

VIÐAUKI
með umsögn til
matvælaráðuneytis

Reykjavík, 12. desember 2022.

Undanþágur frumvarpsdraganna ganga lengra en í nágrannalöndum – samkeppnisreglum beitt í þágu bænda

1. Í málflutningi þeirra sem tala fyrir undanþágum þeim sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum er gjarnan vísað til þess að veita beri innlendum afurðastöðvum sambærilegar undanþágur frá samkeppnilögum og tíðkast í Noregi og innan Evrópusambandsins (ESB).
2. Rétt er í þessu sambandi að áréttast að reglur um þetta í Noregi og innan ESB miða einkum að því annars vegar að heimila bændum eða fyrirtækjum í þeirra eigu að hafa með sér samstarf, ekki síst til að verja hagsmuni þeirra gagnvart viðsejendum sínum, þ.á m. sjálfstæðum afurðastöðvum. Undanþágur taka því ekki til afurðastöðva sem ekki eru í eigu bænda.
3. Hins vegar miða reglurnar að því að viðhalda eftir sem áður samkeppnislegu aðhaldi í viðkomandi starfsemi. Þannig kemur t.d. ekki til álita að heimila einokun á markaði á grundvelli reglnanna.
4. Þá taka reglurnar ekki til samruna fyrirtækja. Þannig er samrunaeftirliti beitt í Noregi og innan ESB til þess að verja samkeppni á markaði og vernda hagsmuni bænda, vinnslufyrirtækja og neytenda.
5. Þau áform sem fram koma í frumvarpsdrögunum ganga því miklu lengra heldur en undanþágur í nágrannalöndum, a.m.k. að þrennu leyti:
 - Heimilað er samstarf keppinauta óháð því hvort þau eru í eigu bænda,
 - Heimilað er að eyða samkeppni á markaði, s.s. með því að koma á einokun.
 - Vikið er til hliðar samrunareglum samkeppnislaga.
6. Í fyrri umfjöllun um samanburð á regluverki hér á landi og í Noregi og ESB hefur Samkeppniseftirlitið áréttast þá afstöðu sína að vel kunni að koma til greina að innleiða í íslenskan rétt undanþágur frá samkeppnislögum sem byggja á sömu grunnforsendum og hér voru raktar. Eins og áður greinir eru slíkar undanþágur hins vegar af öðrum toga en þær sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum.

1. Almenn um bændur, afurðastöðvar og samkeppnisreglur

7. Nútíma samkeppnisreglur eiga ekki síst rætur að rekja til réttindabaráttu bænda í Bandaríkjum Norður-Ameríku á seinni hluta 19. aldar. Á þeim tíma bjuggu bændur þar í landi við þröngan kost, meðal annars vegna þess að mikilvægustu viðskiptaaðilar þeirra, einkum kjötafurðastöðvar og flutningafyrirtæki, höfðu með sér samráð, sem jafnvel leiddi til einokunar, þannig að bændur



áttu engra annarra kosta vól en að sætta sig við uppsett verð og önnur viðskiptakjör öflugra viðsejenda sinna.

8. Við þessar aðstæður bundust bændur samtökum sem gekk undir heitinu the Granger Movement og varð til um og upp úr 1870. Samtökin þrýsti á stjórnámálamenn að koma lögum yfir stórfyrirtækin.¹ Þessi réttindabarátta bænda varð að lokum til þess að fyrstu nútíma samkeppnislögin voru sett árið 1890, kennd við öldungardeildarþingmanninn John Sherman. Þau lög eru enn í gildi. Fræðimenn hafa bent á að við umræður á bandaríska þinginu í aðdraganda setningu Sherman laganna hafi ítrekað verið kvartað yfir því að öflugar kjötafurðastöðvar hefðu með sér samráð til þrýsta niður verði sem greitt var bændum fyrir nautgripi.²
9. Til að tryggja frekar hagsmuni bænda gagnvart öflugum kjötafurðastöðvum var á árinu 1921 sett svonefnd Packers and Stockyards lög (P&SA lögin). Voru þessi lög sett eftir bandarísk samkeppnisfyrirvöld höfðu birt skýrslu um samkeppnishömlur hjá stærstu kjötafurðastöðvunum („the big five meatpackers“). Var um ræða sértæk samkeppnislög sem ætlað var að bæta samningsstöðu bænda gagnvart kjötafurðastöðvum með því m.a. að leggja bann m.a. við því að þessi öflugum viðsejendur bænda misbeittu ekki kaupendastyrk sínum. Fólst þessu aukinn vernd fyrir bændur umfram það sem leiddi m.a. af Sherman lögnum.³
10. Staða bænda var styrkt árið 1922 með setningu svonefndra Capper-Volsted lög. Með þeim er bændum og félögum þeirra veitt heimild til þess að vinna saman.⁴ Tilgangur þessara undanþágu frá Sherman lögnum var enn á ný að styrkja stöðu bænda gagnvart öflugum viðsejendum. Ef aðrir en bændur koma að viðkomandi samstarfi á undanþágan ekki við. Dómsstólar í Bandaríkjunum hafa fallist á þá túlkun bandarískra samkeppnisfirvalda að þessi undanþága geti aðeins tekið til bænda.⁵

¹ Sjá Max M. Miller, America needs Farmers and Farmers need better Antitrust Law, janúar 2020, Competition Policy International.

² Gregory J. Werden, THE FOUNDATIONS OF ANTITRUST (2020) bls. 197: “The most often heard complaint in the Sherman Act debates was that the Beef Trust depressed the prices paid to farmers for their cattle.”.

³ Jon Lauck, Toward an Agrarian Antitrust: A New Direction for Agricultural Law, North Dakota Law Review, 1999 vol. 75. „The resulting FTC report on the meatpacking industry became the rationale for Congressional efforts to scrutinize closely the workings of the meatpacking industry. Congressional action took the form of a comprehensive federal statute entitled the Packers and Stockyards Act [P&SA] of 1921, which prohibited meatpackers from engaging in or using any “unfair, unjustly discriminatory, or deceptive practice or device in commerce.” The purposes and provisions of the statute require consideration when enforcing the Sherman, Clayton and Federal Trade Commission Acts. P&SA passed after these wider statutes became law, and Congress specifically directed it toward a problem that seemed to persist despite the existence of previous legislation. [...] While refusing to purchase a farmer’s livestock might be acceptable under the Sherman or Federal Trade Commission Acts, for example, it would not be acceptable under the broad protective purposes of the P&SA. In making such decisions, courts have recognized the problem of monopsony that farmers face and which Congress attempted to address in the P&SA. Furthermore, given its remedial nature, P&SA should be interpreted liberally to carry out its broad mandate and purposes. When combined with the already broad language of the statute, enforcement agencies are given wide regulatory powers over the meatpacking industry, especially as it relates to injuries inflicted upon farmers. One contemporary commentator described the legislation as “extending farther than any previous law in the regulation of private business.” The transfer of such power indicates the heightened Congressional concern with meatpacker practices and the intent to intensely scrutinize potential antitrust violations within the industry.”

⁴ Í lögnum segir: „Persons engaged in the production of agricultural products as farmers, planters, ranchmen, dairymen, nut or fruit growers may act together in associations, corporate or otherwise, with or without capital stock, in collectively processing, preparing for market, handling, and marketing in interstate and foreign commerce, such products of persons so engaged. Such associations may have marketing agencies in common; and such associations and their members may make the necessary contracts and agreements to effect such purposes.”

