

Matvælaráðuneytið
Benedikt Árnason ráðuneytisstjóri
Borgartúni 26
105 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 23. nóvember 2022

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum (hagræðing í sláturiðnaði)

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreinds máls, sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda 10. nóvember sl., og tölvupósts ráðuneytisins sama dag, þar sem félaginu var boðið sérstaklega til samráðs um málið.

Í frumvarpinu er gerð sú tillaga að afurðastöðvum í sláturiðnaði verði með breytingu á búvörulögum veitt undanþága frá ákvæðum 10. og 12. greinar samkeppnislaga til að „stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna.“ Undanþágan yrði háð nokkrum skilyrðum og tímabundin til 1. janúar 2026.

I. Sérhagsmunahópar panta undanþágur frá samkeppnislögum – varasamt fordæmi

Í greinargerð frumvarpsdraganna er vikið að erfiðri stöðu afurðastöðva í sláturiðnaði. Það á klárlega ekki við um öll þau fyrirtæki sem talin eru upp sem sláturleyfishafar – þau eru mörg hver í þrýðilegum rekstri. Afkoma Kaupfélags Skagfirðinga (KS) hefur þannig verið ljómandi góð. Félagið hefur hagnast um 18,3 milljarða króna á síðustu fjórum árum, þar af 5,4 milljarða í fyrra. Stjórnendur félagsins hafa verið í hálfgerðum vandræðum með hagnaðinn, eins og sjá má á því að þeir hafa m.a. fjárfest hann í skyndibitakeðjum í Reykjavík. Nýlega var frá því greint að hagnaður Stjörnugriss á síðasta ári hefði verið 325 milljónir króna sem var 68% hækkun frá árinu 2020. Hagnaður Sláturfélags Suðurlands á síðasta ári var 232 milljónir króna og í ársreikningi vitnað til betri markaðsaðstæðna og sterkari stöðu.

Í greinargerð frumvarpsins er vísað til erindis formanna Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands til formanna ríkisstjórnarflokkanna, um að leitað yrði leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu. Í greinargerð tvennra frumvarpsdraga, sem samin voru í framhaldi af þeim erindrekstri, var vitnað til þess að „samtek í atvinnulífinu“ hefðu óskað í þriggja eftir því við ríkisstjórnina að afurðastöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu fengju undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar.

FA ítrekar þá afstöðu sína, sem fram kom í umsögn félagsins um áður nefnd frumvarpsdrög, dags. 17. maí 2021, að það er algjörlega ótækt ef sérhagsmunahópar geta með þessum hætti pantað hjá stjórnvöldum undanþágur frá samkeppnislögum af því að þeir telji rekstur sumra fyrirtækja í tilteknum greinum ekki ganga nógu vel. Slíkt skapar afar varasamt fordæmi og ryður að mati félagsins brautina fyrir heldur aukunarverðan pilsfaldakapítalisma.

II. Hagræðing í sláturiðnaði – er þörf á lagabreytingum?

Í greinargerð frumvarpsdraganna er vitnað til tillagna „spretthóps“ matvælaráðherra frá því í júní 2022 um tímabundna undanþágu frá samkeppnislögum af því tagi sem hér er lögð til. Í skýrslu hópsins segir að mikil þörf sé fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og séu í því fölgirnir „umtalsverðir hagsmunir bæði neytenda og bænda“.

Að mati FA er grundvallaratriði í þessu samhengi að margvíslegir möguleikar eru á samstarfi framleiðenda búvöru og samstarfi eða jafnvel samruna afurðastöðva *að óbreyttum lögum*, án undanþágna frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Samstarfið þarf bara að uppfylla skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga, sem eru svohljóðandi:

„Bann skv. 10. og 12. gr. gildir ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja:

a. stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,

b. veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,

c. leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og

d. veita fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“

Árið 2020 varð sú breyting á samkeppnislögum að fyrirtæki geta sjálf metið hvort mögulegt samstarf þeirra uppfyllir skilyrði 15. greinarinnar og þurfa ekki að sækja sérstaklega um undanþágu, en Samkeppniseftirlitið getur áfram metið eftir á hvort skilyrði séu uppfyllt. Þannig er afurðastöðvum í raun ekkert að vanbúnaði að ganga til samstarfs, innan ramma laganna. Það að hagsmunahópar telji nauðsynlegt að löggjafinn veiti þeim undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaganna, sem ganga lengra en þessi núgildandi ákvæði, bendir hins vegar til að þeir treysti sér ekki til að rökstyðja að samstarfið uppfylli þau skilyrði sem sett eru í lögnum, til dæmis um ávinning neytenda eða hömlur á samkeppni. Það bendir jafnframt sterklega til að engin ástæða sé til að láta undan þessum sérhagsmunaprýstingi.

