skv. reglugerð ESB nr. 1308/2013 um stofnun sameiginlegs markaðar með landbúnaðarafurðir („*CMO reglugerðin*“). Skv. 206. gr. CMO reglugerðarinnar eiga samkeppnisreglur við um landbúnaðarframleiðslu og sölu að öðru leyti en því sem CMO reglugerðin tiltekur sérstaklega. Í 209. gr. CMO reglugerðarinnar er þannig að finna undanþágu fyrir bændur frá banni við samkeppnishamlandi aðgerðum sem kveðið er á um í 101. gr. TFEU (sambærileg grein og 10. gr. samkeppnislaga) að því marki sem slíkt er nauðsynlegt skv. 39. gr. TFEU. Í 209. gr. CMO reglugerðarinnar kemur þannig m.a. fram að:

ákvæði 101. gr. gildi ekki um samninga, ákvarðanir og samstilltar aðgerðir bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka, eða samtaka framleiðenda sem eru viðurkennd skv. 152. gr. [...] sem varða framleiðslu eða sölu á landbúnaðarafurðum

⁶ Í fréttatilkynningu um afstöðu norska samkeppniseftirlitsins til undanþágureglunnar segir: „*Konkurransetilsynet har kommentert forslaget til forskrift om unntak fra konkurranseloven for samarbeid innan landbruk og fiske. Tilsynet er fornøyd med enkelte af forslagene, men mener noen bør klargjøres.*“ Sjá nánar á heimasíðu norska samkeppniseftirlitsins : <<https://konkurransetilsynet.no/decisions/907-horing-unntak-fra-konkurrans/>>.

eða notkun sameiginlegrar aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu á landbúnaðarafurðum, nema markmiðum CAP sé stefnt í hættu.

Í 152. gr. CMO reglugerðarinnar er svo kveðið á um að aðildarríki geti viðurkennt samtök eða félög framleiðenda sem fullnægja tilteknum skilyrðum og njóta þau þá undanþágunnar, að öðrum almennum skilyrðum uppfylltum.

Þegar framangreint er virt er enn fremur ljóst að reglur ESB réttar eru víðtækari heldur en gert er ráð fyrir í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar, þar sem að auk framleiðslu og nýtingar sameiginlegrar aðstöðu (svo sem vegna söfnunar búfjár, slátrunar, vinnslu og umbúðavinnslu) tekur regla ESB réttar einnig til söluráðstafana. Þá tekur undanþága frumvarpsins einungis til samstarfs innan félaga sem eru sérstaklega stofnuð en slíkt er ekki skylt skv. ESB reglunni sem á við um, hvort heldur sem er, samstarf bænda eða samtaka eða félaga þeirra. Þá gengur undanþágan frumvarpsins skemur en gildir innan ESB þar sem undanþágurnar eru ótímabundnar.

Hér má einnig benda á að einstök aðildarríki ESB hafa í einhverjum tilvikum sett reglur sem ganga lengra en framangreind ESB regla. Þannig má t.d. nefna að í Svíþjóð hefur sú regla verið sett til viðbótar að undanþágan taki einnig til kaupa á aðföngum eða þjónustu í tengslum við megin- undanþáguna varðandi framleiðslu og sölu.

Einnig skal nefnt að í einstökum aðildarríkjum ESB, t.a.m. í Svíþjóð og Finnlandi, dugar það t.d. að afurðastöð sé undir stjórn eða yfirráðum bænda. Þannig getur afurðastöð sem er undir stjórn eða yfirráðum bænda fallið undir undanþágu frá samkeppnisreglum þótt aðrir aðilar séu meðeigendur í afurðastöð að því tilskildu að bændur fari með raunverulega stjórn afurðastöðvarinnar. Sama gildir þegar afurðastöð er t.d. rekin í formi samvinnufélags. Þótt hluti félagsmanna sé t.d. hættur bústörfum og/eða horfinn til annarra starfa en eru ennþá félagsaðilar, þá nýtur slík afurðastöð áfram undanþágu frá samkeppnislögum sé hún undir stjórn bænda í framangreindum skilningi. Að þessu leyti ganga undanþágur innan ESB lengra en skv. norskum lögum. Einnig verður ekki betur séð en að blönduð starfsemi afurðastöðva sé heimil að einhverju marki, t.d. í Svíþjóð og Finnlandi, en undanþágan á þá eingöngu við um landbúnaðarstarfsemina með sambærilegum hætti og í Noregi.