⁵ Í máli sem varðaði samtök kúklingaframleiðenda (NBMA) féllst áfrýjunardómsstóll á alríkisstigi á það með samkeppnisfyrirvöldum að ólöglegt samráð hafði átt sér stað innan samtakanna. Ástæðan var sú að innan samtakanna voru lóðrétt sambætt fyrirtæki sem komu að allri virðisbættu kúklingaframleiðslunnar. Slík fyrirtæki væru ekki bændur í skilningi ákvæðisins og gætu því ekki notið undanþágunnar: „The Act’s legislative history carries two dominant themes. Congress meant to improve the bargaining position of farmers vis-a-vis corporate middlemen in order to increase farm income and, importantly, to stop the rise of tenancy and the migration of farm families to the cities. Second, Congress was convinced that the benefits afforded to farmers by Capper-Volstead should not be extended to include the corporate entities with which farmers dealt. [...] NBMA’s position that the Capper-Volstead Act should be brought up to date to take account of the complex structure of modern agriculture rests on fundamental misconceptions of the Congressional purpose revealed in the language and legislative history of the Act and of the role of the judiciary in a democratic society. The



11. Þessi nálgun í árdaga samkeppnisréttarins endurspeglar í aðalatriðum í norskum og ESB-samkeppnisrétti, sbr. nánar hér á eftir.
12. Ástæða þessa er sú að bæði á 19 öldinni og í dag fara hagsmunir afurðastöðva og bænda fara ekki saman í öllum tilvikum. Bóndinn vill fá sem hæst verð fyrir afurðir sínar. Ef hann telur sig ekki fá sanngjarnt verð er líklegt að hann vilji eiga þess kost að leita annað og sýna með því aðhald. Einnig kann að vera að bændum sé ekki sama hvernig unnið er úr afurðum þeirra. Mögulega sjá þeir kosti í sínum afurðum sem þeir vilja halda á lofti og njóta í hærra verði. Afurðastöðvar eru á hinn bóginn líklegar til að leggja áherslu á aðra þætti, svo sem samruna eða samstarf í þágu stærðarhagkvæmni, sem í ýmsum tilvikum getur verið mikilvæg ef vel er að staðið og samkeppnislegt aðhald er nægjanlegt til að bændur og neytendur njóti einnig ábata af hagræðingunni. Að sama skapi hafa fyrirtæki eðlilega hagsmuni af því að standa vörð um viðskipti sín, binda bændur í viðskipti, draga úr rekstraróvissu og verja stöðu sína að öðru leyti. Allt þetta getur, ef illa til tekst, takmarkað valkosti bænda og skert möguleika þeirra til bæta sinn eigin rekstur eða sækja fram á grundvelli nýsköpunar.
13. Sökum framangreinds er samkeppnisreglum m.a. ætlað að verja hagsmuni bænda gagnvart sterkum afurðastöðvum. Er það gert m.a. með því að tryggja að afurðastöðvar búi við nægjanlegt samkeppnislegt aðhald. Ella eru valkostir bænda mjög takmarkaðir og möguleikar til þess að gæta hagsmuna sinna gagnvart viðsemjendum hverfandi.
14. Hér má einnig nefna að á undanförunum árum hefur átt sér stað umræða í Bandaríkjunum um skaðleg áhrif samþjöppunar og skorts á samkeppni meðal viðsemjenda bænda. Hefur því t.d. verið haldið fram að ef ekki verði hert á beitingu samkeppnisreglna muni rekstur fjölskyldubúa leggjast af með alvarlegum afleiðingum fyrir minni byggðarlög í Bandaríkjunum.⁶ Þann 3. janúar 2022 var greint frá aðgerðum Biden stjórnarinnar til að efla samkeppni meðal kjötafurðastöðva. Til að bregðast við mikilli samþjöppun á þeim markaði ætla bandarísk stjórnvöld með fjárframlögum og öðrum aðgerðum að auðvelda nýjum keppinautum að hefja starfsemi á þessum markaði.⁷ Þann 3. október 2022 óskaði bandaríska landbúnaðarráðuneytið eftir umsögnum um drög að reglugerð sem ætlað er styrkja framkvæmd á P&SA lögnum.⁸ Tilgangur þessa er að verja stöðu bænda með því að efla samkeppni milli afurðastöðva

language and legislative history of Capper-Volstead make quite clear that Congress had no purpose to shelter from the laws of free competition the whole spectrum of agricultural enterprise. We may be certain that even in 1922 the agricultural economy had begun to evolve into the intricate thing it now is, yet Congress carefully limited the benefits of the Act to "farmers," and the legislative history reinforces our inclination to give the word its ordinary meaning." United States v. National Broiler Marketing Association, 550 F.2d 1380.

⁶ Skýrsla CAP frá 7. maí 2019, A Fair Deal for Farmers: „Reviving strong antitrust enforcement across the agricultural sector is the starting point for protecting farmers. [...] Family farmers who have suffered from stagnant earnings for the past two decades are increasingly imperiled by the rise of powerful agribusiness firms. As agricultural input companies, processors, and marketers grow more concentrated, small family farmers face increased costs and suppressed commodity prices. If this market power remains unchecked, America may lose the last of its family farms, dealing a deadly blow to agriculture-dependent rural communities. Policy reforms that halt the trend of increasing firm concentration, nurture competitive markets, and implement and enforce commonsense protections for family farms are essential to restoring a healthy food system and bolstering the middle class in rural America.“

⁷ M.a. á að gera þetta: „**Increase competition and create more options for producers and consumers in the near-term by jump-starting independent processing projects that will increase competition and enhance the resiliency of the food supply chain.** This new processing capacity will build momentum in a currently concentrated market. For example, 50 beef slaughter plants owned by just a handful of companies currently process nearly all the cattle in the United States. USDA will provide gap financing grants totaling up to **\$375 million** for independent processing plant projects that fill a demonstrated need for more diversified processing capacity.“ Sjá <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/03/fact-sheet-the-biden-harris-action-plan-for-a-fairer-more-competitive-and-more-resilient-meat-and-poultry-supply-chain/>

⁸ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2022-10-03/pdf/2022-21114.pdf>



í m.a. kaupum á nautgripum og kjúklingum af bændum. Er þetta sagt nauðsynlegt til að bregðast við afar sterkri stöðu viðsemjenda bænda.⁹

15. Verður nú nánar fjallað um hlutverk samkeppnisreglna að þessu leyti.

2. Samrunareglur

16. Samruni fyrirtækja getur leitt til þess að samkeppni, sem hefur verið til staðar, minnkar eða hverfur jafnvel alveg. Þannig getur orðið til fyrirtæki sem hefur markaðsráðandi stöðu eða jafnvel einokun á markaðnum. Slíkt getur skaðað viðskiptavinum með t.d. hærra vöruverði, minna vöruúrvali og minni nýsköpun. Með því að hafa eftirlit með samrunum fyrirtækja er hægt að koma í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni. Samrunareglur eru þannig einn af hornsteinum samkeppnisréttarins og gegna mikilvægu hlutverki við að koma í veg fyrir að samkeppnislegri gerð markaða sé breytt, með samruna eða yfirtöku, á þann hátt að samkeppni hverfi eða skerðist verulega.
17. Í Noregi og aðildarríkjum ESB taka samrunareglur til samruna fyrirtækja sem starfa við framleiðslu og sölu á landbúnaðarafurðum. Er samrunareglum beitt til að vernda samkeppni í t.d. slátrun, kjötvinnslu, eggjaframleiðslu, kornrækt og sölu á hrá mjólk. Er þetta gert m.a. til að tryggja að valkostum bænda við sölu á afurðum fækki ekki um of og breytt markaðsgerð geri viðsemjendum bænda, eins t.d. sláturhúsum, kleift að greiða lægra verð en ella fyrir afurðir þeirra. Í kafla 4 er nefnd ýmis dæmi úr lagaframkvæmd sem sýna þetta.
18. Hér á landi var hins vegar ákveðið að undanþiggja afurðastöðvar í mjólkuriðnaði samrunareglum samkeppnislaga, sbr. lög nr. 85/2004 sem breyttu búvörulögum. Af hálfu landbúnaðarráðuneytisins var því haldið fram að með lögum nr. 85/2004 hafi afurðastöðvum í mjólkuriðnaði verið fengnar sambærilegar undanþágur frá samkeppnisreglum og gilda í norskum rétti. Í athugasemdum með frumvarpinu að umræddum lögum nr. 85/2004 er í þessu sambandi einnig vísað til ESB-samkeppnisréttar. Sem fyrr segir falla samrunar m.a. afurðastöðva í mjólkuriðnaði undir samrunareglur í bæði norskum og ESB-samkeppnisrétti. Í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2009, *Skaðleg samþjöppun í mjólkuriðnaði og áhrif búvörulaga á samkeppni*, er fjallað um afar óheppileg áhrif af þessari undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga og því beint til landbúnaðarráðherra að beita sér fyrir afnámi hennar.
19. Hér að framan hefur verið fjallað um þá staðreynd að frumvarpið tekur til stofnunar varanlegs sameiginlegs félags um slátrun sem getur haft allt að 100% markaðshlutdeild. Felur frumvarpið því raun í sér undanþágu frá samrunareglum samkeppnislaga. Lögfesting frumvarpsins myndi þá þýða að kjötafurðastöðvar, líkt og mjólkurafurðastöðvar, myndu fá undanþágu frá afar mikilvægum þætti í samkeppniseftirliti sem samskonar fyrirtæki í nágrannarríkjum njóta ekki. Ólíkt samkeppnisyfirlöðum í t.d. Noregi gæti Samkeppniseftirlitið ekki sett skilyrði til þess að vernda hagsmuni bænda, sjálfstæðra vinnsluaðila og neytenda vegna samruna kjötafurðastöðva.

