

Samráðsgátt
Matvælaráðuneytið
Síðumúla 24
108 Reykjavík


Reykjavík 14. september 2023

Efni: Áform um lagasetningu - Breyting á búvörulögum nr. 99/1993 - Framleiðendafélög

Neytendasamtökin vísa til umsagnar dags. 12. desember 2022 vegna áforma stjórnvalda um að veita afurðstöðvum í sláturiðnaði tímabundna undaþáguheimild frá samkeppnislögum. Þá umsögn má sjá hér að neðan.

Samtökin lýstu sig eindregið andsnúin fyrirætlunum stjórnvalda og hefur sú afstaða ekkert breyst. Vert er að ítreka að nú þegar er til staða heimild í samkeppnislögum, 15. gr. laganna sem heimilar samráð að nokkrum skilyrðum uppfylltum. Stjórnvöld hafa ekki svarað því hvers vegna sú heimild nær ekki yfir það samráð sem hér á að heimila, sér í lagi þar sem það mun eiga að koma bæði neytendum og frumframleiðendum til góða.

Virðingarfyllst f.h. Neytendasamtakanna,



Breki Karlsson,
formaður



Brynhildur Pétursdóttir,
framkvæmdastjóri

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík 12. desember 2022

Efni: umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr 99/1993

Með drögum þessum er lögð til sú breyting á búvörulögum að afurðarstöðvum í sláturiðnaði verði veitt tímabundin undanþáguheimild frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Neytendasamtökin gjalda verulegum varhug við að heimild ákveðinna fyrirtækja til samráðs sé lögfest eins og hér er lagt til. Þá fá samtökin illa séð hvernig hægt er að réttlæta undanþágur frá samkeppnislögum fyrir einn geira atvinnulífsins umfram aðra. Mörg dæmi eru um að stjórnvöld komi einstaka geirum til aðstoðar með sértækum hætti, sé þess þörf, án þess að undanþága frá samkeppnislögum komi til.

Samkeppni

Á undanförnum áratugum hefur Alþingi samþykkt marga mikilvæga löggjöfina sem tryggir réttindi og hag neytenda. Eitt stærsta framfaraskrefið var tekið árið 1993 þegar samkeppnislög voru sett hér á landi. Markmið frjálsrar samkeppni er að fyrirtæki keppi á jafnréttisgrundvelli, að ný fyrirtæki geti haslað sér völl og að fyrirtækjum sem brjóta gegn samkeppnislögum sé refsað. Að sama skapi tryggir samkeppnin lægra verð fyrir neytendur og betra vöruúrval en annars væri.

Reynslan sýnir að frjálst markaðshagkerfi skilar bestum árangri og fæst væru reiðubúin að hverfa til fyrri tíma þegar einokun og opinber verðstýring var við lýði. Neytendasamtökunum er ekki kunnugt um að stefnubreyting hafi orðið hjá stjórnvöldum hvað þetta varðar og því koma þessi áform um að veita afurðarstöðvum undanþágu frá samkeppnislögum mjög á óvart.

Mjög viðtæk heimild

Markmið frumvarpsins virðist einna helst ætlað að koma til móts við erfiðar aðstæður sauðfjárbænda en einnig eru þó nefndir erfiðleikar í nautakjötsframleiðslu og „fleiri greina“. Ekki skal lítið gert úr áskorunum í íslenskum landbúnaði sem þó býr við ríka tollvernd og öflugt styrkjakerfi. Hins vegar er ekki að sjá að lagabreytingunni sé beint að þeim landbúnaðargreinum sem veikast standa né að þeim afurðarstöðvum sem veikast standa. Þvert á móti er heimildin svo viðtæk að öll kjötframleiðsla, hvaða nafni sem hún nefnist, er undir sem og allar afurðastöðvar óháð styrk þeirra á markaði. Telja

Neytendasamtökin að hér hljóti að vera um mistök að ræða við frumvarpsgerðina enda geti það ekki verið markmið að opna á svo víðtæka heimild.

Tímabundin heimild?

Ráðgert er að undanþáguheimildin gildi til ársins 2026 án þess að sú tímalengd sé rökstudd. Markmið frumvarpsins er að ná fram nauðsynlegri hagræðingu án þess að það sé skilgreint nánar með tölulegum markmiðum, né heldur fyrir hvern, en væntanlega á kostnað neytenda. Því er allt eins líklegt að undanþágan verði framlengd hafi óljósum markmiðum um hagræðingu ekki verið náð enda verði þungur þrýstingur frá hagsmunaaðilum í þá veru. Því verður án efa borið við að lengri tíma þurfi til verksins. Fari svo, hinsvegar, að undanþágan leiði til óumdeildrar hagræðingar má jafnframt gera ráð fyrir að hlutaðeigandi fyrirtæki berjist fyrir því að undanþágan verði fest í sessi enda hafi hún jú sannað gildi sitt. Verður þá ekki spurt að því hvort þessi gjörningur hafi bætt hag neytenda, enda engin áform uppi um að mæla hann.