4. Mun stofnun hins nýja félags afurðastöðva falla undir samrunaefirlit?

Með samþykkt hinnar nýju undanþágureglu verður afurðastöðvum í sláturiðnaði, þrátt fyrir ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga, heimilt, í því skyni að ná fram nauðsynlegri hagræðingu, að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna. Gert er ráð fyrir að ákvæðið falli úr gildi 1. janúar 2026.

Þegar ofangreindur texti er borinn saman við fyrrnefnda 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sérstaklega að teknu tilliti til hins þrönga gildissviðs, kemur í ljós að hin nýja regla undanskilur ekki kjötafurðastöðvar frá samrunareglum samkeppnislaga – m.ö.o. í 71. gr. búvörulaga er tiltekið að samruni⁷ afurðastöðva í mjólkuriðnaði falli undir undanþáguregluna en ekkert er minnst á samruna í hinni nýju reglu fyrir kjötafurðastöðvar.

Samkeppniseftirlitið hefur umsjón með samrunum fyrirtækja. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 telst samruni m.a. hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar vegna samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt. Þá telst það ennfremur samruni þegar nýtt fyrirtæki er stofnað um sameiginlegt verkefni sem gegnir til frambúðar allri starfsemi sjálfstæðrar efnahagseiningar.

Að mati SAFL er alls ekki ljóst hvort eða á hvaða tímamarki stofnun félags sem frumvarpið gerir ráð fyrir myndi kalla á samrunatilkynningu samkvæmt samkeppnislögum. Ef talið er að samrunaeftirlit eigi við þá er ennfremur ekki ljóst hvaða áhrif slíkt hefði á hið nýja félag við lok undanþágunnar og markmið frumvarpsins um nauðsynlega hagræðingu.

Ef samrunaeftirlit á við og ef Samkeppniseftirlitið myndi samþykkja slíkan samruna, og ef talið er að þeim yrði heimilt að setja frekari skilyrði en kveðið er á um í frumvarpinu, sbr. nánar í kafla 6 hér að neðan, þá má telja líklegt að slíkt yrði einungis gert á grundvelli víðtækra skilyrða sem myndu að öllum líkindum draga úr eða jafnvel eyða hagræði afurðastöðva af því að sameinast. Miðað við fyrri framkvæmd má búast við að slík skilyrði myndu einungis taka mið af mati Samkeppniseftirlitsins, sem miðar að því að ná markmiði samkeppnislaga, sbr. 1. gr. laganna (t.d. vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum; stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi fyrir neytendur), en ekki áskilnaði íslenskrar landbúnaðarstefnu, sem stefnir að öðrum markmiðum, sbr. 1. gr. búvörulaga nr. 99/1993 (t.d. kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra; að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu).

SAFL telja því mikilvægt að undanskilja stofnun nýs félags afurðastöðva samrunaeftirliti Samkeppniseftirlitsins og að skýrt sé kveðið á um að ekki sé hægt að setja frekari skilyrði. Markmið frumvarpsins er m.a. að auka hagræðingu í kjötiðnaði en sú hagræðing kallar á stærri rekstrareiningar og kann að leiða til fákeppni þegar af þeirri ástæðu. SAFL telur því vandséð að Samkeppniseftirlitið muni heimila stofnun félags sem myndi t.d. leiða til starfrækslu afurðastöðvar með yfir 50% markaðshlutdeild, eins og þekkist í nágrannalöndum okkar, a.m.k. ekki nema með svo íþyngjandi skilyrðum að rekstrarhagræði sameiningar muni ekki skila sér í samræmi við markmið frumvarpsins.

⁷ Ákvæði 71. gr. búvörulaga tiltekur sérstaklega að *samruni* falli undir undanþáguregluna, sbr. orðalagið: „Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að **sameinast**, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu...“.