⁹ Í skýringum á þessum tillögum ráðuneytisins (AMS) segir m.a.: „The purpose of the rule is to promote inclusive competition and market integrity in the livestock, meats, poultry, and live poultry markets. [...] The rise of vertically integrated contract agriculture and highly concentrated local markets in livestock and poultry over the last four decades have increasingly left many producers and growers (hereinafter producers, unless otherwise noted) vulnerable to a range of practices that unjustly exclude them from and undermine their economic opportunities in the marketplace. [...] AMS is proposing this regulation to enhance those basic protections that modern livestock and poultry producers need to promote inclusive competition and market integrity.“



3. Bannreglur

20. Í samkeppnisrétti á Íslandi og í nágrannaríkjum er lagt bann við annars vegar samkeppnishamlandi samráði fyrirtækja og hins vegar við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækja á stöðu sinni.
21. Í Noregi og í ESB-rétti tekur bannið við misnotkun á markaðsráðandi stöðu til allra fyrirtækja sem starfa við framleiðslu og sölu á landbúnaðarafurðum. Eins og fjallað verður um geta t.d. markaðsráðandi samvinnufélög bænda misnotað markaðsráðandi stöðu sína ef þau beita ofríki gagnvart félagsmönnum eða reyna að knésetja smærri keppinauta. Hér á landi taka ákvæði samkeppnislaga til markaðsráðandi fyrirtækja í landbúnaði, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 4. mars 2021, *Mjólkursamsalan ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
22. Varðandi bannið við samráði fyrirtækja í landbúnaði í Noregi og í ESB-rétti þá má skipta því í tvennt:
- a) Annars vegar tekur bannið að fullu leyti til allra viðsemjenda bænda sem ekki eru í þeirra eigu. Þetta þýðir t.d. að sláturhús mega ekki hafa með sér samráð til halda niðri verði á gripum gagnvart bændum og áburðarsalar mega ekki hafa með sér samráð í því skyni að hækka verð gagnvart bændum.
 - b) Hins vegar er fyrirtækjum í eigu bænda veitt ákveðin heimild til þess að starfa saman, sbr. nánar hér á eftir.

3.1. Virkt eftirlit með samkeppnishömlum í landbúnaði

23. Framkvæmdastjórn ESB hefur tekið saman skýrslur þar sem beitingu samkeppnisreglna í landbúnaði er lýst.
24. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkja (ECN) frá árinu 2012 er fjallað um framkvæmd á samkeppnisreglum í landbúnaði og tengdri starfsemi. Í skýrslunni er meðal annars bent á að frá árinu 2004 hafi samkeppnisyfirvöld ráðist í rannsókn á samtals 180 málum vegna ætlaðra brota gegn samkeppnisreglum og rannsakað hvort 1.300 samrunar hafi raskað samkeppni á matvælamarkaði.
25. Í skýrslunni er tekið fram að flest vandamál á kjötmörkuðum felist í ólögmætu samráði kjötafurðastöðva sem geti beinst m.a. að bændum. Einnig er reynt að tryggja að samrunar kjötafurðastöðva raski ekki stöðu bænda og að keppinautar í vinnslu á kjöti hafi fullnægjandi aðgang að hráefni til að vinna og selja í samkeppni við samrunaaðila. Er t.d. greint frá því að danska samkeppniseftirlitið hafi talið yfirtöku Svenska Lantmännen á fyrirtækinu Spira raska samkeppni á kjúklingamarkaði og mælt fyrir skyldu um sölu á kjúklingum til keppinauta. Kemur fram að flest mál sem tengist mjólkurframleiðslu varði brot afurðastöðva sem felist bæði í samráði og misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Fram kemur að samkeppnisyfirvöld hafi lagt sérstaka áherslu á að leysa samkeppnisvandamál sem tengjast kaupum og sölu á hrámjólk. Mörg dæmi séu um að kaupendur á hrámjólk hafi haft með sér ólögmætt samráð í því skyni að greiða bændum sem lægst verð. Er tekið fram að viðkomandi fyrirtæki, sem jafnan séu samvinnufélög í eigu bænda, geti raskað samkeppni og misnotað markaðsráðandi stöðu sína gagnvart félagsmönnum.
26. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar ESB frá 2018 kemur fram að samkeppnisyfirvöld í aðildarríkjunum hafi ráðist í 167 rannsóknir á samkeppnishindrunum í landbúnaði á árunum



2012-2017.¹⁰ Ríflega helmingur þessara mála varðaði mjólk og kjöt. Jafnframt kemur fram að bændur séu stærsti hópur málshefjenda, en þeir stóðu að um 23% kvartana. Í skýrslunni eru nefnd dæmi um mál þar sem brot afurðastöðva beindust gegn bændum. Sagt er frá því að lögð hafi verið sekt á spænska kaupendur á hrámmjólk fyrir að hafa haft með sér ólöglegt samráð til halda niðri verðinu sem bændum var greitt og fyrir að hafa ekki keppt um viðskipti við umrædda mjólkurbændur. Einnig er greint frá því að Frakklandi hafi verið sektað fyrir samskonar samráð kaupenda á svínunum til slátrunar. Þá hafi í Svíþjóð og Frakklandi verið gripið til aðgerða til að tryggja að markaðsráðandi samvinnufélög bænda gætu ekki takmarkað um of möguleika félagsmanna til að beina viðskiptum sínum til keppinauta í því skyni að fá hærra verð fyrir afurðir sínar.

27. Að mati Samkeppniseftirlitsins sýnir þetta, ásamt upplýsingum um slæma samningsstöðu íslenskra bænda gagnvart afurðastöðvum, sbr. umfjöllun að framan, að afar mikilvægt er að bændur líkt og neytendur njóti ásættanlegrar verndar bann- og samrunareglna samkeppnislaga.

3.2. Heimild bænda til að vinna saman

28. Undanþágur bænda og fyrirtækja þeirra frá samkeppnislögum í Noregi og ESB eru reifaðar í skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands frá 22. október 2020.¹¹ Reifun á reglunum í ESB er einnig að finna í framangreindri skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2018. Vísast til þeirrar umfjöllunar en rétt er tæpa hér á nokkrum mikilvægum atriðum.

29. Í 2. mgr. 3. gr. norsku samkeppnislaganna segir:

„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.“

30. Í samræmi við nefnt ákvæði hefur verið gefin út tilskipun (n. forskrift); um undanþágu frá samvinnu o.fl. í landbúnaði og sjávarútvegi.¹² Í undanþágunni er m.a. tekið fram að 10. gr. norskra samkeppnislaga eigi ekki við um samninga og samþykktir milli bænda eða samtök bænda sem eru í samræmi við lög eða ákvæði laga sem stýra framleiðslu eða sölu landbúnaðarvara. Þar af leiðandi er framleiðendum heimilt að hafa samvinnu sín á milli viðvíkjandi sölu á landbúnaðarvörum að því tilskildu að hún sé í samræmi við tiltekin markmið í landbúnaðarmálum.

31. Réttlætingin fyrir undanþágunni er fyrst og fremst að tryggja hagsmuni bænda. Er henni m.a. ætlað að skapa bændum meiri slagkraft gagnvart birgjum og öðrum viðsemjendum. Undanþágan tekur til „*primærprodusenter eller deres organisasjoner*“, þ.e. bænda og félaga þeirra.

32. Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga frá norska samkeppniseftirlitinu um framkvæmd og gildissvið þessa regluverks. Í svörum norska eftirlitsins kemur fram að umræddar undanþágur skapi umgjörð fyrir samninga bænda og ríkisins. Þá er staðfest að undanþágur til samstarfs taki einvörðungu til samstarfs bænda og samvinnufélaga í þeirra eigu:

„Most importantly private companies that are not producer organisations or producer cooperatives can not take part in the practice, and in general the exemption does not cover practices further

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report_on_competition_rules_application.pdf.

¹¹ https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/2020-10-22_Sky%cc%81rsla%20um%20bu%cc%81vo%cc%88rulo%cc%88ggjo%cc%88f.pdf.

¹² FOR 2004-04-23 nr 651: Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.



down the value chain, for example at the processing level. [...] Buyers of agricultural products are not exempted, unless it is a farmers cooperative."

33. Þessir samningar á milli stjórnvalda og bænda skipta töluverðu máli og í þeim felst ákveðið markaðseftirlit sem ætlað er að tryggja hagsmuni þeirra og neytenda. Þá hvílir sú skylda á þeim aðilum sem nýta sér undanþágurnar að geta rökstutt gagnvart norska samkeppniseftirlitinu með ítarlegum hætti að þær eigi við og að unnið sé að öllu leyti í samræmi við þær, sbr. 3. gr. tilskipunarinnar og skýringar við hana.
34. Heimildir framleiðenda landbúnaðarafurða í ESB til samstarfs, skv. reglugerð nr. 1308/2013, byggir á sömu grunnhugmynd og í norskum rétti, þ.e. að þörf sé á að styrkja stöðu bænda, þ.e. samningsstöðu þeirra gagnvart afurðastöðvum, birgjum og öðrum viðsemjendum sínum. Hefur framkvæmdastjórn ESB lýst þessu svo:

„EU farmers face challenges due to the characteristics of the agricultural sector. [...] The most common situation across sectors and Member States is that agricultural producers remain atomised or grouped into small cooperatives and other producer organisations. In contrast, their input suppliers and customers (processors, wholesalers and retailers) are often much larger and more concentrated. Agricultural producers therefore typically have very little bargaining power in their negotiations vis-à-vis large suppliers and buyers. These challenges can make it necessary for the less efficient agricultural producers to restructure or convert their businesses to be able to stay viable on the market.“¹³

35. Heimild bænda og félaga þeirra til að vinna saman lýtur hins vegar tilteknum takmörkunum. Kemur þetta t.d. skýrt fram í dómi yfirdeildar dómstóls 14. nóvember 2017 í máli nr. C-671/15, *Franska samkeppniseftirlitið gegn framleiðendum á endive salati*:

- Eftir að hafa farið í húsleit hjá m.a. ýmsum samtökum framleiðenda á umræddu grænmeti komst franska samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að þau og aðrir aðilar hefðu haft með sér ólögmeitt samráð og brotið þar með gegn banni franskra samkeppnislaga og 101. gr. TFEU. Var lögð á sekt sem samtals nam tæplega 4 milljónum evra.
- Málinu var skotið til dómstóla og komst áfrýjunardómstóllinn í París að þeirri niðurstöðu að franska eftirlitið hefði ekki sýnt fram á það að þetta samráð í framleiðslu og sölu á viðkomandi búvöru hefði ekki notið undanþágu skv. landbúnaðarlöggjöf ESB. Franska samkeppniseftirlitið áfrýjaði til æðsta dómstigs á þessu sviði (Cour de Cassation). Óskaði sá dómstóll eftir forúrskurði dómstóls ESB og beindi til hans spurningum um samspil samkeppnis- og landbúnaðarlöggjafar ESB.
- Í mgr. 36 og áfram í dómi dómstóls ESB er bent á að samkvæmt 42. gr. TFEU gilda samkeppnisreglur ESB um landbúnað að því marki sem ákveðið er í löggjöf sem Evrópuþingið og ráðið setja. Samkvæmt þeim reglum sem gilda um framleiðslu og sölu á grænmeti sé samtökum framleiðenda á grænmeti heimilt að hafa með sér tiltekna samvinnu um framleiðslu og markaðsetningu m.a. í því skyni að draga úr framleiðslukostnaði og tryggja stöðugleika í afurðaverði. Ef samvinnan fellur undir það sem viðkomandi reglur heimila fer hún ekki gegn samráðsbanni 101. gr. TFEU. Síðan tók dómstóllinn þetta fram:

„46. However, the scope of those exclusions is to be construed strictly.

¹³ https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/overview_en.html.



47. As the Court has already held, the common organisations of the markets in agricultural products are not a competition-free zone (judgment of 9 September 2003, *Milk Marque and National Farmers' Union*, C-137/00, EU:C:2003:429, paragraph 61).

48. On the contrary, the maintenance of effective competition on the markets for agricultural products is one of the objectives of the common agricultural policy and of the common organisation of the markets (see, to that effect, judgment of 9 September 2003, *Milk Marque and National Farmers' Union*, C-137/00, EU:C:2003:429, paragraphs 57 and 58).“

- Þessu til viðbótar mætti samvinna bænda innan samtaka þeirra ekki ganga lengra en nauðsyn krefur til ná fram þeim markmiðum sem fram koma í viðkomandi búvörulöggjöf, sbr. mgr. 49 í dómnum.
- Sagði dómstóll ESB í mgr. 50 að meta yrði það samráð sem málið tæki til í ljósi ofangreindra sjónarmiða. Um væri að ræða samráð (1) innan tiltekinna samtaka framleiðenda, (2) milli tiltekinna samtaka framleiðenda og (3) milli samtaka framleiðenda og annarra aðila sem komu að framleiðslu og sölu á viðkomandi grænmeti en voru ekki samtök framleiðenda í skilningi laga. Samráðið fólst í eftirfarandi aðgerðum:

Að ákveða sameiginlega lágmarksverð á viðkomandi búvöru.

Samráð um hversu mikið magn af búvörunni ætti að setja á markað í hvert sinn.

Skipti á mikilvægum viðskiptalegum upplýsingum.

- Benti dómstóllinn síðan á að samtök bænda væru grundvallareining (e. *basic element*) í skipulagi landbúnaðarins. Sú samvinna í framleiðslu og sölu á grænmeti, sem umrædd sérlæg heimila, geti aðeins tekið til samtaka sem bændur hafa stofnað og eru viðurkennd sem slík af viðkomandi aðildarríki. Af þessu leiði að aðili sem kemur að framleiðslu og sölu á grænmeti en telst ekki hluti af þessari viðurkenndu samvinnu bænda nýtur ekki viðkomandi undanþágu frá banni á samkeppnishamlandi samráði, sbr. mgr. 51. – 54. í dómnum.
- Tók dómstóllinn í kjölfarið fram að ekkert benti til að hluti þeirra aðila sem franska samkeppniseftirlitið sektaði fyrir samráðsbrot gætu talist vera samtök framleiðenda í framangreindum skilningi, sbr. mgr. 55.
- Í mgr. 56 og áfram tók dómstóllinn afstöðu til annars vegar samráðs innan tiltekinna samtaka framleiðenda og hins vegar milli tiltekinna samtaka framleiðenda. Draga má saman niðurstöðu dómstólins að þessu leyti með eftirfarandi hætti:

Undanþágan í búvörulöggjöfinni tekur ekki til samráðs milli samtaka framleiðenda. Það fer því gegn banni 101. gr. TFEU ef samtök framleiðenda hafa með sér samráð um þau atriði sem tilgreind voru hér að framan. Af þessu leiðir að samkeppni á að ríkja milli samtaka framleiðenda á viðkomandi búvöru.

Viðkomandi undanþága tekur til samráðs innan tiltekinna samtaka framleiðenda. Undanþáguna ber hins vegar túlka þröngt og tekur hún aðeins til ráðstafana sem eru algjörlega nauðsynlegar (e. *strictly necessary*) til að ná fram markmiðum búvöralaganna. Taldi dómstóllinn að samráð sem kæmi í veg fyrir að bændur innan viðkomandi samtaka



seldu afurðir sínar undir lágmarksverði gengi of langt þar sem það dragi um of úr samkeppni.

- Að fengnum dómi dómstóls ESB felldi Cour de Cassation þann 12. september 2018 dóm áfrýjunardómstólsins í París úr gildi.

4. Dæmi um beitingu samkeppnisreglna í landbúnaði

36. Í þessum kafla verður fjallað um beitingu samkeppnisreglna á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir á m.a. Norðurlöndum og annar staðar í Evrópu. Sýnir sú umfjöllun að samkeppni og samkeppnisreglur eru taldar nauðsynlegar til vernda hagsmuni bæði bænda og neytenda.

37. Danmörk:

- a) Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá mars 1999 var fjallað um samruna Danish Crown og Vestjyske Slagterier.¹⁴ Danish Crown var samvinnufélag í eigu um 13. 000 danskra bænda. Var félagið stærsti kjötframleiðandinn í Danmörku og annaðist fyrirtækið slátrun á nautgripum og svínunum félagsmanna, auk framleiðslu og sölu á kjötvörum. Vestjyske Slagterier var einnig samvinnufélag í eigu bænda var annar stærsti kjötframleiðandinn í Danmörku. Framkvæmdastjórnin taldi að staða hins sameinaða fyrirtækis yrði mjög sterk. Á t.d. markaðnum fyrir kaup á svínunum til slátrunar var Danish Crown 47% markaðshlutdeild og Vestjyske Slagterier með 29% hlut. Helstu keppinautarnir voru Steff-Houlberg með 13% hlut og Tican 5%. Um 120 minni sláturhús voru samanlagt með um 4% hlut. Var það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að samrunaðilar myndu komast í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir kaup á svínunum af bændum. Yrðu bændur sem voru félagsmenn í Danish Crown og Vestjyske Slagterier í afar veikri stöðu eftir samrunann.¹⁵ Jafnframt var talið samruninn myndi raska samkeppni í sölu á fersku svínkjöti til dagvöruverslana. Myndi á þeim markaði myndast skaðleg tvíkeppni þar sem samrunaðilar og Steff-Houlberg myndu samanlagt vera með 70% hlutdeild. Einnig taldi framkvæmdastjórnin að samruninn myndi m.a. draga úr nýsköpun á kjötmarkaði og skaða bændur með því að fækka valkostum þeirra. Jafnframt myndi hið sameinaða fyrirtæki komast í þá stöðu að geta hrakið smærri sláturhús út af markaðnum.