Í greinargerð frumvarpsdraganna, sem hér eru til umfjöllunar, segir: *„Talið hefur verið að umrætt ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veiti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs, m.a. þar sem ekki er heimilt að taka tillit til hagsmuna framleiðenda og því þörf á að lögfesta sérstaka heimild til samstarfs í búvörlögum.“*

Þetta er algjör markleysa. Í fyrsta lagi kemur ekki fram hver eða hverjir telja að umrætt ákvæði veiti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs. Í greinargerðinni er í engu vikið að harðri gagnrýni m.a. FA og Samkeppniseftirlitsins á fyrri frumvarpsdrög, en þar kom m.a. fram að 15. greinin eins og hún stendur veiti nægt svigrúm. Það liggur í hlutarins eðli að ákvörðun um samruna, samstarf eða verkaskiptingu er tekin á grundvelli hagsmuna framleiðenda. Hún þarf bara að rúmast innan þess ramma laganna, sem 15. greinin markar að öðru leyti. Ofangreind tilvitnun virðist vera tilraun ráðuneytisins til að koma því til skila að hagsmunaaðilar í slátrun og kjötvinnslu treysti sér ekki í samruna, samstarf eða verkaskiptingu án þess að hagur neytenda og keppinauta sé fyrir borð borinn.

Mikla furðu vekur að hvergi í greinargerð frumvarpsdraganna er minnst einu orði á nýlegt dæmi um samruna kjötafurðastöðva sem samkeppnisfyrirvöld heimiluðu. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021 var heimilaður samruni kjötafurðastöðvanna Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða

með skilyrðum, sem tryggja eiga hag bæði bændu og neytenda. Möguleikar til hagræðingar á þessum markaði, innan ramma nágildandi samkeppnis- og búvörulöggjafar, eru því augljóslega fyrir hendi.

Höfundar frumvarpsdraganna virðast hafa reynt að skrifa inn í bráðabirgðaákvæðið um hina tímabundnu undanþágu frá samkeppnislögum sum af þeim skilyrðum, sem sett voru fyrir samruna kjötafurðastöðvanna nyrðra, til að bæta áferð málsins. Það breytir ekki þeirri staðreynd að yrðu frumvarpsdrögin að lögum gætu samkeppnisyfirvöld ekki haft eftirlit með því samstarfi sem undanþágan myndi heimila og sett því skilyrði til að gæta hagsmuna neytenda og keppinauta. FA sér enga ástæðu til að undanþiggja samstarf á þessum markaði slíku eftirliti, sem fyrirtæki á öðrum mörkuðum mega og eiga að sæta.

III. Er undanþága mjólkuriðnaðarins góð fyrirmynd?

Í greinargerð frumvarpsdraganna er vitnað til þingsályktunartillögu um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland. Þar er lagt til að skoðað verði að veita kjötafurðastöðvum sambærilegar heimildir til samstarfs og verkaskiptingar og mjólkurafurðastöðvar hafa nú þegar. Slíkt væri að mati FA afar misráðið. Með undanþágu mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum varð til einokunarrisi, Mjólkursamsalan, sem hefur drepit samkeppni á mjólkurmarkaði í dróma og orðið uppvis að því að misbeita markaðsráðandi stöðu sinni.