5. Sú hagræðing sem leiðir af frumvarpinu leiðir til stækkunar rekstrareininga

Eins og fyrr er getið gilda tiltekna undanþágur frá samkeppnislögum í nágrannalöndum Íslands fyrir bændur og fyrirtæki þeirra. Þannig eru í gildi undanþágur frá samkeppnislögum fyrir framleiðslu landbúnaðarvara í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Þýskalandi. Hér hefur undanþága í norskum rétti sérstaka þýðingu, enda er Noregur aðili að EFTA, eins og Ísland, og er jafnframt aðili að EES-samningnum. Verður því fjallað um norsku undanþáguna sérstaklega, en um undanþágur í Svíþjóð, Finnlandi og Þýskalandi vísast til viðauka 1 með þessari umsögn.

Undanþága norsks réttar fyrir framleiðendur landbúnaðarvara og fyrirtæki þeirra felur í sér undanþágu frá 10.-11. gr. norsku samkeppnislaganna en þau ákvæði eru sambærileg efni 10.-11. gr. íslensku samkeppnislaganna.

Því er ljóst að undanþága gildir fyrir bændur, framleiðendur landbúnaðarvara, og fyrirtæki þeirra frá norskum samkeppnisreglum hvað varðar bann við ólögmætu samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu að því marki sem slíkt er nauðsynlegt til að framkvæma norska landbúnaðarstefnu.

Umrædd undanþága hefur leitt til myndunar mjög stórra rekstrareininga í Noregi. Þannig hefur stærsta mjólkurafurðastöð í Noregi 70% markaðshlutdeild, svo dæmi sé tekið. Þá hefur stórt samvinnufélag, Nortura, 60-70% markaðshlutdeild í slátrun og vinnslu á kjöti. Þannig hefur undanþága norsks réttar náð markmiði sínu um öflugar rekstrareiningar, sbr. nánar hér að neðan. Hér má jafnframt nefna að í Finnlandi eru starfandi afurðastöðvar með sambærilega markaðshlutdeild.

Íslenska ríkið getur að undangengnu hagsmunamati kveðið á um frekari undanþágu fyrir landbúnað hér á landi en nú gildir. Áréttað skal að í núgildandi búvörulögum nr. 99/1993, með síðari breytingum, er að finna birtingarmynd þeirrar landbúnaðarstefnu sem nú er í gildi af hálfu íslenska ríkisins. Eina undanþáguregla þeirra laga – 71. gr. búvörulaga – sem felur í sér almenna undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga var innleidd á grundvelli hagsmunamats löggjafans um að rekstrarörðugleikar í landbúnaði kölluðu á aukið svigrúm afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að sameinast og semja um tiltekna verkaskiptingu. Að mati SAFL eru svipaðar aðstæður uppi nú varðandi kjötafurðastöðvar – mat stjórnvalda hvað það atriði varðar liggur fyrir í fjölmörgum gögnum og úttektum stjórnvalda og sérfræðinga á þeirra vegum. Þá er þetta til umfjöllunar í drögum að nýrri landbúnaðarstefnu og skýrslu Spretthóps sem fyrr er getið.

Umrætt stöðumat er ekki einsdæmi heldur hafa aðrar þjóðir staðið frammi fyrir sambærilegum áskorunum. Úr þeim áskorunum hefur verið leyst og undanþágur samþykktar í því augnamiði að tryggja rekstrarhæfi fyrirtækja í landbúnaði og í tengslum við byggðastefnu. Hér vísast m.a. til

norskrar landbúnaðarstefnu en ljóst er að þar er áhersla lögð á samkeppnishæfni norsks landbúnaðar og öflugar rekstrareiningar við framleiðslu landbúnaðarvara. Nægir hér að vísa til meginmarkmiða norsku landbúnaðarstefnunnar eins og þær birtast í eftirfarandi skýringarmynd:⁸

Matsikkerhet	Landbruk over hele landet	Økt verdiskaping	Bærekraftig landbruk
Økt bærekraftig matproduksjon	Sikre bruk av landbruksarealer	Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter	Beskytte arealressursene Produksjon av miljøgoder
Trygg mat og fullverdig kosthold	Styrke og bidra til sysselsetting og bosetting	Gode kompetansemiljø	Sikre naturmangfold
Ivareta forbrukerinteresser	Politikk tilpasset regionale muligheter og utfordringer	Konkurransedyktige inntekter	Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen
Norge som konstruktiv internasjonal aktør			Redusere forurensingen fra jordbruket
Videreutvikle Norge som matnasjon			

Vísast hér til markmiðsins „Aukin verðmætasköpun“ (n. „Økt verdiskaping“) en eitt undirmarkmiðið er „Samkeppnishæfar virðiskeðjur og öflugar rekstrareiningar“ (n. „Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter“) – m.ö.o. lögð er áhersla á samkeppnishæfar virðiskeðjur og öflugar rekstrareiningar.