Þá er því í engu svarað hvort það verði yfirhöfuð gerlegt að afnema undanþáguheimildina ef ætlunarverkið tekst, þ.e. ef umrædd hagræðing (samþjöppun) næst. Þá gæti komið upp mjög flókin staða þar sem fyrirtæki með einokunarstöðu gæti einungis starfað í skjóli undanþágunnar. Það þarf ekki mikinn spámann til að sjá að þá yrði freistandi að framlengja undanþáguna eða festa hana í sessi, í stað þess að takast á við uppstokkun á einokunarfyrirtæki sem væri afsprengi aðgerða stjórnvalda.

Eins og rakið hefur verið hér að framan telja Neytendasamtökin að afar erfitt muni reynast að vinda ofan af þessum gjörningi. Næsta víst má telja að verði undanþáguheimildin lögfest verði það ekki einungis til þriggja ára heldur til frambúðar. Í þessu sambandi er rétt að benda á umdeilda undanþágu mjólkuriðnaðarins til samvinnu og samráðs sem allt að því virðist útilokað að breyta. Þegar ákveðin fyrirtæki eða gearar hafa komist upp á bragð með að starfa í vernduðu umhverfi verður ekki svo auðveldlega snúið af þeirri braut.

Hægt að hagræða án undanþágu

Eins og áður segir eru samkeppnislög slíkar grundvallarleikreglur í frjálsu markaðshagkerfi að þeim ætti aldrei að víkja til hliðar nema afar ríkir almannahagsmunir komi til og þá aðeins í ytrustu undantekningartilvikum. Hagræðing innan tiltekinna geira á ekki – og þarf ekki – að vera háð því að samkeppnislögum sé vikið til hliðar enda væri þá allt eins hægt að hverfa aftur til fyrri tíma eins og áður hefur verið nefnt. Það vill hins vegar þannig til að í samkeppnislögum, nánar tiltekið 15 gr., er kveðið á um undantekningu frá banni við samráði fyrirtækja að nokkrum skilyrðum uppfylltum. Í ítarlegum leiðbeiningum Samkeppniseftirlitsins um beitingu 15. greinar segir orðrétt:

„Á hinn bóginn er viðurkennt í samkeppniserétti að við tilteknar aðstæður getur samvinna fyrirtækja verið til þess fallin að stuðla m.a. að aukinni hagræðingu, skilvirkni og eflt tæknilegar framfarir. Til þess að slíkt samstarf sé heimilt þurfa jákvæð áhrif þess að vega þyngra en þau neikvæðu“.

Ekkert virðist liggja fyrir um það hvers vegna afurðarstöðvar geta ekki nýtt sér heimild 15. gr. samkeppnislaga til að ná fram þeirri hagræðingu sem talin er nauðsynleg. Ekki er að sjá að það hafi einu sinni verið reynt.

Aðför að neytendum

Frumvarpsdrögin og hugmyndir sem að baki því liggja eru mati Neytendasamtakanna óboðlegar. Að hér sé lagt fram frumvarp sem gerir ráð fyrir því að fyrirtæki geti komið sér

undan mikilvægum ákvæðum samkeppnislaga er aðför að neytendum. Nærtækast er að látið sé reyna á þær hagræðingaraðgerðir sem rúmast innan ákvæða laganna eins og fyrr segir. Í greinargerð með frumvarpinu segir eitthvað á þá leið að *talið hafi verið að 15 gr. samkeppnislaga veiti ekki nægilega mikið svigrúm til samstarfs* en þessu fylgir enginn rökstuðningur. Ef fara á út í svo umdeildar lagabreytingar er lágmarkskrafa að þeim fylgi ítarlegur rökstuðningur og að allir hagsmunir séu teknir inn í myndina, ekki bara þeirra fyrirtækja sem um ræðir. Aðför að samkeppnislögum er aðför að neytendum.

Áhrif frumvarpsins á neytendur

Engar rannsóknir eða greiningar liggja fyrir um áhrif umræddra lagabreytinga á hagsmuni bænda og neytenda. Þá er Neytendasamtökunum ekki kunnugt um nein dæmi þess að tiltekinn geiri hafi tímabundið verið undanskilinn ákvæðum samkeppnislaga. Hér er því um að ræða tilraun sem Neytendasamtökin telja óforsvaranlega og alls óvíst að sá óljósi árangur sem stefnt er að muni skila neytendum nokkrum ábata. Þvert á móti sýnir reynslan einmitt að samkeppni er helsta vörn neytenda gegn háu verðlagi.

Í ljósi framangreinds leggjast Neytendasamtökin hart gegn því að þetta mál nái fram að ganga.

Virðingarfyllst f.h. Neytendasamtakanna,



Breki Karlsson,
formaður



Brynhildur Pétursdóttir,
framkvæmdastjóri