Samrunaðilar féllust á ströng skilyrði til þess að eyða samkeppnishömlum. Samrunaaðilum var gert að losa sig við eignarhlut sinn í fyrirtæki sem þeir áttu með keppinautunum Steff-Houlberg og Tican. Þá var samrunaaðilum gert skylt að selja frá sér sláturhús til þriðja aðila sem þó mátti ekki vera Steff-Houlberg. Þá var félagsmönnum Danish Crown og Vestjyske Slagterier gert kleift að selja 15% af vikulegri framleiðslu sinni til sláturhúsa keppinauta samrunaaðila. Jafnframt var sömu bændum gert auðveldara að hætta í viðkomandi samvinnufélagi og flytja viðskipti sín alfarið til keppinauta samrunaaðila.

- b) Danskir mjólkurbændur sendu samkeppnisyfirvöldum kvörtun og héldu því fram að Arla (samvinnufélag í eigu bænda) hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með skilmálum sem giltu um kaup Arla á hrá mjólk af félagsmönnum. Danska samkeppnisráðið komst að

¹⁴ Ákvörðun frá 9. mars 1999 í máli nr. M.1313.

¹⁵ Reifað svo í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar: „After the merger the parties will slaughter 16 million pigs or 76% of all Danish pigs per year. The Commission concluded that the parties would have a dominant position on this market, since the Danish farmers in reality would have no alternative, but to have their pigs slaughtered by the parties. In particular, the Commission concluded that it would not be possible for farmers to sell their pigs in neighbouring countries such as Germany, since under the current rules farmers are tied to the parties for a period of 12-24 months. Therefore, at the moment the sale of live pigs outside the co-operative is an "all or nothing" decision for the farmer, which involves large uncertainties and is not a realistic possibility for the large majority of farmers.“



þeirri niðurstöðu í ágúst 2002 að Arla væri markaðsráðandi og hefði brotið gegn banni danskra laga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála sneri þeirri niðurstöðu í nóvember 2003 með vísan til þess að samkeppnisráð hefði ekki rannsakað með fullnægjandi hætti eðli umræddra skilmála. Bændurnir skutu úrskurði áfrýjunarnefndar til dómstóla. Dómur Eystri landsréttar í september 2006 gefur skýrt til kynna að engin ágreiningur var að Arla væri markaðsráðandi og bannið við misnotkun tæki til fyrirtækisins. Ágreiningurinn var um hvort Arla hefði misnotað stöðu sína í þessu tilviki: „Der er for landsretten - ligesom det var tilfældet under sagens behandling for Konkurrenceankenævnet og Konkurrencerådet - enighed om, at Arla er dominerende og at sagen alene drejer sig om, hvorvidt Arla har misbrugt sin dominerende stilling.“ Staðfesti landsrétturinn þá niðurstöðu að rannsókn samkeppnisráðs á umræddum skilmálum hefði verið ábótavant.¹⁶

- c) Í febrúar 2006 komst danskur dómstóll (Retten i Århus) að þeirri niðurstöðu að Arla hefði misnotað markaðsráðandi stöðu á mjólkurmarkaði og lagði 5 milljónir danskra króna í refsisekt á fyrirtækið. Var þetta í fyrsta sinn dönskum samkeppnisrétti sem lögð var á refsisekt vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu. Brot Arla fólst í aðgerðum sem miðuðu að því að draga úr samkeppni frá smáum keppinaut, Hirtshals Andelsmejeri. Hafði Arla greitt smásölukerjunni Metro þóknun fyrir draga úr aðgengi fyrir mjólkurvörur Hirtshals Andelsmejeri í verslunum Metro.¹⁷
- d) Í júlí 2015 fjallaði framkvæmdastjórn ESB um samruna Danish Crown og Tican.¹⁸ Tican var sem fyrr segir keppinautar Danish Crown í Danmörku. Var Tican líkt og Danish Crown samvinnufélag í eigu bænda. Þessi fyrirtæki voru einnig starfandi í öðrum ríkjum eins og t.d. Svíþjóð og Bretlandi. Framkvæmdastjórnin taldi samrunann ekki valda neinum samkeppnislegum vandkvæðum utan Danmerkur. Annað mál gengdi um markaðinn fyrir m.a. slátrun á svínunum í Danmörku. Þar sem samruninn var til þess fallinn hafa alvarleg á áhrif á samkeppni í Danmörku varð framkvæmdastjórnin við beiðni danska samkeppniseftirlitsins um að sá þáttur málsins yrði framsendur til þess.¹⁹ Við meðferð málsins hjá danska eftirlitinu settu samrunaðilar fram ýmsar tillögur að skilyrðum til þess að eyða samkeppnishömlum en þær voru ekki taldar fullnægjandi. Leiddi þetta til þess aðilar féllu frá samrunanum.²⁰

38. Noregur:

¹⁶ Dómur frá 28. september 2006 í máli nr. B-3784-03.

¹⁷ Dómur frá 10. febrúar 2006 í máli nr. SS.8.1420/2005.

¹⁸ Ákvörðun frá 23. júlí 2015 í máli nr. M.7565.

¹⁹ „The DCCA put forward various competition concerns in certain Danish markets related to pig meat. The DCCA further explained that it would be well placed to review the competition effects in Denmark of the proposed transaction given, for instance, its proximity to and specialist knowledge of the markets and experience in handling previous cases related to the same markets.

The evidence gathered by the Commission confirmed that the merger threatens to affect significantly competition in Denmark, where Danish Crown and Tican are currently the two largest competitors. The Commission therefore decided to partially refer the merger to the Danish Competition Authority, which will deal with the case under national law.“

²⁰ Lýst svo í frétt á dr.dk 2. nóvember 2015: „Bestyrelsen i Danish Crown har efter syv måneders sagsbehandling konstateret, at de ikke kan nå at få godkendt fusionen med Tican inden for konkurrencemyndighedernes tidsfrist.

Det skriver slagteriet i en pressemeddelelse på sin [hjemmeside](#).

Derfor bortfalder ansøgningen om en godkendelse af fusionen nu.

- Vi har indleveret en lang række forslag til tilsagn til Konkurrencestyrelsen, og selv om vi har rådført os med styrelsen om, hvad der skal til for at kunne gennemføre fusionen, så har tilsagnene ikke været tilstrækkelige til at opnå en godkendelse, siger direktør Kjeld Johannesen i meddelelsen.

Ifølge Danish Crown har slagteriets tilsagn både handlet om frasalg af produktion og salg af danske råvarer. Det har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderet var utilstrækkeligt og derfor afvist.“

<https://www.dr.dk/nyheder/penge/danish-crown-fusion-med-tican-afblaest>



- a) Í Noregi er afurðastöðin Tine í mjög sterkri stöðu á mjólkurmarkaði. Tine var samvinnufélag í eigu mjólkurbænda sem framleiða hrámmjólk víðsvegar um landið. Í ákvörðun norskra samkeppniseftirlitsins frá 17. október 2002 var fjallað um samruna Tine við aðrar afurðastöðvar.²¹ Var sá samruni talin samkeppnishamlandi og til þess fallinn að skaða bæði bændur og neytendur. Sú takmörkun á samkeppni sem leiddi af samrunanum var einnig talin draga úr hagræðingu og vöruúrvali á norskum mjólkurmarkaði.²² Voru samrunanum sett margvísleg skilyrði til að vinna gegn skaðlegum áhrifum hans. Var þeim skilyrðum ætlað að vernda hagsmuni mjólkurbænda, keppinauta Tine (smærri afurðastöðvar) og viðskiptavini og neytendur. Var Tine m.a. gert skylt að selja frá sér tvær mjólkurafurðastöðvar, selja hrámmjólk til keppinauta og breyta samþykktum sínum til þess að félagsmenn ættu auðveldara að með hefja viðskipti við keppinauta Tine.
- b) Í september 2005 ógilti norska samkeppniseftirlitið samruna Prior Norge og Norgården.²³ Prior var samvinnufélag 1200 norskra eggja- og kjúklingabænda. Norgården safnaði og markaðsetti egg frá bændum sem stunduðu vistvænan búskap og framleiðslu á eggjum frá hænum í lausagöngu. Taldi norska eftirlitið að samruninn myndi raska samkeppni með alvarlegum hætti á mörkuðum fyrir framleiðslu og sölu á eggjum og valda bæði bændum og neytendum tjóni.²⁴ Á þessum tíma var unnt að skjóta slíkri ákvörðun eftirlitsins til ráðuneytis samkeppnismála í Noregi. Ráðuneytið var ekki sammála því mati eftirlitsins að samruninn væri skaðlegur og heimilaði hann. Taldi ráðuneytið m.a. að samkeppniseftirlitið hefði ekki horft nægjanlega til samkeppnislegra áhrifa aukins innflutnings á eggjum og vísaði til niðurstöðu viðræðna um viðskipti með landbúnaðarafurðir á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.
- c) Í júní 2006 ógilti norska samkeppniseftirlitið samruna Gilde Norsk Kjøtt og Prior Norge. Gilde var samvinnufélag í eigu 28 þúsund norskra bænda og annaðist slátrun á stórgripum, svínunum og sauðfé, framleiðslu og sölu á kjötafurðum. Prior var sem fyrr segir samvinnufélag í eigu norskra eggja- og kjúklingabænda. Taldi eftirlitið að samruninn myndi raska samkeppni á kjúklingamarkaði.²⁵ Samkeppni á þeim markaði væri takmörkuð og að Gilde væri líklegt til þess að hefja kjúklingaframleiðslu í samkeppni við Prior. Með samrunanum væri komið í veg fyrir þá mögulegu samkeppni. Málinu var skotið til ráðuneytis samkeppnismála. Það féllst ekki á mat samkeppniseftirlitsins á samkeppnislegum áhrifum samrunans og taldi að möguleg innkoma Gilde á kjúklingamarkaðinn gæti ekki haft veruleg áhrif á samkeppni.
- d) Í febrúar 2007 komst norska samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Tine hefði annars vegar misnotað markaðsráðandi stöðu sína og hins brotið gegn banni við samkeppnishamlandi samráði með samningi við smásölukeðjuna Rema. Báðar þessar aðgerðir hefðu haft það markmiði að draga úr samkeppni frá smáum keppinauti Tine, Synnøve Finden, með því að vinna gegn sölu á ostum Synnøve Finden í verslunum Rema.

²¹ <https://www.oecd.org/norway/34836352.pdf>

²² Norska samkeppniseftirlitið hefur reifað þetta svo: „The NCA feared that a merger without conditions would lead to less pressure to improve efficiency, a narrower choice of products, and higher prices for Tine's customers and for consumers. Had the merger simply gone ahead, it would have given Tine even tighter control over the «raw» milk resource and would have made it even more difficult for other players to set up as real competitors to Tine. The merger would also have led to a further weakening of competition in the primary product and processing stages of the chain.

²³ Ákvörðun frá 29. september 2005 í máli nr. 2005/440.

²⁴ Sjá kafla 6.1.: „Konkurransetilsynets finner at foretakssammenslutningen mellom Prior og Norgården vil forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i markedene for kjøp, innsamling og mottak av egg fra primærprodusenter, sortering, pakking og salg av konsumegg samt videreforedling og salg av eggprodukter. Tilsynet er videre av den oppfatning at det ikke foreligger effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som er tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tap som følger av konkurransebegrensningen.“

²⁵ Ákvörðun frá 9. júní 2006 í máli nr. 2006/100.



Var lögð sekt á Tine sem nam 45 milljónir norskra króna. Tine skaut málinu til dómstóla. Héraðsdómstóllinn í Osló ógilti ákvörðun norska samkeppniseftirlitsins þann 25. mars 2009. Taldi dómstóllinn að ekki hefði verið sýnt frá á að Tine hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða gerst sekt um ólögmætt samráð. Norska samkeppniseftirlitið áfrýjaði til landsréttar. Með dómi 7. september 2010 féllst landréttur á að Tine hefði misnotað markaðsráðandi stöðu. Hins vegar féllst rétturinn ekki á Tine hefði tekið þátt í ólögmætu samráði. Var sekt Tine ákveðin 30 milljónir nkr. Hæstiréttur Noregs heimilaði áfrýjun. Í mgr. 65 í dómnum kemur fram að óumdeilt sé að Tine hafi verið í markaðsráðandi stöðu. Í mgr. 66 og áfram er, með vísan til dómaframkvæmdar dómstóls ESB, gerð grein fyrir þeim skyldum sem hvíla markaðsráðandi fyrirtækjum samkvæmt banni 11. gr. norsku samkeppnislaganna við misnotkun á slíkri stöðu. Í mgr. 76 og áfram var bent á að samkvæmt samkeppnisrétti hvíli sérstök skylda á Tine að grípa ekki til neinna aðgerða sem raskað geti samkeppni. Þrátt fyrir þetta sé Tine heimilt að keppa á grundvelli rekstrarlegrar frammistöðu og landsrétturinn hefði gert of strangar kröfur til Tine og ekki væri sýnt að umræddar aðgerðir hefðu falið í sér brot. Tveir dómarar voru þessu ósammála og töldu að staðfesta hefði átt dóm landsréttar.²⁶

- e) Í október 2014 tók norska samkeppniseftirlitið ákvörðun vegna samruna Nortura og Prima. Nortura var samvinnufélag bænda og varð til við framangreindan samruna Gilde og Prior. Starfaði Nortura á mörkuðum fyrir m.a. slátrun og framleiðslu á kjötvörum. Var Nortura stærsta kjötafurðastöð í Noregi.²⁷ Prima annaðist m.a. slátrun á stórgripum og svinum í Brønnøysund í Noregi. Í ákvörðuninni kom fram að á sláturmarkaði væri Nortura öflugasta fyrirtækið. Keppinautar Nortura á þeim markaði væru: Prima, Fatland, Furuseth og Grilstad. Til viðbótar væru starfandi á markaðnum ýmis smærri sláturhús. Taldi eftirlitið að Prima, Fatland og Furuseth væru fær um að veita Nortura visst samkeppnislegt aðhald en hið sama átti ekki við Grilstad og hina smáu aðila. Taldi eftirlitið að með yfirtöku á Prima myndi markaðsstyrkur Nortura aukast enn og sú röskun á samkeppni sem af því leiddi væri til þess fallin að valda ýmsu samfélagslegu tjóni:

(356) Den svekkede konkurransen i markedene for helt slakt kan videre gi Nortura reduserte insentiver til intern effektivitet. Konsekvensen av at insentivene til intern effektivitet reduseres vil være økte kostnader og et samfunnsøkonomisk tap. Den svake konkurransen i markedet medfører at Nortura i større grad enn ellers kan opprettholde sine markedsposisjoner til tross for mindre effektiv drift.

(357) Den økte markedsmakten vil også kunne føre til dårligere service og lavere kvalitet. Når konkurransetrykket fra Prima opphører vil insentivene til å opprettholde et høyt service- og kvalitetsnivå reduseres. På dette leddet i verdikjeden vil redusert service og kvalitet eksempelvis omfatte kvaliteten på slaktet og service overfor kjøpere av helt slakt. Redusert service og kvalitet er et velferdstap for samfunnet.

Samrunin var einnig talin raska samkeppni með alvarlegum hætti á mörkuðum fyrir kjötvinnslu. Til þess að bregðast við þessari röskun á samkeppni lögðu Nortura og Prima fram tillögur að ýmsum skilyrðum. Í því fólst m.a. að kjötvinnsla Prima myndi ekki fylgja með í kaupunum og önnur skilyrði til þess að tryggja að samkeppnislegt aðhald myndi stafa frá

²⁶ <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2011/saknr2010-1947.pdf>

²⁷ Úr ákvörðuninni: „Nortura er et samvirke med ca. 18 000 eiere (bønder) og har ca. 5 600 medarbeidere. Nortura er organisert som et konsern og har 43 heleide avdelinger (produksjonsanlegg). Kjernevirksomheten til Nortura er å slakte, skjære, foredle og selge kjøttvarer. De viktigste merkevarene til Nortura er Gilde og Prior.12 12 Jf. meldingen punkt 4.1. Nortura er den største markedsaktøren i alle ledd av verdikjeden for kjøtt, fra og med slakterileddet til og med leddet for foredlingsindustri, og har oppgaven som markedsregulator for storfe, småfe og gris.“



Prima þrátt fyrir samrunann. Norska samkeppniseftirlitið taldi þessi skilyrði fullnægjandi og heimilaði samrunann.

- f) Í júní 2022 tók norska samkeppniseftirlitið ákvörðun vegna samruna Nortura og Steinsland & CO.²⁸ Taldi eftirlitið að samruninn mynda raska samkeppni með alvarlegum hætti á mörkuðum fyrir ræktun og sölu á varphænum og á eggjamarkaði. Nortura setti hins vegar fram tillögur að skilyrðum til þess að vinna gegn samkeppnishömlum sem ella hefðu leitt af samrunanum. Skuldbatt Nortura sig m.a. til þess tryggja keppinautum í eggjframleiðslu fullnægjandi framboð af varphænum í tíu ár. Taldi norska samkeppniseftirlitið þessi skilyrði fullnægjandi og heimilaði samrunann.²⁹

39. Finnland:

- a) Í ákvörðun finnska samkeppniseftirlitsins frá október 2010 var fjallað um samruna tveggja kjötafurðastöðva, HKScan og Järvi-Suomen Portti's.³⁰ Fólst í samrunanum að HKScan keypti kjötafurðastöð Järvi-Suomen Portti's sem staðsett var Mikkeli í Finnlandi. Finnska eftirlitið tók til ítarlegrar rannsóknar hvort þessi samruni myndi raska samkeppni á kjötmörkuðum í Finnlandi. Í ákvörðuninni er bent á að markaðnum sé fyrir hendi mjög öflugur keppinautur, Atria. HKScan og Atria séu stærstu fyrirtækin og saman séu þau með 60-80% markaðshlutdeild í kaupum á gripum til slátrunar. Markaðshlutdeild Järvi-Suomen Portti's væri ekki veruleg og Atria myndi eftir samrunann áfram veita samkeppnislegt aðhald. Var það niðurstaða finnska samkeppniseftirlitsins að samruninn raskaði ekki samkeppni.
- b) Valio í Finnlandi er afurðastöð í eigu finnskra mjólkurbænda. Með dómi sínum 26. júní 2014 staðfesti finnski markaðsdómstóllinn þá niðurstöðu samkeppnisyrvalda að Valio hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með undirverðlagningu. Var þetta viðbragð við samkeppni frá keppinaut sem reynt hafði bjóða upp á mjólk á lægra verði en í boði var hjá Valio. Seldi Valio mjólk í heildsölu á verði sem stóð ekki undir kostnaði og miðaði sú aðgerð að koma keppinautnum út af markaðnum. Var lögð 70 milljóna evra sekt á Valio og er það hæsta sekt sem lögð hefur verið á vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu í Finnlandi. Með dómi sínum frá 29. desember 2016 staðfesti æðsti stjórnarsýsludómstóllinn í Finnlandi dóm markaðsdómstólsins.³¹

40. Svíþjóð:

- a) Arla í Svíþjóð er afurðarstöð í eigu mjólkurbænda. Á árinu 2011 tók Arla yfir aðra afurðarstöð í eigu mjólkurbænda, Milko. Í frétt sænska samkeppniseftirlitsins frá 26. október 2011 var greint frá niðurstöðu í rannsókn á samruna þessara keppinauta. Í ljósi annars vegar að unnt

²⁸ Ákvörðun frá 9. júní 2022 í máli nr. V2022-8.

²⁹ Reifað svo í fréttatilkynningu norska samkeppniseftirlitsins: „Konkurransetilsynet har kommet til at foretakssammenslutningen i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse i markedet for oppdrett og salg av daggamle verpehøner og i markedet for salg av egg til dagligvare- og storhusholdningsaktører. Som følge av Konkurransetilsynets bekymringer har Nortura tilbudt en rekke avhjelpende tiltak for å avbøte de konkurransebegrensende virkningene av foretakssammenslutningen.

Tiltakene innebærer at Nortura skal levere daggamle verpehøns eller unghøner på ikke-diskriminerende vilkår til eggprodusenter som leverer til konkurrerende eggpakkeri. Ikke-diskriminerende vilkår omfatter blant annet priser, volum og leveringsbetingelser. Nortura forplikter seg videre til å ikke diskriminere konsumeggprodusenter ut fra hvilken leverandør eller hønerase som er valgt for innkjøp av verpehøner. Tiltakene har en varighet på 10 år. -Det er Konkurransetilsynets vurdering at tiltakene Nortura forplikter seg til vil sikre fortsatt effektiv konkurranse i markedet for eggproduksjon, sier avdelingsdirektør for mat, handel og helse Beate Milford Berrefjord.“

³⁰ Ákvörðun frá 6. október 2010 í máli nr. 1102/14.00.10/2009.

³¹ <https://www.kkv.fi/en/current-issues/press-releases/2016/29.12.2016-the-supreme-administrative-court-imposes-a-penalty-payment-on-valio-for-milk-pricing/>



var setja ströng skilyrði til þess að verja samkeppni og hins vegar fjárhagserfiðleika Milko var samruninn samþykktur. Er þessu lýst svo í fréttinni:

„The best solution of a difficult situation. Consumer interests were central when the Swedish Competition Authority considered the takeover of Milko by Arla Foods. The Swedish Competition Authority has cleared the merger, subject to the condition that Arla Foods sell Milko's largest dairy plant and brands.

Arla Foods and Milko are Sweden's largest and third largest dairy companies. In large parts of Sweden, unconditional clearance of the merger would have led to a considerable limitation of competition in respect of milk, sour milk, yoghurt and several other products to the detriment of consumers. At the same time, the Swedish Competition Authority's assessment took account of the fact that Milko is in a very difficult financial situation and is at risk of bankruptcy.

“The solution which we are now able to present means that Arla Foods' already strong position in the dairy sector has not been further strengthened, compared to what would have been the case if Milko had gone into bankruptcy. This is the best solution of a difficult situation” states Director-General of the Swedish Competition Authority, Dan Sjöblom. The Swedish Competition Authority's decision means that Arla Foods immediately is permitted to take over Milko, including its members. The clearance is made subject to a number of conditions, including the sale of Grådö dairy plant in Hedemora to some other dairy company. Arla Foods must also sell a number of Milko's brands.

*“This decision means that the consumers' interest in competition is safeguarded. The commitments given by Arla Foods mean Milko's most important assets –including brands and Grådö dairy plant – can continue to contribute to competition in the market. At the same time, a conditional clearance means that Milko's members are given the opportunity to safeguard their future,” stated Dan Sjöblom.*³²

- b) Í apríl 2019 ógilti sænska samkeppniseftirlitið samruna Arla, Falköpings Mejeri og Norrmejerier. Öll eru þessi fyrirtæki afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Málið varðaði ostana **Präst, Herrgård og Grevé** sem framleiddir eru úr sænskri mjólk og mjög vinsælir hjá sænskum neytendum. Samruninn fólst í því að þessar afurðastöðvar myndu í gegnum sameiginlegt fyrirtæki hafa með sér samvinnu um sölu og markaðssetningu á þessum ostum. Taldi sænska eftirlitið samruninn myndi raska samkeppni með alvarlegum hætti.³³
- c) Þann 14. desember 2020 greindi sænska samkeppniseftirlitið frá því að Arla hefði tekið þátt í ólögmætu samráði á mjólkurmarkaði. Það hefði fyrirtækið gert með því skiptast á upplýsingum við keppinaut í tengslum við útboð sveitarfélaga á kaupum á mjólkurvörum. Krafðist eftirlitið þess að Markaðsdómstóllinn legði rúmlega 1,1 milljón sænskar krónur sekt á fyrirtækið, sem dómstóllinn samþykkti. Arla hefur áfrýjað þeirri niðurstöðu til áfrýjunardómstóls. Segir sænska samkeppniseftirlitið einnig að Arla hafi verið samvinnufúst við rannsókn málsins og því sé sektin lægri en ella.³⁴

41. Frakkland:

³² <https://www.konkurrensverket.se/en/news/swedish-competition-authority-approves-dairy-merger/>

³³ <https://www.konkurrensverket.se/en/news/deal-concerning-cheese-brands-is-stopped-to-protect-consumers/>

³⁴ Sjá umfjöllun í [skýrslu](#) sænska samkeppniseftirlitsins til OECD 2021 (28. mgr.)



- a) Í desember 2008 kvað dómstóll ESB upp dóm vegna ólögmæts samráðs samvinnufélaga franskra bænda og sláturhúsa.³⁵ Vegna mikils vanda á kjötmarkaði á sínum tíma höfðu þessi félög gripið til aðgerða sem fólu í sér að ákveðið var lágmarksverð á tilteknum kjötafurðum og hindrun á innflutningi á nautakjöti til Frakklands. Framkvæmdastjórn ESB taldi að í þessu hafði falist ólögmætt samráð og lagði sekt á umrædda aðila. Þeir skutu ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar til undirréttar ESB og byggðu m.a. á samkeppnisreglur hefðu ekki tekið til þessara félaga franskra bænda. Í dómi sínum frá 13. desember 2006 féllst undirrétturinn ekki á þetta og staðfesti niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar um brot en taldi rétt að lækka álagða sekt.³⁶ Dómstóll ESB staðfesti dóm undirréttar ESB.
- b) Í ákvörðun franska samkeppniseftirlitsins frá desember 2016 var fjallað um samruna tveggja samvinnufélaga bænda, *Sicarev and Sicavyl*.³⁷ Þessi fyrirtæki önnuðust slátrun á nautgripum, sauðfé og svínunum félagsmanna og framleiddu og seldu kjötafurðir. Á flestum mörkuðum, sem samrunin tók til, var staða samrunafyrirtækjanna ekki það sterk að hún ógnaði samkeppni. Eina undantekningin var markaðurinn fyrir kaup á nautgripum til slátrunar af bændum í Auvergne-Rhône-Alpe héraðinu. Í því héraði ráku samrunaaðilar einu sláturhúsin þar sem unnt var að slátra og selja síðan nautakjöt með upprunaheitinu (AOC³⁸) „*Bœuf de Charolles*“. Til þess að verja samkeppni og stöðu nautgripabænda í umræddu héraði skuldbundu samrunaaðilar sig til þess að grípa til aðgerða til þess að tryggja að nýr keppinautar í kaup og slátrun á nautgripum gæti hafið starfsemi og að félagsmenn í *Sicarev and Sicavyl* gætu átt viðskipti hinn nýja keppinaut. Með þessu var komið í veg fyrir að nautgripabændur í Auvergne-Rhône-Alpe héraðinu yrðu ekki efnahagslega háðir hinu sameinaða fyrirtæki og samkeppni vernduð.³⁹

42. Írland:

- a) Í október 2016 tók framkvæmdastjórn ESB ákvörðun í máli sem varðaði samruna þriggja kjötafurðastöðva á Írlandi. Öll fyrirtækin störfuðu á mörkuðum við kaup á sauðfé og nautgripum til slátrunar og við vinnslu og sölu á kjötafurðum. Samrunaaðilar voru t.d. með 20-30% markaðshlutdeild á markaðnum fyrir kaup á nautgripum til slátrunar og samskonar hlutdeild á markaðnum fyrir sölu á nautkjöti til kjötvinnsla. Framkvæmdastjórnin tók m.a. til rannsóknar hvort samruninn myndi raska samkeppni og skaða hagsmuni bænda á tilteknum landsvæðum á Írlandi. Niðurstaðan var sú að samruninn gerði það ekki þar sem keppinautar voru fyrir hendi á markaðnum sem gátu veitt fullnægjandi samkeppnislegt aðhald. Höfðu viðkomandi bændur því möguleika til að snúa sér til annarra aðila til tryggja sem hæst verð fyrir sínar afurðir.⁴⁰

³⁵ Dómur frá 18. desember 2008 í sameinuðum málum nr. m.a. C-101/07.

³⁶ Í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar vegna þessa dóms sagði: „*The European Commission welcomes today's judgment by the European Court of First Instance dismissing the action by four French federations of farmers and one French federation of slaughterers against the Commission's April 2003 decision fining a price agreement and an agreement to suspend/limit imports from other Member States (cases T-217/03 and T245/03). The CFI notably confirms the application of EC Treaty competition rules in the agricultural sector and that such federations may infringe competition rules when they enter into business activities. It however reduces the fines imposed in order to reflect the specific economic context in which the agreement was adopted.*“

³⁷ Ákvörðun frá 9. desember 2016 í máli nr. 16-DCC-208

³⁸ AOC: L'appellation d'origine contrôlée.

³⁹ Sjá enska fréttatilkynningu franska samkeppniseftirlitsins: „*These commitments make it possible for a competitor to enter the market for collecting cattle eligible for the AOC "Bœuf de Charolles" label, and ensures that producers are not left in a situation of economic dependence on the merged entity.*“

<https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/communiqués-de-presse/12-december-2016-slaughtering-and-meat-processing>

⁴⁰ Reifað svo í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar: „*As regards the potential impact on markets for the purchasing of live animals (cattle, sheep and lambs), the Commission assessed any potential increase of the slaughterhouses' buyer power to the detriment of farmers, which could affect in particular local farmers' communities. The Commission found that farmers in Ireland tend to sell within a rather broad geographic radius and that they are able to*



43. Þýskaland:

- a) Í nóvember 2011 ógilti þýska samkeppniseftirlitið samruna fyrirtækjanna Tönnies og Tummel. Tönnies var leiðandi fyrirtæki í kaupum á gyltum til slátrunar og í framleiðslu og sölu á pylsum. Var fyrirtækið með um 40% markaðshlutdeild í kaupum á gyltum af svínabændum og talið vera í mjög sterki stöðu á öllum stigum markaðarins. Tummel var keppinautur Tönnies með 10-15% markaðshlutdeild. Samruninn við Tummel hefði með alvarlegum hætti raskað í samkeppni og var hann því ógiltur.⁴¹
- b) Í apríl 2021 tók þýska samkeppniseftirlitið til rannsóknar samruna milli Raiffeisen Waren-Zentrale (RWZ) og Raiffeisen Waren (RaiWa). RWZ var eitt stærsta samvinnufélagið í þýskum landbúnaði og RaiWa var öflugur keppinautur þess. Viðskiptavinir þessara fyrirtækja voru bændur sem keyptu m.a. áburð af samrunaðilum og samrunaðilar keyptu m.a. korn af bændum. Staða samrunaaðila var mjög sterk í tilteknum héruðum í Þýskalandi og kom fram að bændur hefðu haft áhyggjur af áhrifum samrunans. Samrunaaðilar gripu til ýmissa ráðstafana til þess að tryggja að samruninn myndi ekki raska samkeppni og skaða bændur. Fól þetta m.a. í sölu á tiltekinni starfsemi til að verja samkeppni og aðgerðum til þess að stuðla að því að nýr keppinautur gæti hafið starfsemi þessa. Þýska samkeppniseftirlitið taldi þessar aðgerðir fullnægjandi og heimilaði samrunann.⁴²
- c) Í mars 2022 heimilaði þýska samkeppniseftirlitið samruna fyrirtækjanna BAT Agrar og Rudolf Peters Landhandel. Samrunafyrirtækin voru viðskiptavinir þýskra bænda. Þau seldu bændum m.a. dýrafóður, áburð og fræ en keyptu m.a. korn af bændum. Þýska samkeppniseftirlitið tók til rannsóknar hvort samruninn myndi raska samkeppni og skaða þar með hagsmuni m.a. bænda. Taldi eftirlitið samrunann ekki skerða samkeppni þar sem á viðkomandi mörkuðum væru fyrir hendi öflugir keppinautar.⁴³

44. Holland

- a) Í desember 2008 tók framkvæmdastjórn ESB ákvörðun vegna samruna tveggja stærstu afurðastöðva í mjólkuriðnaði í Hollandi, Campina og Friesland Food.⁴⁴ Bæði félögin voru samvinnufélög í eigu mjólkurbænda. Hið sameinaða félag var með 70-80% markaðshlutdeild á markaði fyrir kaup á hrámjólk og álíka sterka stöðu á öðrum sviðum mjólkurmarkaðarins. Í samningum beggja samvinnufélaganna við eigendur sína voru ákvæði sem annars vegar skuldbundu eigendur til að selja samvinnufélaginu alla hrámjólk og hins vegar samvinnufélagið til að kaupa alla hrámjólk. Campania/Freisland hugðist viðhalda sömu skilmálum. Samruninn var talinn raska samkeppni. Til að vernda hagsmuni bænda og neytenda mælti framkvæmdastjórnin fyrir um uppskiptingu hins sameinaða

switch slaughterhouses if they can get better prices for their animals. Various slaughterhouses with spare capacity will continue to operate in Ireland, including in the southeast area, where the Slaney Foods JV cattle slaughtering facility is located. The Commission thus found that farmers will continue to have sufficient alternative buyers for their animals after the merger."

⁴¹ Í enskri fréttatilkynningu þýska samkeppniseftirlitsins frá 17. nóvember 2011 segir m.a.: „As Germany's leading slaughterer of pigs and sows, the Tönnies Group is dominant in this market. Tönnies already dominates the value-added chain of sow slaughtering and processing in Germany. Its access to Tummel's procurement and slaughter volumes would have further diminished the likelihood of effective competition in this area. We have countered this by prohibiting the merger project."

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2011/17_11_2011_Tummel_T%C3%B6nnies.html

⁴² https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/21_04_2021_RWZ_RaiWa.html?nn=3591568

⁴³

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/28_03_2022_Agrarhandel.html

⁴⁴ Ákvörðun frá 17. desember 2008 í máli nr. M.5046.



fyrirtækis sem fólst í sölu á mjólkurafurðastöðvum Frieslands og hluta af ostaframleiðslu Campina, auk sölu af tveimur vörumerkjum Campina á sviði mjólkurdrykkja. Auk þessa voru sett skilyrði til þess að gera kúabændum sem leggja inn mjólk til samrunaaðila auðveldara að hætta í viðskiptum við þá og hefja viðskipti við keppinauta þeirra.