Hér er norskur réttur sambærilegur öðrum réttarkerfum, þ.m.t. ESB-rétti, þar sem mælt er fyrir um undanþágur fyrir bændur og fyrirtæki þeirra frá samkeppnisreglum ESB að því marki sem nauðsynlegt er við framkvæmd landbúnaðarstefnunnar. Í framkvæmd er því hér um að ræða ákveðin forgangsrif landbúnaðarstefnunnar gagnvart samkeppnisreglum ef þessum tveimur réttarsviðum lýstur saman.

Af framansögðu er enn fremur ljóst að ef markmið frumvarpsdraganna ná fram að ganga varðandi stækkun afurðastöðva þá mun það hafa ýmis jákvæð áhrif bæði hvað varðar framleiðslu landbúnaðarvara og enn fremur varðandi önnur stefnumál stjórnvalda, s.s. fæðuöryggi (aðgangur almennings að matvælum á óvissutímum), byggðastefnu (byggð haldist um gjörvallt Ísland), umhverfismál (kolefnisfótspor innlendra matvæla minna en innfluttra), loftslagsmál (baráttu stjórnvalda við loftslagsvá), o.fl. SAFL telur því að burðugar afurðastöðvar geti stuðlað að og stutt við önnur stefnumál sem tengjast framleiðslu landbúnaðarvara og skyldum verkefnum.

⁸ Markmiðin er að finna í skjalinu „Landbruks- og matpolitikken“ í norska þinginu: https://www.regjeringen.no/contentassets/adb6bd7b2dd84c299aa9bd540569e836/no/pdfs/stm201120120009000dd_dpdfs.pdf. Þessa töflu er að finna á bls. 15 í skjalinu.

6. Um skilyrði frumvarpsins fyrir nýtingu undanþágu

6.1. Almenn

Að mati SAFL er nauðsynlegt að skýra nánar þau skilyrði sem sett eru fyrir nýtingu heimildar frumvarpsins. Þannig er ekki fyllilega skýrt hvort þau skilyrði sem tilgreind eru séu tæmandi talin eða hvort Samkeppniseftirlitið geti sett frekari skilyrði. Að mati SAFL hefur ætlun frumvarps-höfunda verið sú að þau skilyrði sem tilgreind eru séu öll þau skilyrði sem uppfylla þarf og þyrfti því að skýra orðalagið frekar hvað það varðar.

Þá telur SAFL mikilvægt að aðilum sé heimilt að vinna saman án stofnunar sérstaks félags enda má telja ljóst að stofnun félags um alla tegund samvinnu dragi verulega úr skilvirkni og hagræðingu. Hér má sem dæmi nefna að mikil hagræðing gæti verið fólgin í því ef afurðastöðvar kynnu að vilja semja um tiltekna verkaskiptingu, t.d. þannig að ein afurðastöð sjái um útflutnings-pökkun fyrir aðra afurðastöð eða afurðastöðvar eigi í samstarfi um flutning gripa. Slíkt samstarf væri ekki mögulegt án stofnunar sérstaks félags. Vísast hér m.a. til umfjöllunar um 71. gr. búvörulaga í kafla 2 að framan.

Varðandi einstök atriði skal eftirfarandi nefnt.

6.2. Um a-lið

Hér er kveðið á um að afurðastöðvum sé skylt að safna afurðum frá framleiðendum um land allt og greiða þeim sama verð óháð búsetu.