Í greinargerð fyrri frumvarpsdraga kom fram að leiddar hafi verið líkur að því að undanþága mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum hafi verið forsenda hagræðingar sem skilað hafi bændum og neytendum ávinningi sem nemi tveimur til þremur milljörðum króna á ári. Helzta heimildin um þá hagræðingu er skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um mjólkurmarkaðinn frá 2015. Þrátt fyrir niðurstöðu skýrslunnar um hagræðingu í mjólkurframleiðslu töldu höfundar hennar að inngrip hins opinbera, þar á meðal undanþágan frá samkeppnislögum, leiddu til hærra búvöruverðs en ella og að innflutningur og neyzla væru minni. Lagði Hagfræðistofnun m.a. til að samkeppnisundanþága mjólkurvinnslufyrirtækjanna yrði afnumin, tollar lækkaðir og opinber verðstýring á mjólkurvörum afnumin. Það eru tillögur sem FA getur miklu fremur tekið undir en útvíkkun á undanþágum frá samkeppnislögum til fleiri búgreina.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Í umfjöllun um samræmi frumvarpsdraganna við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar er vitnað til þess að undanþágur frá samkeppnislögum á sviði landbúnaðar í Evrópusambandinu séu að mestu leyti bundnar við bændur og fyrirtæki og samtök í þeirra eigu. Sama gildir í Noregi. Réttilega er bent á að eignarhald kjötafurðastöðva á Íslandi er flókið, en engin þeirra getur talizt í meirihlutaeigu bændu, þ.e. innleggjenda. Sumar eru til að mynda í óbeinni eigu aflowsfélaga á lágskattasvæðum. Athyglisvert er að ekki skuli lagt frekar út frá þessum mun eða t.d. nefnt að staðan á mjólkurmarkaði er önnur, þar sem Mjólkursamsalan er sannanlega að meirihluta í eigu félags mjólkurbændu.

Hins vegar nefna frumvarpshöfundar að EES-samningurinn taki i grunninn ekki til landbúnaðar og í ESB hafi landbúnaðarstefna sambandsins ákveðinn forgang gagnvart samkeppnislögum. „Það er því mat ráðuneytisins að efni frumvarpsins gefi ekki tilefni til mats á samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands,“ segir í greinargerð með drögunum.

Þessi ályktun veur furðu. Að mati FA er full ástæða til að meta hvort ákvæði frumvarpsdraganna standast bæði jafnræðisregluna í 65. gr stjórnarskrár lýðveldisins og samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Eins og áður er vikið að, er hér verið að veita einni atvinnugrein sérmeðferð og sérréttindi sem aðrar njóta ekki, án þess að neinn rökstuðningur fylgi sem mark er á takandi. Ráðuneytið hlýtur að færa fram slíkan rökstuðning, hafi það hugsað sér að leggja þetta plagg fram sem frumvarp á Alþingi. Með tillögu frumvarpsdraganna er verið að veita innlendum framleiðendum kjötvara réttindi sem keppinautar þeirra, innflytjendur sambærilegra vara, njóta ekki. Kjötinnflytjendur þurfa að undirgangast bannákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga eins og önnur fyrirtæki.

Innflytjendum kjötvara er auk þess gert erfitt fyrir í samkeppni við innlenda framleiðendur með háum tollum sem ríkið leggur á innfluttar kjötvörur. Þegar Íslenzka ríkið hefur samið við önnur ríki um takmarkaðar undanþágur frá þeim tollum, svokallaða tollkvóta, skattleggur það kvótana. Aðferðin sem notuð er til þess er að bjóða tollkvótana upp og gera innflytjendum að greiða svokallað útboðsgjald fyrir að fá að flytja inn vörur án tolla. Hæstiréttur Íslands hefur staðfest að útboðsgjaldið sé skattur í skilningi stjórnarskrárinnar. Ísland semur með öðrum orðum við önnur ríki um niðurfellingu tiltekins skatts, innflutningstolls, á takmörkuðu magni af kjötvörum en leggur svo á þær annan skatt, útboðsgjaldið. Af hálfu meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis hefur m.a. komið fram að útboðsgjaldið sé „aðgerð til að vernda innlenda framleiðslu.“

Stærstur hluti tollkvóta sem í gildi eru er gefinn út með vísan til tvíhliða samnings Íslands og Evrópusambandsins frá árinu 2015. Sá samningur er byggður á 19. grein EES-samningsins, sem kveður á um að samningsaðilar skuldbindi sig til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir. Þannig hefur EES-samningurinn áhrif á viðskipti með landbúnaðarvörur.