SAFL setur sig ekki á móti því að skylt verði að safna afurðum frá framleiðendum um land allt en telur mikilvægt að greinin sé fremur útfærð þannig að skylt sé að greiða verð á grundvelli sömu viðskiptakjara. Þannig geti verð t.d. tekið mið af því magni sem selt er enda má telja ljóst að veruleg óhagkvæmni gæti falist í því að þurfa að greiða framleiðanda á öðru landshorni sama verð fyrir lítið magn og greiða þyrfti framleiðanda fyrir mikið magn í nærsveit afurðastöðvar.

6.3. Um b-lið

Í þessum lið er kveðið á um að afurðastöðvum verði skylt að selja öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á sama verði og vinnsluaðilum sem lúta þeirra stjórn.

Með sama hætti og á við um a-lið telur SAFL mikilvægt að greinin sé fremur útfærð þannig að skylt sé að selja öðrum vinnsluaðilum afurðir á sömu viðskiptakjörum og tengdum aðilum.

Þá bendir SAFL á að ekki er fyllilega ljóst hvað felst í tilvísun til aðila undir sömu stjórn. Er hér t.d. átt við dótturfélag viðkomandi afurðastöðvar eða er átt við félag sem einn eða fleiri af eigendum afurðastöðvar kunna að eiga. SAFL telur að skýra þurfi frumvarpsdrögin að þessu leyti.

7. Undanþágan ætti að vera ótímabundin

Undanþáguregla frumvarpsins er tímabundin en í lokahluta lagareglunnar segir að ákvæðið falli úr gildi 1. janúar 2026. Í greinargerð með frumvarpinu segir að til þess að sporna við því að sú undanþága sem frumvarpið felur í sér raski samkeppni og þar með skaði hagsmuni neytenda og bænda þykir nauðsynlegt að hafa heimildina skilyrta og tímabundna.

SAFL er ósammála þessari afstöðu. Fyrst ber að benda á að engin undanþáguregla frá samkeppnislögum varðandi landbúnað í nágrennalöndunum eða í ESB-rétti, sem SAFL er kunnugt um, er tímabundin. Er því ljóst að þær þjóðir sem Ísland ber sig iðulega saman við eru ekki sammála því hagsmunamati sem þarna birtist í frumvarpinu. Þá er þessi nálgun frumvarpsins ekki í samræmi við sjónarmið sem birtust í drögum að nýrri landbúnaðarstefnu fyrir Ísland og fyrr er getið. Rétt er að geta þess hér að undanþágureglur frá samkeppnisreglum hafa gilt í ESB-rétti allt frá 6. áratug síðustu aldar. Af þessu er ljóst að ef færa á rekstrarskilyrði afurðastöðva hér á landi til samræmis við rekstrarskilyrði í Noregi og á meginlandi Evrópu þá ætti undanþáguregla frumvarpsins að vera ótímabundin. Þá skal einnig bent á hina óljósu stöðu félaga, sem stofnuð yrði á grundvelli frumvarpsins, við lok undanþágunnar, sbr. umfjöllun í kafla 4 að ofan, auk þess sem engin efnisleg röksemd er fyrir því hvernig komið verði í veg fyrir hin meintu skaðlegu áhrif sem frumvarpið tiltekur með tímabundinni undanþágu.

Þá ber að geta þess að ástæðan fyrir tillögu að undanþágu frá samkeppnisreglum er að tryggja að unnt sé að hagræða í kjötiðnaði þannig að markmið 1. gr. búvörulaga nr. 99/1993 nái fram að ganga. Markmið búvörulaga eru önnur en markmið samkeppnislaga enda gera fyrri löginn ráð fyrir íhlutun ríkisvalds til að tryggja framleiðslu landbúnaðarvara og afkomu bænda í landinu á meðan seinni löginn leggja áherslu á „...virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.“ Í 1. gr. búvörulaga er mælt fyrir um að markmið búvörulaganna sé m.a. (a) að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur; (b) að framleiðsla búvara til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð við breytilegar aðstæður í landinu; (c) að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta; og (d) að stuðla að jöfnuði milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað. Þessum markmiðum verður ekki náð með tímabundnum aðgerðum – hér tímabundinni undanþágu – heldur með varanlegum aðgerðum – hér varanlegri undanþágu. Er það og í samræmi við norskan rétt, landsrétt aðildarríkja ESB og ESB-rétt.

SAFL telur ennfremur að tími sé til kominn að færa með varanlegum hætti rekstrarskilyrði íslensks landbúnaðar til samræmis við rekstrarskilyrði bænda í Noregi og innan aðildarríkja ESB. Í hartnær 20 ár hefur t.d. verið í gildi tiltekin undanþága fyrir bændur og fyrirtæki þeirra í Noregi frá

samkeppnislögum þar í landi. Þá hafa tiltekna undanþágur verið í gildi innan ESB allt frá stofnun sambandsins, í hartnær 60 ár. Engar undanþágur hafa verið í gildi fyrir íslenska bændur, fyrir utan undanþágu 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993 sem tekur eingöngu til afurðastöðva í mjólkuriðnaði. SAFL telur það t.d. vera illskiljanlegt að varanlegar undanþágur frá tilteknum samkeppnisreglum gildi á innri markaði ESB (stærsta markaði í heimi með landbúnaðarvörur) á meðan tímabundin undanþága skuli gilda á Íslandi (smæsta markaði í heimi með landbúnaðarvörur). SAFL telur að undanþáguregla frumvarpsins eigi ekki síst af þessari ástæðu að vera ótímabundin.

8. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

SAFL er sammála afstöðu matvælaráðuneytisins í 4. kafla frumvarpsins, sem ber heitið „Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar“, um að efni frumvarpsins gefi ekki tilefni til mats á samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands.

Ísland er aðili að EES-samningnum en eins og fram kemur í frumvarpinu 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.

SAFL er hins vegar ekki sammála því sem fram kemur í þessum kafla frumvarpsins um eignarhald bænda á afurðastöðvum í aðildarríkjum ESB, sbr. það sem kemur m.a. fram í kafla 3 í þessari umsögn.

9. Mat á áhrifum frumvarpsins

9.1. Rekstrarhagræði afurðastöðva í kjötiðnaði

Í 6. kafla frumvarpsdraganna, sem ber heitið „Mat á áhrifum“, er vísað til greiningar Deloitte um samþjöppun afurðastöðva í slátrun sauðfjár og stórgripa og fullyrt að frumvarpið geti leitt til rekstrarhagræðingar á bilinu 0,9-1,5 ma. kr. á ári. Það mat tekur þó ekki tillit til hvort Samkeppniseftirlitið muni geta sett frekari skilyrði, sbr. fyrri umfjöllun, við samruna kjötafurðastöðva verði frumvarpið að lögum.

Ef litið er til áhrifa nógildandi 71. gr. búvörulaga, sem veitir afurðastöðvum í mjólkuriðnaði undanþágu frá samkeppnislögum, þá er ljóst að undanþága fyrir kjötafurðastöðvar mun hafa jákvæð áhrif á íslenskan kjötiðnað. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá júní 2015 – Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi; staða og horfur – er fjallað áhrif hagræðingar í mjólkuriðnaði, fækkun afurðastöðva og raunlækkun mjólkurafurða á árunum 2003-2013.⁹ Hagræði af lækkun vinnslukostnaðar sem skilað hefur verið til bænda og neytenda var metið um 3 milljarða á verðlagi ársins 2013 sem verður að telja markverðan árangur. Því er ljóst, að með samstarfi afurðastöðva í skjóli undanþágu frá samkeppnislögum, getur náðst mikil hagræðing og jafnvel enn meiri en greining Deloitte gerir ráð fyrir.

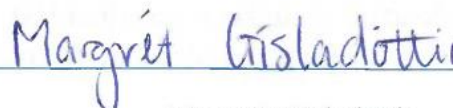
Að mati SAFL er ekkert því til fyrirstöðu að ná umtalsverðum árangri í kjötiðnaði verði frumvarpið að lögum með þeim breytingum sem hér hefur verið gerð grein fyrir.

10. Niðurlag

Samkvæmt framansögðu tekur SAFL undir markmið frumvarpsins en telur þó að breyta þurfi frumvarpsdrögum matvælaráðuneytis um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 í samræmi við ábendingar SAFL eigi tilgangur þess að ná fram að ganga.

Að lokum vill SAFL gera athugasemd við að ráða má af umsögn Samkeppniseftirlitsins, sem barst í samráðsgátt stjórnvalda undir lok dags. 12. desember 2022, að eftirlitinu hafi verið veittar tilteknar skýringar við efni frumvarpsins sem öðrum umsagnaraðilum hefur ekki verið veittar. SAFL hefur því ekki haft sömu forsendur og Samkeppniseftirlitið til að meta efni frumvarpsins og skal umsögnin skoðast með tilliti til þess. Sökum þessa áskilur SAFL sér rétt til að koma fram með fyllri umsögn, eftir atvikum með hliðsjón af þeim upplýsingum sem Samkeppniseftirlitinu voru veittar, um frumvarpið.

Fyrir hönd
Samtaka fyrirtækja í landbúnaði



Margrét Gísladóttir
framkvæmdastjóri SAFL

⁹ Sjá nánar Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi – staða og horfur, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, hér: <https://ioes.hi.is/files/2021-05/Mjolkurvorumframleidsla-a-Islandi-Stada-og-horfur.pdf>.

VIÐAUKI 1:

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

A. Svíþjóð (Konkurrenslag 2008:879)

1. 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.
2. 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.
3. 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, försäljning 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 försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlemmen och tredje man.

4. 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.

B. 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.

C. 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. samkeppnislöga 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.*

- (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 landbúnaðarvара og samtaka þeirra sem lúta að framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða, notkun sameiginlegrar aðstöðu og meðhöndlunar landbúnaðarvара. Þá gildir bannákvæðið ekki um lóðréttu samninga sem taka til flokkunar, vörumerkingar og þökkunar landbúnaðarvара.

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 landbúnaðar-afurðir.¹⁰ Í 152. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um að aðildarríki geti viðurkennt samtök framleiðenda í tilteknum geira og stefna að tilteknu markmiði. Hér verða tekin nokkur dæmi:
 - i. að tryggja að framleiðsla sé skipulögð og löguð að eftirspurn, einkum að því er varðar gæði og magn,
 - ii. að efla framboð og setningu afurðanna, sem aðilar að samtökunum framleiða, á markað, þ.m.t. með beinni markaðssetningu,
 - iii. að hagræða framleiðslukostnaði og ávöxtun fjárfestinga til að koma til móts við staðla varðandi umhverfið og velferð dýra, og halda verði framleiðenda stöðugu,
 - iv. að framkvæma rannsóknir og þróa framtaksverkefni varðandi sjálfbærar framleiðsluaðferðir, nýstárlegar starfsvenjur, samkeppnishæfni í atvinnulífinu og markaðsþróun,
 - v. að kynna og veita tæknilega aðstoð vegna notkunar á umhverfisvænum ræktunaraðferðum og framleiðslutækni og góðum starfsvenjum á sviði velferðar dýra,
 - vi. að kynna og veita tæknilega aðstoð vegna notkunar á framleiðslustöðlum til að bæta gæði afurða og þróa afurðir með verndaða upprunatáknun, verndaða landfræðilega merkingu eða landsbundna gæðamerkingu,
 - vii. að hafa umsjón með aukaafurðum og stjórnun úrgangs, einkum til að vernda gæði vatns, jarðvegs og landslags og til að varðveita eða auka líffræðilega fjölbreytni,
 - viii. að stuðla að sjálfbærri nýtingu á náttúruauðlindum og að draga úr loftslagsbreytingum,
 - ix. að þróa framtaksverkefni á sviði kynningar og markaðssetningar,
 - x. að halda utan um þá gagnkvæmu tryggingasjóði sem um getur í aðgerðaáætlunum í aldin- og grænmetisgeiranum sem um getur í 2. mgr. 31. gr. þessarar reglugerðar og skv. 36. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1305/2013,
 - xi. að veita þá tæknilegu aðstoð sem er nauðsynleg til að nýta megi framvirka markaði og tryggingakerfi.

¹⁰ 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>.

2. Í 170. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 er svo mælt fyrir um að viðurkennd samtök framleiðenda í nauta- og kálfakjötsgeiranum megi setja á markað afurðirnar sem aðilar að samtökunum framleiða og hagræða framleiðslukostnaði, megi gera samninga fyrir hönd aðila sinna, að því er varðar sameiginlega framleiðslu þeirra eða hluta af henni. 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. þessarar reglugerðar, eða féлага 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 stofnar 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.