Full ástæða er til að ráðuneytið leggi í þá vinnu að greina hvaða áhrif samþykkt frumvarpsdraganna hefði á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu og skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.

V. Hvað gerist þegar undanþágan fellur úr gildi?

Í greinargerð frumvarpsdraganna er mikið gert úr því að undanþágan frá samkeppnislögum sé skilyrðum háð og tímabundin. Því er hins vegar allsendis ósvarað í greinargerðinni hvað gerist þegar undanþágan á að falla úr gildi í ársbyrjun 2026. Segjum sem svo að þá verði orðið til félag eða félög með markaðsráðandi stöðu eða jafnvel einokunarstöðu, sem hefði stórskadleg áhrif á samkeppni á kjötmarkaðnum. Á þá að slíta slíku félagi eða á það að halda áfram að vera til? Hver á að taka ákvörðun um að brjóta það upp? Eru það samkeppnisyrfirvöld eða einhver annar? Áskilnaður um að undanþágan sé tímabundin er augljóslega merkingarlaus ef tíminn sem hún er í gildi er nýttur til að byggja upp viðvarandi markaðsráðandi stöðu eða einokun. Heimild frumvarpsins er þá í raun varanleg heimild til að skaða hagsmuni neytenda og keppinauta.

VI. Mat á áhrifum

FA lýsir furðu á því að í mati á áhrifum frumvarpsdraganna sé staðhæft að það snerti „*fyrst og fremst bændur, afurðastöðvar og neytendur*“. Augljóst er að verði tillaga draganna að lögum getur það haft afdrifarík áhrif á innflutning og verzlun með matvörur. Engin tilraun er gerð til að meta áhrif á keppinauta kjötafurðastöðvanna í innflutningi og verzlun.

Undanfarin misseri hafa til dæmis margir sláturleyfishafar eða félög þeim tengd ástundað að bjóða mjög hátt í tollkvóta fyrir innflutning á kjöti. Þetta hefur haft mikil áhrif á þróun útboðsgjalds fyrir tollkvóta, sem hefur hækkað gífurlega. Með þessu athæfi tekst innlendum bændum og afurðastöðvum að hindra samkeppni innflutnings við eigin vörur og stýra verðinu á þeim. Í síðasta útboði tollkvóta fyrir búvörur frá Evrópusambandinu, sem fram fór í ágúst, fengu innlendir framleiðendur svínakjöts (Mata, systurfélag Ali og Matfugls, og Stjörnugrís) í sinn hlut allan tollkvótann fyrir svínakjöt. Sömu fyrirtæki hrepptu 78,3% af tollkvóta fyrir alifuglakjöt ræktað með hefðbundnum hætti. Mata fékk auk þess í sinn hlut 36,4% af kvótanum fyrir lífrænt ræktað alifuglakjöt. Stjörnugrís náði í 62,8% kvótans fyrir þurrkaðar og reyktar skinkur og 17,2% nautakjötskvótans. Innlendir bændur og afurðastöðvar gerast þannig æ umsvifameiri í innflutningi. FA hefur sent ábendingu til Samkeppniseftirlitsins og hvatt til þess að það taki þessa viðskiptahætti til skoðunar.

Því er ósvarað hvaða áhrif lögfesting undanþágunnar, sem lögð er til í frumvarpinu, hefði á möguleika innlendra afurðastöðva á kjötmarkaði á að sölsa jafnvel undir sig allan tollkvótann fyrir kjötvörur og hindra þannig alveg samkeppni frá innflutningi.

Það mat á áhrifum á hagsmuni neytenda, sem fylgir frumvarpinu, er sömuleiðis algjörlega ófullnægjandi og ekki boðlegt sem einhver grundvöllur ákvarðana í málinu.

VII. Að lokum

Félag atvinnurekenda leggst eindregið gegn því að drög þessi verði lögð fram sem frumvarp á Alþingi. Félagið telur málið til óþurftar og skaða fyrir íslenskt atvinnulíf og neytendur og skapa stórvarasamt fordæmi.

Félagið áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá er félagið að sjálfsögðu reiðubúið að funda með ráðuneytinu um málið.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA