

Reykjavík, 12. desember 2022

Matvælaráðuneyti  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík  
[mar@mar.is](mailto:mar@mar.is)

Bls. | 1

## **Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði)**

Hinn 10. nóvember 2022 birti matvælaráðuneytið drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, á samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. 216/2022). Frumvarpsdrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu.

Svo gripið sé til orðtaks sem á rætur að rekja til landbúnaðar eru frumvarpsdrögin ekki á vetur setjandi. Eru þau ekki aðeins háð tæknilegum annmörkum heldur virðist efni draganna hvorki samræmast þeim gögnum sem þau þó eiga að byggjast á né þeirri stöðu sem þau eiga að bæta úr. Verður ekki betur séð en að drögunum séu settar fram haldlitlar réttlætningar sem hafa þann tilgang að víkja samkeppnisreglum til hliðar án þess að raunveruleg þörf sé á. Sérstaka athygli vekur að efnisákvæðum draganna virðist ætlað að ná til afurðastöðva í sláturiðnaði sem ekki liggur neitt fyrir um að búi við hagræðingarþörf eða hafi að neinu leyti þörf á að komast undan ákvæðum samkeppnislaga. Verður ekki betur séð en að litið sé svo á að hagsmunir bænda, sem standa frammi fyrir erfiðu rekstrarumhverfi, kalli á að viðsemjendum þeirra, afurðastöðum í sláturiðnaði, verði heimilað samstarf óháð gildandi regluverki samkeppnislaga. Ekki verður séð að leitt hafi verið fram orsakasamhengi sem styður slíka niðurstöðu heldur má þvert á móti gera ráð fyrir að ákvæði draganna veiki bæði stöðu bænda og neytenda.

Verður nú vikið að einstökum atriðum og er umfjöllunin þannig uppbyggð að fyrst verður vikið að ákvæðum dragana og svo efni þeirra.

### **Ákvæði draganna**

#### Orðalag 1. mgr. 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsdraganna er lagt upp með að nýju ákvæði til bráðabirgða verði bætt við búvörulög, nr. 99/1993 þar sem til 1. janúar 2026 verði afurðastöðvum í sláturiðnaði heimilt að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna. Svo nýting heimildarinnar verði heimil þurfa tiltekin skilyrði að vera uppfyllt og koma þau fram í a–d-liðum 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Þá stefnir frumvarpið jafnframt að því að víkja ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, til hliðar.

Við lestur ákvæðis 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar vakna nokkrar spurningar.

Í fyrsta lagi er lagt upp með að heimildin nái til afurðastöðva í sláturiðnaði. Samkvæmt 2. tölul. 2. gr. laga nr. 99/1993 er afurðastöð hver sá lögaðili eða einstaklingur sem tekur við afurðum úr höndum frumframleiðenda til vinnslu, flokkunar, þökkunar, geymslu, heilidsölu eða dreifingar

eða vinnur úr eða selur eigin frumframleiðslu umfram magn sem skilgreint er. Hugtakið sláturiðnaður er ekki skilgreint í ákvæðum gildandi laga. Ekki verður séð að slíka skilgreiningu sé að finna í lögum frá Alþingi. Frumvarpsdrögin innihalda ekki sérstakar athugasemdir við 1. gr. og þó í greinargerð frumvarpsins komi fram umfjöllun um viðfangsefnið er inntak orðanna *afurðastöð í sláturiðnaði* ekki skýrt. Er þá ekki síst til þess að horfa að heimild 1. gr. frumvarpsins nær til starfrækslu félags um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna. Augljóst er að verkefni félagsins verða mun afmarkaðri en verkefni afurðastöðva eins og þau eru skilgreind í 2. tölul. 2. gr. laga nr. 99/1993 en þó liggur það ekki fyrir með nákvæmum hætti. Í yfirliti á bls. 2 í greinargerð frumvarpsins er hins vegar að finna upptalningu á þeim fyrirtækjum sem slátra búfé. Má skilja efni frumvarpsins þannig að 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna sé ætlað að ná til þeirra allra.

Bls. | 2

Í öðru lagi er lagt upp með að afurðastöðvum í sláturiðnaði verði veitt tiltekin heimild. Eins og áður segir stefnir frumvarpið að því að víkja 10. og 12. gr. laga nr. 44/2005 til hliðar. Í téðri 12. gr. er kveðið á um að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögunum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 16.–18. gr. laganna. Það virðist gæta ósamræmis milli heimildarinnar, sem nær til afurðastöðva í sláturiðnaði, og efnis 12. gr. laga nr. 44/2005 sem nær til samtaka fyrirtækja þ. á m. stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu slíkra samtaka. Af framkvæmd Samkeppniseftirlitsins verður ráðið að undir 12. gr. laganna falla hvað helst samtök sem sinna hagsmunagæslu og hafa á snærum sínum hagsmunaverði í skilningi ákvæða laga nr. 64/2020, um varnir gegn hagsmunaárekstrum í Stjórnarráði Íslands. Hvorki af umfjöllun greinargerðar frumvarpsdraganna né þeim skýrslum sem þau byggja á verður ráðið að talin hafi verið þörf á aðkomu samtaka fyrirtækja að stofnun félags um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna. Þarna hlýtur því að vera um mistök að ræða. Öðrum kosti er skýrt að frumvarpshöfundar hafi ætlað sér að ganga lengra en gert var við lögfestingu 71. gr. laga nr. 99/1993 sem aðeins nær til afurðastöðva í mjólkuriðnaði en ekki til samtaka fyrirtækja. Það vekur sérstaka athygli að ekki sé gerð nein grein fyrir þörfinni á slíkri útvíkkun í greinargerð frumvarpsins.

Í þriðja lagi nær heimild 1. gr. frumvarpsdraganna m.a. til skyldra verkefna, þ.e. til að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna. Ekki verður séð að í frumvarpsdrögunum sé tekist á við það verkefni að draga mörk eða ramma utan um þau verkefni sem geta talist skyld flutningi sláturgripa, slátrun, birgðahaldi og frumvinnslu afurða. Fyrir vikið eru orðin skyld verkefni mjög opin. Eins og áður segir er hugtakið afurðastöð skilgreint í 2. tölul. 2. gr. laga nr. 99/1993 með þeim hætti að undir það falla m.a. heildsala, dreifing, flokkun, úrvinnsla og sala á eigin frumframleiðslu. Meðal annars í því ljósi er verulega óskýrt hvar tengslamörkin liggja. Hvaða verkefni eru t.d. skyld flutningi sláturgripa og hvaða verkefni eru tengd birgðahaldi? eru það dreifing og sala? Er sá mælikvarði sem felast á í orðunum þröngur eða víður? Stendur til að mælikvarðinn verði fastmótaður eða fljótandi?

#### Skilyrði 2. mgr. 1. gr.

Nýting heimildar 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna er háð nokkrum skilyrðum sem eins og áður segir koma fram í a–d-liðum 2. mgr. hennar.

Í fyrsta lagi skulu afurðastöðvar sem stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna safna afurðum frá framleiðendum um land allt og greiða þeim sama verð óháð búsetu, í öðru lagi selja öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á sama verði og vinnsluaðilum sem lúta þeirra stjórn, í þriðja lagi ekki setja skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila, og að síðustu skulu þær tryggja framleiðendum rétt til að eiga einungis viðskipti við félagið um afmarkaða þætti, svo sem slátrun.

### *Söfnun og sama verð (a-liður)*

Í greinargerð frumvarpsins segir:

Í krafti þeirrar undanþágu sem lögð er til þykir rétt að tryggja að allir framleiðendur séu jafnsettir hvað varðar möguleika á að koma búfé til slátrunar óháð staðsetningu. Félaginu sem heimilt er að stofna verður því óheimilt að greiða mismunandi verð eftir búsetu framleiðenda sem selja búfé til slátrunar.

Hugtakið *framleiðandi* er þannig skilgreint í 5. tölul. 2. gr. laga nr. 99/1993 að undir það fellur hver sá sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbúi. Samkvæmt 4. tölul. lagagreinarinnar teljast afurðir búfjár, þ.m.t. afurðir nautgripa, sauðfjár, hrossa, svína, alifugla og loðdýra, afurðir nytjajurta og afurðir hlunninda, en ekki afurðir alifiska, til búfjár samkvæmt lögunum. Auðsætt er að nytjajurtum og afurðum hlunninda þarf ekki að slátra, a..m.k. í eiginlegri merkingu.

Ætla verður að skilyrði a-liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna, um að safna afurðum frá *framleiðendum* um land allt og greiða þeim sama verð óháð búsetu, hafi annars vegar þann tilgang að tryggja framleiðendum ákveðið viðskiptafrelsi, þ.e. tækifæri til að vinna á grundvelli meginreglu samningaréttar um frelsi til samninga. Hinn tilgangurinn er væntanlega sá að gera framleiðendur fjárhagslega jafnt setta óháð framleiðslustað. Hin hliðin á peningnum er hins vegar sú að gera má ráð fyrir að þetta leiði til þess að þeir framleiðendur sem þurfa að flytja búfé um skamman veg niðurgreiði á endanum flutning þeirra sem þurfa að flytja um lengri veg. Nýti margir sér frelsið með þeim hætti að flytja um langan veg, í ljósi samningsfrelsisins, mun töluverður kostnaður myndast og gætu það verið meðal hliðaráhrifa sem ekki verður séð að lagt hafi verið mat á. Þar með má gera ráð fyrir að af ákvæði a-liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna geti leitt af sér sóun. Þá má jafnframt velta því upp hversu og hve lengi þeir framleiðendur sem flytja búfé um skamma leið til sláturstaðar muni sætta sig við niðurgreiðslu flutnings annarra.

### *Sama verð til allra vinnsluaðila (b-liður)*

Skilja verður skilyrði b-liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna þannig að stefnt sé að því að allir vinnsluaðilar verði í sömu stöðu óháð því hvort þeir hafa einhver tengsl við afurðastöðvar sem nýta sér heimild 1. mgr. Verður að ætla að til grundvallar liggi það sjónarmið að tryggja hagsmuni þeirra sem starfa utan félags sem nýtur heimildar skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna og þar með hagsmuni neytenda.

Í greinargerð frumvarpsins segir:

Skýlt verður að selja öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á sama verði og vinnsluaðilum sem lúta þeirra stjórn. Með þessu skilyrði er stefnt að því að stuðla að samkeppni og fyrirbyggja að aðrir vinnsluaðilar þurfi að greiða langtum hærra verð fyrir sömu vöru og aðilar sem lúta stjórn afurðarstöðva.

En hverjir teljast til vinnsluaðila? Vinnsla er eitt viðfangsefni afurðastöðva samkvæmt skilgreiningu 2. tölul. 2. gr. laga nr. 99/1993 en tilgangur laganna er m.a. að stuðla að aukinni hagkvæmni í og vinnslu, sbr. a-lið 1. gr. laganna. Hugtakið vinnslufyrirtæki er hins vegar að finna í 4. mgr. 7. gr. laganna þar sem ráðherra er gert skýlt að tilefna fulltrúa minni vinnslufyrirtækja mjólkur í verðlagsnefnd búvara en nefndinni ber m.a. að ákveða heildsöluverð búvara skv. 8. gr. laganna m.t.t. kostnaðar við vinnslu. Í 3. mgr. 13. gr. laganna er að finna ákvæði sem er að miklu leyti sambærilegt b-liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna. Lögskýringargögn að baki 3. mgr. 13. gr. laganna veita hins vegar nokkuð takmarkaða leiðbeiningu þegar kemur að því að átta sig á hverjir teljast til vinnsluaðila enda kom efni hennar inn í lögin með breytingalögum nr. 102/2016 í tengslum við breytingar á regluverki um verðlagningu mjólkur og mjólkurafurða. Þó má gera ráð fyrir því að allar afurðastöðvar skv. 2. tölul. 2. gr. laganna muni teljast til vinnsluaðila enda er vinnsla eitt þeirra verkefna sem skilgreinir þær. Má í því ljósi velta því upp hvort ætlunin hafi verið að takmarka rétt vinnsluaðila til sama verðs við afurðastöðvar sem aðeins stunda vinnslu? Þetta er hið minnsta óljóst.

Bls. | 4

### Lagaskil

Þrátt fyrir að efnisákvæði 1. mgr. 1. gr. frumvarpsgreinarinnar sé beinlínis ætlað að víkja tilteknum ákvæðum samkeppnislaga til hliðar er að mjög takmörkuðu leyti gerð grein fyrir því í greinargerð frumvarpsins hvar skil ákvæðisins og ákvæða samkeppnislaga munu liggja. Af ákvæði lokamálsgreinar 1. gr. draganna leiðir að greininni er ætlaður afmarkaður gildistími. Ekki er hins vegar að sjá að í drögunum sé gerð nokkur grein fyrir því hver staðan verður að gildistímanum afloknum.

### Viðurlög

Athygli vekur að frumvarpið inniheldur engin ákvæði um viðurlög við því að brotið sé gegn skilyrðum b-liðar 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna. Taka þá ákvæði laga nr. 44/2005 við? Í 82. gr. laga nr. 99/1993 er aðeins að finna almennt refsíákvæði sem ekki inniheldur sérstaka verknaðarlýsingu og uppfyllir því ekki nútímakröfur til skýrleika refsheimilda. Þar sem ákvæðum 1. gr. frumvarpsdraganna er ætlað að víkja 10. og 12. gr. laga nr. 44/2005 til hliðar hvernig horfir verknaðarlýsing a-liðar 1. mgr. 37. gr. laganna við brotum gegn skilyrðunum? Þar með er hætt við að varnaðaráhrifum ákvæða samkeppnislaga verði alfarið vikið til hliðar í tilviki félags skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna.

### **Markmið og efni draganna**

#### Markmið

Yfirlýst markmið frumvarpsdraganna er að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og auk þess að fylgja eftir þeim markmiðum búvörlaga að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Markmiðið um hagræðingu verður að skilja þannig að skapa

eigi tækifæri til að auka hagkvæmni í slátrun og hvetja til endurnýjunar óhagkvæmra eininga. Virðist sem hagræðing sé forsenda þess að ekki komi fram það sem nefnt er ófyrirséð byggða- og samfélagsleg áhrif.

Markmið draganna verður að skoða í því ljósi að tillögur frumvarpsins eru byggðar á tillögum spretthóps vegna alvarlegrar stöðu matvælaframleiðslu.

Bls. | 5

### Tillögur spretthópsins

Í skýrslu spretthópsins, Ræktum Ísland!, er fjallað um áhrif verðhækkana aðfanga á ólíkar búgreinar, viðnámsprótt þeirra og áhrif þess ef stjórnvöld aðhafast ekki í ljósi hliðarafleiðinga heimsfaraldurs COVID-19 og stríðsreksturs Rússlands í Úkraínu. Í inngangi skýrslunnar er tekið fram að hópnum hafi verið falið að „greina einstaka valkosti í stöðunni og huga sérstaklega að fæðuöryggi, verðlagi og hagsmunum neytenda og bænda í þessu samhengi“. Í skýrslunni er tekið fram að vinna hópsins hafi m.a. grundvallast á skýrslu Deloitte um slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár frá apríl 2021 og úttektar KPMG á afurðarstöðvum í sauðfjárrækt frá júní 2018. Í þeim kafla skýrslunnar sem fjallar um einstaka búgreinar er m.a. lýst þeim vanda sem við þeim blasir og má umfjöllunina taka saman á þann hátt að a) sauðfjárbú glími við slæma rekstrarafkomu þar sem tekjur hafa ekki hækkað í takt við kostnaðarhækkanir, b) afurðahækkanir kúabænda hafi ekki náð að fylgja hækkunum á aðföngum og launum, c) fjárfestingarþörf vegna aukinn aðbúnaðarkrafna og aukinn fóðurkostnaður valdi svínaræktendum vandræðum, d) misræmi hafi skapast milli fóðurkostnaðar og afurðaverðs ræktenda alifugla og eggjaframleiðenda en e) að í raun hafi litlar breytingar hafi orðið í garðyrkju. Fjallað er um hækkanir á hrávöru og viðbrögð í nágrannaríkjum og hér á landi af þeim sökum. Í niðurstöðuhluta skýrslunnar er fjallað um hver verði líkleg þróun án aðgerða og m.a. tekið fram að viðnámspróttur sauðfjárræktenda og nautakjötsframleiðenda sé minnstur. Þá er tekið fram að framangreindum frumframleiðendum gangi illa að veita viðsemjendum sínum aðhald, þ.e. afurðastöðvum og dagvöruverslunum. Þá segir:

Þeir eru tiltölulega fjölmennur hópur framleiðenda sem hefur litla samningsstöðu til að gera verðkröfur gagnvart afurðastöðvum. Þær eru ekki margar samanborið við fjölda framleiðenda, en þurfa svo að mæta enn færri verslunarkeðjum á dagvörumarkaði. Tilteknar búgreinar mæta síðan meiri og vaxandi alþjóðlegri samkeppni á neytendamarkaði, s.s. garðyrkja, svínarækt og alifuglarækt, sem takmarkar möguleika þeirra til að velta kostnaði út í verðlag.

Í framhaldinu er getið tækifæra greinanna til að takast á við áskoranir og þ. á m. áréttað að vandi sauðfjárræktar og nautakjötsframleiðslu sé erfiðastur viðureignar vegna langs framleiðsluferils þar sem forsendur geti breyst á framleiðslutíma. Í stöðumatskafla skýrslunnar er tekið fram að samhengi breytinga á framleiðslukostnaði, afurðaverði til bænda og verðlags hafi verið ágætt nema í tilviki sauðfjár og nautgriparæktar. Tillögur hópsins eru settar fram á bls. 32 og 33 í skýrslunni og fólst að mestu í þeim að komið var til móts við rekstrarkostnaðarhækkanir í landbúnaði með verulegum viðbótarframlögum úr ríkissjóði auk aukinnar áherslu á fæðuöryggi innan stjórnarráðsins. Síðasta tillaga hópsins byggist hins var á ályktunum hópsins af skýrslum Deloitte og KPMG. Er ástæða til að taka tillöguna upp í þessa umsögn:

Hópurinn leggur því til að veitt verði tímabundin heimild í lögum, t.d. til fjögurra ára fyrir sláturleyfishafa og frumvinnslu afurðastöðva í kjötvinnslu til samstarfs um sameiningu eininga, samninga sín í millum og verkaskiptingu. Samtökum fyrirtækja í þessum geira verði gert að skila til stjórnvalda fyrir haustið áætlun um hvernig þau hyggist nýta slíkar samstarfs- og hagræðingaheimildir og áætlaðan langtímaávinning neytenda og bænda. Ríkið stuðli að slíkri þróun með úreldingar- eða umbreytingastyrkjum. Á þessu hagræðingartímabili yrði sláturleyfishöfum skylt að tryggja bændum opinberlega ákvarðað lágmarksverð a.m.k. til kinda- og nautakjötsframleiðenda. Endurskipulagning og hagræðing á þessu sviði, sem lengi hefur verið talað fyrir mun ekki skila ávinningi til bænda og neytenda fyrr en á komandi misserum en rík þörf á að hefjast þegar handa og því er lagt til að lagaheimilda verði aflað eins fljótt og mögulegt er. Þó svo slík heimild sé að lögum undanþægt ákvæði frá samkeppnislöggjöfinni mælir hópurinn með því að beiting heimildarinnar og skilmálar henni tengdir verði unnir í samráði við Samkeppniseftirlitið og þar gætt sérstaklega að því að tryggja samningsstöðu bænda.

Auðsætt er að tillagan grundvallaðist á því markmiði að tryggja hagsmuni bænda og hið minnsta að tryggja að útfærslan kæmi ekki niður á hagsmunum neytenda. Verður að ætla að hópurinn hafi í því samhengi litið til þess að markmiðum búvörulaga einmitt er ætlað að tryggja sömu hagsmuni. Styrkjum var ætla að stuðla að hagræðingu og með skýrum hætti var gert ráð fyrir aðkomu samkeppniseftirlitsins. Ber ekki síst að hafa í huga því samhengi í huga að ætlunin var að tryggja samningsstöðu bænda gagnvart sláturleyfishöfum.

#### Skýrslur Deloitte og KPMG

Eins og áður segir grundvölluðust tillögur spretthópsins annars vegar á skýrslu Deloitte frá 6. apríl 2021 og KPMG frá júní 2018.

Í skýrslu KPMG var fengist við það verkefni að gera úttekt á kostnaði við slátrun, sölu og dreifingu sauðfjárafurða. Var þar leita svara við spurningum á borð við hvort slátruhús væru of mörg, hvort unnt væri að bæta nýtingu slátruhúsa, hvort skipulag slátrunar væri nægilega gott, hvort vörugæði væru tryggð og hvort tækifæri væri til hagræðingar. Síðasta spurningin var hvort ávinningur væri af því að „hafa sölu og dreifingu frá öllum afurðastöðvum á einni hendi“. Á bls. 30 í skýrslunni er m.a. tekið fram að ekkert í lögum og reglum meini bændum að velja sér það slátruhús sem þeir kjósa að eiga viðskipti við en einnig að ekki sé sjálfgefið að slátruhús taki við nýjum viðskiptavinum og því sé í raun engin eða takmörkuð samkeppni til staðar. Á bls. 38 í skýrslunni er fjallað um svör við þeirri spurningu hvort ávinningur væri af því að hafa sölu á dreifingu frá öllum afurðastöðvum á einni hendi. Í ábendingu sem er þar sett fram er m.a. tekið fram að samkeppni á innlandsmarkaði fyrir aðrar kjötvörur en sauðfjárafurðir væri nokkuð virk. Þá var tekið fram að líklega væri samkeppni á þeim enda virðiskeðjunnar sem varðar sölu og dreifingu sauðfjárafurða að skila neytendum ábata. Að öðru leyti taldi KPMG ýmis tækifæri til hagræðingar, m.a. í samvinnu í ákveðnum þáttum virðiskeðjunnar sem þó þyrfti að skoða m.t.t. ákvæða samkeppnislaga.

Skýrsla Deloitte felur í sér fjárhagslega greiningu á stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri afurðastöðva í slátrun, sölu og dreifingu sauðfjárafurða. Á bls. 34 í skýrslunni er tekið fram að í henni sé ekki lagt mat á fýsileika þess að heimila undanþágur frá ákvæðum samkeppnislaga í því skyni að greiða fyrir sameiningu slátruhúsa eða skapa tækifæri til samstarfs. Athygli vekja einnig eftirfarandi fyrirvarar sem eru settir fram á bls. 25 í skýrslunni:

Í verkefni þessu hefur ekki verið lagt fjárhagslegt mat á tækifæri til hagræðingar í afurðavinnslu sláturleyfishafa. Byggt á umræðum við sláturleyfishafa er ljóst að hugmyndir um hagræðingartækifæri í kjötvinnslu eru lítið mótaðar.

Ekki liggja fyrir neinar greiningar á tækifærum til að ná fram mögulegu hagræði við kjötvinnslu aðrar en hafa verið framkvæmdar í tengslum við fyrirhugaðan samruna Norðlenska og Kjarnafæðis.

Bls. | 7

Við bendum einni á að stór hluti af heildarmengi kjötvinnsluaðila er undanskilinn umfangi þessa verkefnis. Greining sem einungis tæki til sláturleyfishafa gæfi því bjagaða mynd af hagræðingarmöguleikum með samvinnu og verkaskiptingu í kjötvinnslu.

Þá segir jafnframt:

Á umræðufundum með sláturleyfishöfum var meðal annars rætt um tækifæri til hagræðingar í kjötvinnslu. Þær hugmyndir sem nefndar hafa verið á leið að aðilar kaupi þjónustu hver af öðrum, sem dæmi láti aðila með afkastameiri tækjabúnað vinna fyrir sig ákveðnar afurðir og/eða aðra hluta framleiðsluferlisins svo sem pökkun.

Núverandi lagaumhverfi hamlar ekki slíkum þjónustukaupum á milli aðila. Þeir aðilar sem sem rætt hefur verið við hafa m.a. borið fyrir sig vantrausti milli aðila í greininni og hættu á veikri samningsstöðu verði menn háðir hvorum öðrum hvað varðar ákveðna vinnsluþætti.

Í þessu samhengi mætti sem dæmi sjá fyrir sér, ef samstarfsvilji er á milli aðila, að þeir myndu sameiginlega stofna félag utan um ákveðna vinnsluþætti og þannig væri hægt að jafna samningsstöðu aðila innan samstarfsins.

(Undirstrikun SVÞ)

Af framangreindu leiðir að hvorki Deloitte né KPMG lögðu til þá leið sem farin er í frumvarpsdrögunum. Þá varðaði umfjöllunarefni beggja aðeins afmarkaðan hluta starfsemi sláturleyfishafa, þ.e. hvað varðar sauðfé og nautgripi. Þá virðist a.m.k. Deloitte hafa komist að þeirri niðurstöðu að tækifæri til hagræðingar væru til staðar innan ákvæða samkeppnislaga en vantraust manna á milli kæmi í veg fyrir heimilt samstarf og að tækifærin yrðu nýtt.

### Drög að landbúnaðarstefnu

Á bls. 3. í greinargerð frumvarpsdraganna kemur m.a. fram að til standi að leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu sem byggist á fyrirliggjandi tillögu sem ber yfirskriftina *Ræktum Ísland!*. Þá segir:

Í kafla um markaðsvernd og samkeppnisumhverfi í fyrrgreindi tillögu að landbúnaðarstefnu er lagt til að skoðað verði með heildstæðum hætti, með hagsmuni bæði bænda og neytenda í forgrunni, að veita kjötafurðastöðvum sambærilegar heimildir til samstarfs og verkaskiptingar sem mjólkurafurðastöðvar hafa nú þegar í krafti 13. og 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993 (*Ræktum Ísland*, 14. kafli, bls. 64-66.)

Hér í upphafi er rétt að benda á að efst á bls. 64 í framangreindu skjali, *Ræktum Ísland!*, kemur eftirfarandi texti fram:

Starfsumhverfi íslensks landbúnaðar hlýtur að taka mið af reglum um starfsemi bænda og afurðastöðva í nágrannalöndum okkar. Skilyrði til rekstrar og hagræðingar séu sambærileg

eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfa. Tollastefna taki mið af alþjóðasamningum þannig að landbúnaðurinn og úrvinnsluiðnaður hans geti staðið traustum fótum en búi þó við aðhald sem tryggi sanngirni gagnvart neytendum. Samhengi sé milli lagaskilyrða afurðastöðva og vinnslustöðva til hagræðingar og beitingar tolla til verndar innlendum landbúnaði.

Á bls. 64–66 í *Ræktum Ísland!* er gerð grein fyrir sérkennum innlands landbúnaðar m.t.t. framleiðsluaðstæðna og í framhaldinu fjallað um landbúnaðarvernd í samhengi fríverslunarsamninga. Þá segir m.a.:

Bls. | 8

Framleiðsla, vinnsla og sala á búvörum fellur undir gildissvið samkeppnislaga nr. 44/2005. Þó eru ýmis ákvæði í búvörulögum nr. 99/1993 sem víkja frá samkeppnislögum beint eða óbeint í þeim tilgangi að stuðla að framförum og aukinni hagræðingu til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Þar má nefna ákvæði um fjárframlög ríkisins og verðlagningu einstakra afurða, og enn fremur hefur löggjafinn með ákvæðum í 13. gr. og 71. gr. búvörulaga heimilað tiltekið samstarf afurðastöðva í mjólkuriðnaði, og gengur sú heimild frammar andstæðum ákvæðum samkeppnislaga.

Sambærilegar lagaheimildir eru ekki til staðar fyrir afurðastöðvar í kjöti, og þar blasir óhagkvæmnin við, með sjö sauðfjársláturhúsum og átta stórgripahúsum, sem m.a. kemur fram í því að óvíða eða hvergi í Evrópu er lægra verð á lambakjöti til bænda en hér á landi. Sláturleyfishafar telja að unnt sé að lækka verulega sláturkostnað bæði í sauðfjár- og stórgripasláturhúsum með hagræðingaraðgerðum sem fela í sér sameiningu í rekstri og fækkun húsa, en til þess þurfi ótvíræðar lagaheimildir, sambærilegar og gilda fyrir mjólkuriðnaðinn. Skoða þyrfti áhrif slíkra heimilda með heildstæðum hætti með hagsmuni bæði bænda og neytenda í forgrunni.

Það er óhjákvæmilegt við mótun 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. Þá þarf einnig að móta tollastefnu, innan gildandi alþjóðasamninga, þannig að landbúnaðurinn og úrvinnsluiðnaður hans geti staðið traustum fótum en búi þó við aðhald sem tryggi sanngirni gagnvart neytendum. Á þennan hátt má skapa svigrúm afurða- og vinnslustöðva til hagræðingar komi til lækkunar tolla á innfluttar landbúnaðarafurðir.

(Undirstrikun SVÞ)

*Ræktum Ísland!* var birt á vef matvælaráðuneytis (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) hinn 30. ágúst 2021. Verkefnisstjórn stefnunnar var skipuð í september 2020. Lokaprep við innleiðingu fríverslunarsamnings Íslands og ESB með landbúnaðarvörur voru tekin á vormánuðum 2021. Verður að skoða orð verkefnisstjórnarinnar þess efnis að mögulegt sé að skapa svigrúm afurða- og vinnslustöðva til hagræðingar *komi til lækkunar tolla á innfluttar landbúnaðarafurðir* þannig að átt hafi verið við að slíkt svigrúm þætti eðlilegt að skoða ef frekari tollalækkanir væru í farvatninu. Ekkert slíkt virðist í hendi. Þá er einnig rétt að taka fram að verkefnisstjórnin lagði alls ekki til að ráðist yrði slíkar aðgerðir án nokkurs undirbúnings heldur tók hún þvert á móti fram að *skoða þyrfti áhrif slíkra heimilda með heildstæðum hætti með hagsmuni bæði bænda og neytenda í forgrunni*. Ekkert bendir til að svo hafi verið gert. Þá var umfjöllun verkefnisstjórnarinnar, eins og í skýrslum KPMG og Deloitte, bundin við

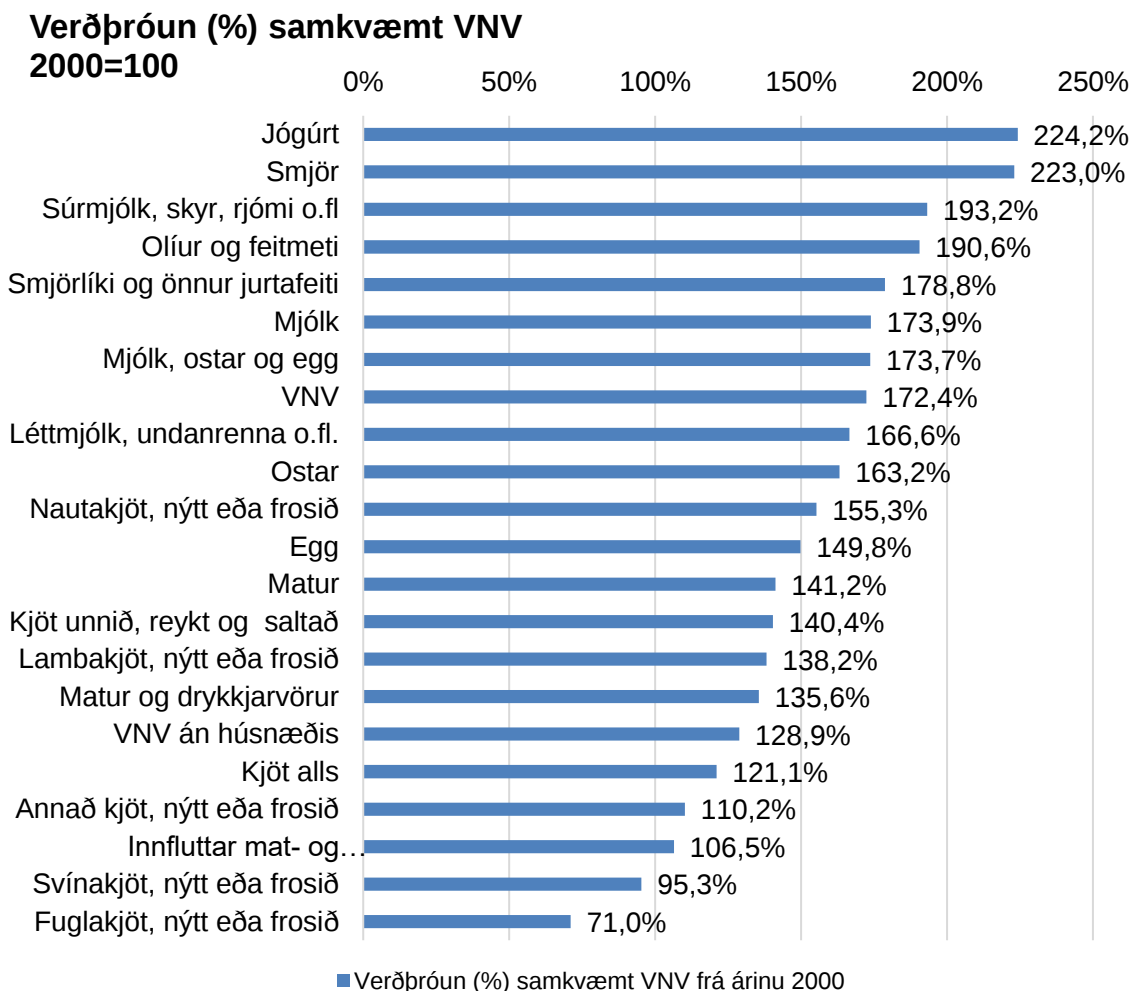
sláturkostnað í sauðfjár- og stórgripasláturhúsum. Tillaga spretthópsins gerði ráð fyrir samhengi milli tollastefnu og innlands regluverks um landbúnað og úrvinnsluðnað hans.

### Ákvæði 13. og 71. gr. búvörulaga

Því virðist hafa verið slegið föstu í *Ræktum Ísland!* að hagræðingaraðgerðir byggðar á ákvæðum 13. og 71. gr. búvörulaga, sem víkja 10. gr. samkeppnislaga til hliðar, hafi leitt fram ávinning sem nemur tveimur til þremur milljörðum kr. á ári hverju. Eins og áður segir liggja ekki síst hagsbætur bænda og neytenda til frumvallar ákvæðum búvörulaga. Mælikvarða á hagsbætur neytenda er nærtækast að leiða fram með alþjóðlegum samanburði og í því efni er samanburður við Noreg einna nærtækastur þar sem samvinnufélög í eigu bænda njóta undanþága frá samkeppnislögum eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins.

Til að setja umfjöllunina í samhengi er rétt að byrja á að skoða innlenda verðþróun í ýmsum flokkum frá árinu 2003. Vert er að minna sérstaklega á í þessu samhengi að afurðastöðvar í mjólkuriðnaði fengu undanþágu frá samkeppnislögum í maí 2004, í þeim tilgangi að stuðla að framförum og aukinni hagræðingu til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur.

**Mynd 1:** Verðþróun samkvæmt undirliðum vísitölu neysliverðs frá árinu 2000



Heimild: Hagstofa Íslands

Á mynd 1 má sjá hvernig ýmsar vörur og vörflokkar hafa hækkað samkvæmt vísitölu neysluverðs frá árinu 2000 en á því ári er ársmeðaltalið stillt á gildið 100. Áhugavert er að sjá að á tímabilinu 2000–2022 hefur verð á mjólkurafurðum (jógúrt, smjör, súrmjólk skyr, rjómi, mjólk, ostar) hækkað töluvert umfram hækkun vísitölunnar í heild. Verð á jógúrt og smjöri þrefaldast (223%) á meðan almennt neysluverð án húsnæðisliðar rúmlega tvöfaldast (129%). Innfluttar mat- og drykkjarvörur hækka um 107% yfir sama tímabil. Ostar hækka um 163,2% frá árinu 2000 en fuglakjöt hækkar minna eða um 71% frá sama tíma.

Bls. | 10

Rétt er að halda því til haga í þegar ákvæði 13. og 71. gr. búvörulaga voru sett var eftirfarandi tekið fram í greinargerð frumvarps til breytingalaga nr. 85/2004:

Á meðal markmiðanna er að skapa rekstrarumhverfi fyrir framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða sem leiði af sér aukna hagkvæmni, bæta afkomumöguleika í mjólkurframleiðslu og jafnframt að viðhalda þeim stöðugleika sem náðst hefur milli framleiðslu og eftirspurnar. Þá er stefnt að því að nýta á sem bestan hátt skilyrði til framleiðslu mjólkur fyrir markað innan lands og aðra þá markaði sem teljast hagkvæmir.

Í frumvarpinu var lögð áhersla á að mikilvægi þess að gera afurðastöðvum í mjólkuriðnaði kleift að mæta harðnandi samkeppi erlendis frá enda þá talið líklegt að tollar mundu lækka á samkeppnisvörum í kjölfar skuldbindinga ríkisins vegna samninga aðildarríkja Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og þeirrar stefnu stjórnvalda að verðlagning á landbúnaðarvörum verði gefin frjáls með tíð og tíma. Var talið að afskipti af mjólkurmarkaðnum væru réttlæt看leg þar til hann geti talist nægjanlega þroskaður til að starfa á frjálsum samkeppnismarkaði. Samkvæmt 71. gr. búvörulaga frá árinu 2004 er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði m.a. heimilt að „gera með sér samkomulag um verkskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að draga úr kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifinu mjólkurafurða.”

Með því að undanskilja mjólkurmarkaðinn frá gildissviði samkeppnislaga og ákveða heildsöluverð helstu mjólkurafurða á vettvangi verðlagsnefndar töldu menn að fram ætti að nást nauðsynleg hagræðing hjá afurðastöðvum í mjólkuriðnaði án þess að verð nauðsynjavara hækkaði til neytenda. Með þetta í huga er áhugavert að skoða hver verðþróun á mjólk hefur verið.

**Mynd 2:** Verðþróun samkvæmt vísitölu neysluverðs og mjólk samkvæmt samræmdri vísitölu neysluverðs frá árinu 2000

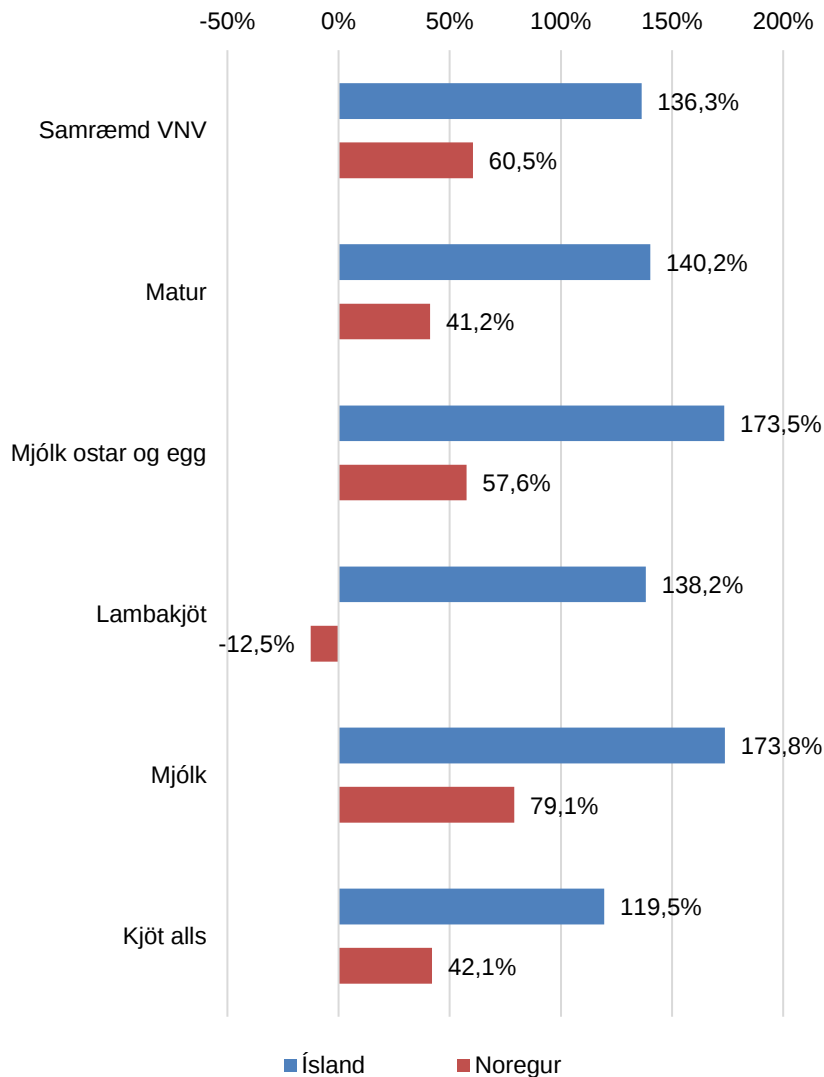


Bls. | 11

Fram til ársins 2004 var verðhækkun á mjólk milli ára lítillega minni eða í svipuðum takti og verðbreytingar samkvæmt vísitölu neysluverðs án húsnæðisliðar. Á árunum 2004 og 2005 lækkar verð á mjólk um 17% milli ára, bæði árin. Hún hækkar aftur um 17,5% á árinu 2006. Mest var hækkunin í júní 2006 en þá hækkar verðið um 77% milli ára, frá júní 2005. Á það líklega rót að rekja til verðstríðs á matvörumarkaði. Þegar gengið lækkar á árunum 2008 og 2009 hækkar verð á mjólk um tæp 16% milli ára, bæði árin. Vísitalan í heild (með húsnæðisliðnum) hækkaði minna sömu ár eða um tæp 13% árið 2008 og 12% árið 2009. Innfluttar mat- og drykkjarvörur hækkuðu umtalsvert meira en þær vörur sem framleiddar eru að mestu innanlands, þannig hækkuðu innfluttar mat- og drykkjarvörur um 25,6% árið 2008 og um 33% árið 2009. Frá miðju ári 2016 hefur mánaðarhækkun mjólkurverðs milli ára jafnan verið meiri en sem nemur hækkun neysluverðs án húsnæðisliðar. Með þetta í huga er eðlilegt að skoða þróun verðlags í Noregi þar sem samvinnufélagi í eigu bænda hefur verið veitt undanþága frá samkeppnislögum.

**Mynd 3:** Verðþróun frá árinu 2000, samanburður landbúnaðarvara á Ísland og í Noregi

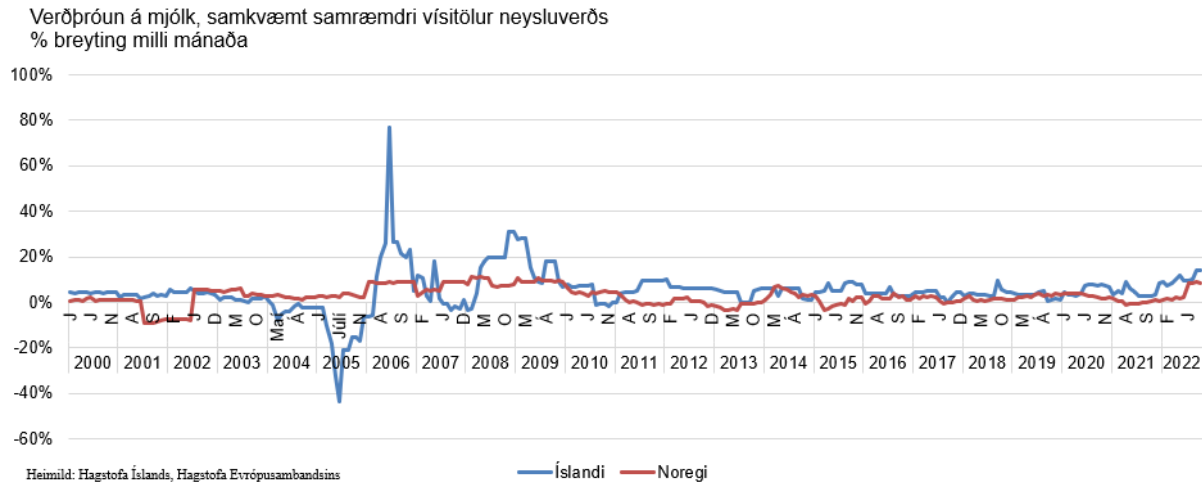
**Verðbreyting (%) samkvæmt Samræmdri VNV  
2000=100**



Heimild: Hagstofa Íslands, Hagstofa  
Evrópusambandsins

Mynd 3 sýnir að frá árinu 2002 hækkar samræmd vísitala neysluverðs í Noregi mun minna en hér á landi. Það er áhugavert að matur hækkar minna í Noregi en sem nemur hækkun vísitalunnar í heild. Hér á landi hækkar matur um 140% frá árinu 2000 en á sama tíma hækkar vísitalan í heild um 136%. Í Noregi hækkar matur frá árinu 2000 um 41% en vísitalan í heild um 61%. Mjólk, ostar og egg hækka hér á landi um 174% frá árinu 2000 en sömu liðir hækka um 58% í Noregi. Hækkun á mjólk skýrir sennilega að mestu hækkun á safnliðnum yfir mjólk, ost og egg. Lambakjöt í Noregi hefur lækkað um 12,5% frá árinu 2000 en á sama tíma hækkar það hér á landi um 138%. Myndin dregur fram að verðþróun á ýmsum öðrum kjötvörum en lambakjöti hefur verið hagstæðari frá árinu 2000.

#### Mynd 4: Verð á mjólk, samanburður milli Íslands og Noregs frá árinu 2000



Bls. | 13

Mynd 4 dregur fram meiri stöðugleika mjólkurverðs í Noregi en hér á landi. Stöðugleikinn virðist hafa verið meiri á undanförunum árum. Eins og fram kemur á myndinni lækkar verð á mjólk á Íslandi um 17% milli ára árið 2005 en hækkar aftur um 17,5% á árinu 2006. Þegar gengið lækkaði á árunum 2008 og 2009 hækkar verð á mjólk um tæp 16% milli ára, bæði árin. Verð á mjólk í Noregi breytist ekki á sama hátt og á Íslandi. Verðbreyting á mjólk er nánast alltaf minni í Noregi.

Augljóst er að þrátt fyrir tilvist 13. og 71. gr. búvörulaga hefur ekki náðst sami árangur hér og í Noregi. En hver ætli sé ástæðan fyrir muninum sem birtist hér að framan? Erfitt er um það að fullyrða leiða má líkum að því að heildarfyriorkomulag leikreglna hafi sitt að segja. Í því samhengi er hallkvæmt að líta til umfjöllunar í skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands sem var meðal heimilda við gerð *Ræktum Ísland!* Samhengis vegna er rétt að taka 4. mgr. 13. og 71. gr. búvörulaga upp í umsögn þessa:

[4. mgr. 13. gr.] Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að gera samninga sín á milli um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða. Leggja skal slíka samninga fyrir verðlagsnefnd til upplýsingar.

[71. gr.] 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.

Norska regluverkið kemur fram í [norsku samkeppnislögunum](#) og reglugerð með norska heitið [Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske](#). Í 1. gr. reglugerðarinnar er tekið fram að tilgangur reglugerðarinnar sé að kveða á um þau tilvik þar sem bannákvæði 10. og 11. gr. norsku samkeppnislaganna ná ekki til sölu og framleiðslu landbúnaðarvara og sjávarafurða. Bannákvæði 10. og 11. gr. norskusamkeppnislaganna eru að efni til sambærileg 10. og 11. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Önnur grein reglugerðarinnar hefur norsku fyrirsögnina *Unntak for produksjon og omsetning som er regulert i lov, forskrift eller i avtale mellom staten og næringsorganisasjoner* sem mætti á íslensku útleggja sem undanþágur vegna framleiðslu og

sölu sem samræmist lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum stjórnvalda og viðskiptasamtaka. Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir á norsku:

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:

Bls. | 14

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.

Efnislega er því kveðið á um að 10. og 11. gr. norsku samkeppnislaganna taki ekki til samninga, ákvarðana, samstilltra aðgerða eða einhliða athafna frumframleiðenda og samtaka þeirra sem samræmast a) lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum þar sem kveðið er á um framleiðslu eða markaðssetningu landbúnaðar- og sjávarafurða eða b) samningum stjórnvalda og viðskiptasamtaka þar sem kveðið er á um slík atriði. Í framhaldinu er í 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar kveðið á um að framleiðsla og sala nái í samhenginu til rannsóknar og þróunar, dreifingar, markaðssetningar og annarra athafna sem hafa það tilgang að markaðssetja vörur. Í 3. gr. reglugerðarinnar er hins vegar felld svohljóðandi jákvæð skylda á það sem hyggjast nýta sér heimildarákvæði reglugerðarinnar:

På forespørsel fra konkurransemyndighetene plikter enhver som vil påberope seg unntaket i § 2 å redegjøre for hvilken lov, forskrift eller avtale som nevnt i § 2, som regulerer forholdet.

Þeim frumframleiðendum og samtökum þeirra sem vinna í samræmi við undantekningarákvæði 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar ber því að veita norska Samkeppniseftirlitinu skýringar á því hvernig nýtingin samræmist lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða samningum stjórnvalda og viðskiptasamtaka skv. a- og b-lið málsgreinarinnar.

Í II. kafla norsku reglugerðarinnar eru ákvæði hennar skýrð ágætlega. Af skýringum við 1. gr. leiðir að reglugerðin var sett til útfærslu á landbúnaðar- og sjávarútvegsstefnu Noregs. Tekið er fram að gildissvið reglugerðarinnar nái aðeins til tilvika sem falla undir 10. og 11. gr. norsku samkeppnislaganna og í því samhengi bent á að ákvæði þeirra nái t.a.m. til yfirtöku. Hugtakið frumframleiðandi er skýrt þannig að það nái aðeins til þeirra sem framleiða vörur og selja þær fyrstu hönd, t.d. sjómenn og bændur. Er sérstaklega tekið fram að kaupendur varanna falli ekki undir gildissvið reglugerðarinnar og geti því ekki nýtt sér undanþáguákvæði 2. gr. hennar nema þá aðeins að þeir teljist til frumframleiðenda eða samtaka þeirra. Við gildistöku reglugerðarinnar töldust aðeins samningar um frumframleiðslu hreindýra og landbúnaðarafurða falla undir b-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar. Með mörkuðum í skilningi ákvæða reglugerðarinnar var aðeins átt við markaði þar sem frumframleiðendur og samtök þeirra eiga viðskipti við kaupendur. Í skýringum við 3. gr. reglugerðarinnar er tekið fram að þekking á samningum skv. b-lið 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar sé af skörum skammti og hin liggja hvað helst hjá frumframleiðendum. Það var í því ljósi sem skylda til rökstuðnings og sönnunar þess að nýting undanþáguheimildarinnar í samstarfi var felld á þá með beinum hætti. Takist þeim ekki að sanna slíkt hafa þeir brotið gegn 10. og 11. gr. norsku samkeppnislaganna.

Rétt er að taka fram að í skýrslu Lagastofnunar er einnig að finna umfjöllun um undanþáguákvæði í ESB-rétti. Þar er meginregla 1. mgr. 206. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 að almennar reglur samkeppnisréttar sambandsins gildi um alla samninga, ákvarðanir og starfsemi sem varðar framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarafurðir. Í 209. og 210. gr. reglugerðarinnar er hins vegar að finna undanþáguákvæði. Undanþáguákvæði 209. gr. ná til samninga, ákvarðana og aðgerða sem styðja markmið landbúnaðarstefnu ESB en einnig til samninga, ákvarðana og samstilltra aðgerða bænda, bændasamtaka og tiltekinna viðurkenndra samtaka framleiðenda. Sú undanþága nær til framleiðslu eða sölu á landbúnaðarafurðum eða notkunar sameiginlegrar aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu á landbúnaðarafurðum en er þó háð því skilyrði að þær samræmist landbúnaðarstefnunni. Þá nær hún m.a. ekki til aðgerða sem leiða til útilokunar á samkeppni. Eigi að beita undanþáguákvæði 210. gr. reglugerðarinnar þarf að leita samþykkis framkvæmdastjórnar ESB. Samþykkið er ekki veitt ef aðgerðir eru til þess fallnar að leiða til skiptingar á mörkuðum, fela í sér verðsamráð eða samráð um kvóta, valda röskunum á samkeppni sem eru ekki nauðsynlegar til að ná viðeigandi markmiðum landbúnaðarstefnu ESB, skapa mismunun, eða útrýma samkeppni að því er varðar stóran hluta þeirra afurða sem um er að ræða. Þá hafa ýmsar greinar frumframleiðenda sérstakar heimildir til samstarfs þegar kemur að dreifingu, markaðssetningu, samnýtingu tækja og búnaðar, nýtingu geymslu, meðferð úrgangs og innkaupa.

Bæði norska regluverkið og regluverk ESB eiga það sammerkt að þau frávík sem eru heimiluð frá samkeppnisákvæðum ná aðeins til frumframleiðenda, bænda, og samtaka þeirra. Og fyrir því er ástæða sem verður nánar getið síðar.

Í þessu samhengi er mjög fróðlegt að lesa svar forstjóra Samkeppniseftirlitsins, í [pistli nr. 2/2021](#), sem er birtur á heimasíðu stofnunarinnar. Þar er berum orðum tekið fram að Samkeppniseftirlitið telji vel koma til greina að innleiða í íslenskan rétt undanþágur frá samkeppnislögum, áþekkar þeim sem gilda í Noregi og ESB. Með vísan til orða sem komu fram í umsögn stofnunarinnar um 376. mál á 151. löggjafarþingi kristallaði forstjórinn viðfangsefnið vel á eftirfarandi hátt:

Ýmsar aðrar leiðir eru færar til þess að efla stöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum. Þannig kemur til álita að auðvelda bændum og hvetja þá til aukins samstarfs sín á milli, með það að markmiði að bæta samningsstöðu þeirra gagnvart afurðastöðvum, gera þeim kleift að ná að nýju tókum á eigin framleiðslu, auka hagræði í búrekstri og skapa aukið samkeppnislegt aðhald á markaðnum. Bændur eru staddir á ákveðnum upphafspunkti, þar sem þeir hafa að verulegu leyti misst forræði á því afurðavinnslukerfi sem þeir byggðu upp á síðustu öld. Mögulega þurfa stjórnvöld að grípa til aðgerða sem gera bændum kleift að ná vopnum sínum að þessu leyti.

Í þessu skyni kemur til greina að heimila bændum, á þeim sviðum landbúnaðar þar sem rekstrareiningar eru mjög litlar, samstarf sín á milli umfram það sem núgildandi samkeppnislög heimila, með líkum hætti og gert hefur verið í Noregi og á vettvangi Evrópusambandsins.

(Undirstrikun SVÞ)

Í framhaldinu er í pistlinum fjallað um undanþáguákvæði norskra laga og regluverks ESB og eftirfarandi m.a. tekið fram:

[...] taka undanþágur frá banni við samstarfi fyrirtækja í Noregi og ESB fyrst og fremst til bænda sjálfra og fyrirtækja í þeirra eigu. Þessar undanþágur myndu ekki taka til samstarfs allra starfandi kjötafurðastöðva hér á landi, enda er hluti þeirra í minnihlutaeigu eða ekki í neinni eigu bænda. Þvert á móti eru hinar norsku og evrópsku reglur til þess fallnar að efla samningsstöðu bænda gagnvart slíkum viðsemjendum.

Bls. | 16

Þar á eftir reifar Samkeppniseftirlitið dæmi sem sýna að að í nágrannalöndum Íslands er lögð mikil áhersla á að hvatar samkeppni bæti hag bænda og neytenda. Ástæðan er einföld, bæði bændur og neytendur eiga það sameiginlegt að það getur þurft að tryggja samstarf á milli þeirra innbyrðis í því skyni að efla afl þeirra gagnvart viðsemjendum. Það er einmitt þess vegna sem ákvæði 15. gr. samkeppnislaga rúmar ekki tillit til hagsmuna afurðastöðva í sláturiðnaði heldur setur þeim ramma til að vinna innan.

## Verslunin

Af framangreindu leiðir að undanþágur frá samkeppnislögum í Noregi og ESB beinast að bændum en ekki afurðastöðvum sem eru að litlu leyti í eigu bænda. Þá hefur eins og áður segir verið varpað ljósi á að þau gögn sem höfundar lögðu til grundvallar við gerð frumvarpsdraganna styðja ekki þá leið sem farin var heldur ráku varnagla sem ekki hefur verið tekið tillit til í ljósi þess að þeir telja að gæta þurfi hagsmuna eigenda afurðastöðva í sláturiðnaði í víðum skilningi.

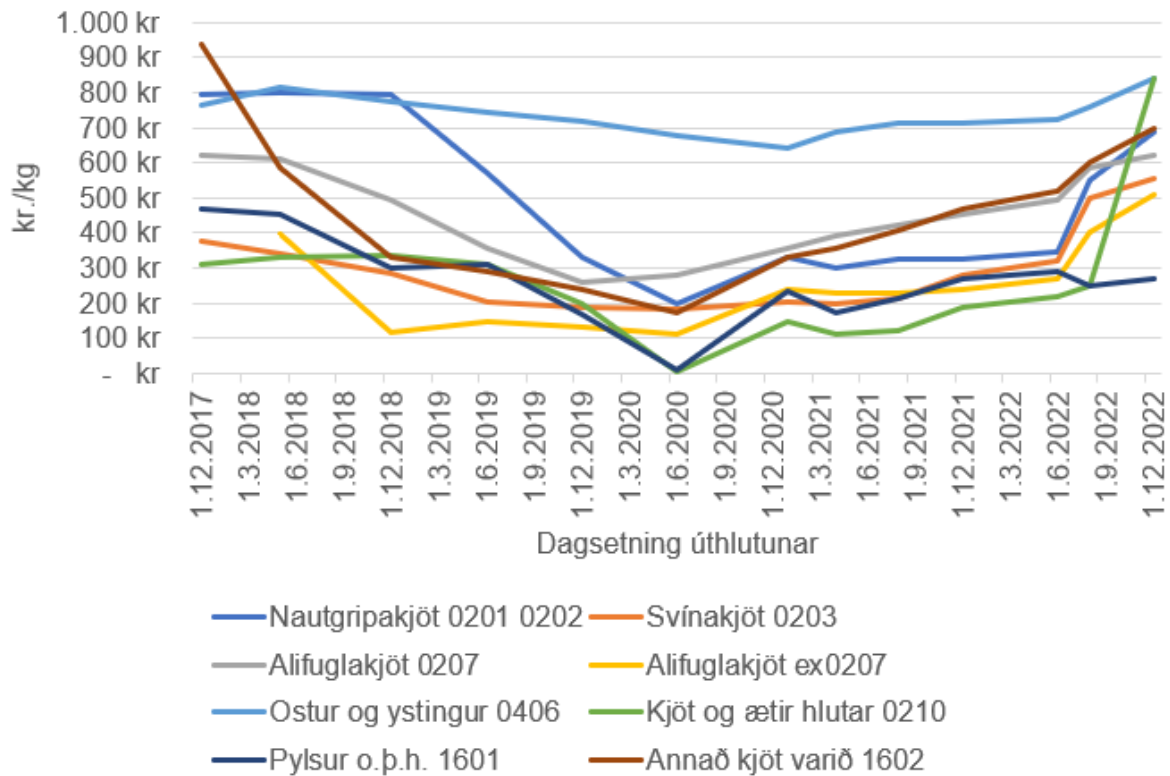
Í þessu samhengi er rétt að benda á að á bls. 11 í skýrslu KPMG er að finna mynd sem sýnir skiptingu innanlandsverðs fyrir sauðfjárrækt og af henni má sjá að hluti verslunar er tiltölulega lítill, þ. á m. lægri en hluti kjötvinnslu og mun lægri en hluti bænda. Verður t.d. ekki betur séð en að formaður Samtaka fyrirtækja í landbúnaði sé um þetta meðvitaður enda var eftirfarandi haft eftir honum í [viðtali við Bændablaðið](#) sem var birt á vef þess hinn 8. júní 2022:

Þótt hagsmunasamtök verslunarinnar tali stundum af vanþekkingu um landbúnaðarmál, þá finnst mér að stjórnendur stóru verslanakeðjanna hér á landi hafi oft meiri skilning á landbúnaðarmálum en stjórnvöld. Þeir skilja mikilvægi íslenskrar landbúnaðarframleiðslu og við þurfum að vinna mun þéttara með versluninni í að auglýsa íslenskan landbúnað. Við megum heldur ekki gleyma því að á Íslandi er framlegð verslunar af innlendri landbúnaðarframleiðslu sú langminnsta í hinum vestræna heimi og líklega þótt víðar væri leitað samanburðar.

(Undirstrikun SVÞ)

Eins og áður hefur komið fram taldi verkefnisstjórn *Ræktum Ísland!* að gæta þyrfti að samspili milli undanþága frá ákvæðum samkeppnislaga og tilslakana tolla af landbúnaðarvörum, þ.e. að eðlilegt væri að undanþágur yrðu skoðaðar samhliða frekari tollalækkunum. Í því samhengi er rétt að vekja athygli á að það er ekki aðeins svo að frekari tollalækkanir hafi ekki komið til eftir útgáfu *Ræktum Ísland!* heldur hefur sú viðbótarvernd íslensks landbúnaðar sem felst í töku svokallaðs úthlutunargjalds tollkvóta aukist verulega undanfarið.

**Mynd 5:** Verðþróun úthlutunargjalds ESB-tollkvóta 2018–2023



Bls. | 17

Mynd 5 ber á heildina litið e.t.v. ekki með sér að sú tollvernd sem felst í úthlutunargjaldi tollkvóta hafi vaxið mikið. Hins vegar þarf að horfa til atvika sem hafa átt sér stað á tímabilinu til að skýra myndina nánar. Í fyrst lagi náði úthlutað magn tollkvóta ekki endanlegri stöðu fríverslunarsamnings Íslands og ESB fyrr en á vormánuðum 2021. Hátt verð á árunum 2018 og 2019 helgaðist af mikilli umframeftirspurn vegna fjölda ferðamanna sem sótti landið heim en samhliða jókst það magn sem stóð til úthlutunar. Svokallað jafnvægisútboð var tekið upp og nýtt til úthlutunar vorið 2019 í stað úthlutunar til hæstbjóðenda. Úthlutun til hæstbjóðenda var svo tekin upp að nýju til bráðabirgða í desember 2020 og var útboðum þannig háttáð til 1. ágúst 2022 þegar jafnvægisútboð tók gildi að nýju. Hagstæðustu aðstæður til kaupa á tollkvóta höfðu því skapast á seinni hluta árs 2022 en þá brá svo við að miklar verðhækkningar urðu. Frá úthlutuninni 9. júní 2022 til 1. desember sama ár hefur meðalverð á hverju kíló úthlutaðs tollkvóta hækkað um tæp 58% og þar af mest um 99% í tilviki nautgripakjöts, 89% í tilviki alifuglakjöts úr vöruflokki 0207 og 287% í tilviki kjöts og ætra hluta í vöruflokki 0210. Þegar skýringa er leitað sést að hana má fyrst og fremst rekja til aukinnar þátttöku og hárri boða afurðastöðva í kjötiðnaði. Hafa ber í huga að við þær tvær úthlutanir sem hafa átt sér stað á seinni hluta ársins 2022 hefur jafnvægisúthlutun átt sér stað, þ.e. úthlutun á lægsta samþykta verði í stað hæsta boðna verðs. Ef horft er yfir lista þeirra bjóðenda sem teljast til afurðastöðva kennir margra kunnuglegra grasa því þar eru í sumum tilvikum sömu fyrirtæki á ferðinni og tífunduð eru í greinargerð frumvarpsins þar sem birtur er listi yfir sláturleyfishafa árið 2022. Er þessi staða sérdeilis kaldhæðnislegt þar sem upptöku jafnvægisútboðs var beinum orðum ætlað að „breyta aðferðafræði úthlutunar á tollkvótum þannig að dregið verði verulega úr kostnaði þeirra sem fá úthlutað tollkvóta“.

## Samantekið

Af framangreindu leiðir að það er ekki raunveruleg þörf á þeim lagabreytingum sem eru boðaðar með frumvarpsdrögum. Þá samræmast ákvæði draganna ekki tillögum spretthópsins. Er ekki síst til þess að líta að þess er ekki að sjá merki í drögum að þau hafi verið borin undir samkeppniseftirlitið heldur aðeins látið nægja að vísa til samtals við stofnunina í starfshópi fjögurra ráðuneyta árið 2021. Því til viðbótar verður ekki séð að við gerð frumvarpsins hafi verið ráðist í greiningu á áhrifum þess á neytendur. Kemur eftirfarandi fram á bls. 3 í greinargerð frumvarpsins:

Bls. | 18

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 lögfasta sérstaka heimild til samstarfs í búvörulögum.

(Undirstrikun SVÞ)

Verður heildarsamhengi frumvarpsdraganna ekki skilið öðru vísi en svo að þrátt fyrir markmiðsyfirlýsingu þess og að gefið sé í skyn að tilgangurinn sé að gæta hagsmuna bænda séu það í raun og veru eiginhagsmunir afurðastöðva sem ætlunin er að gæta en ekki hagsmunir bænda og neytenda. Það er gert þvert á ráðleggingar KPMG og Deloitte og sleppt er mikilvægum varnögnum í tillögu spretthópsins og *Ræktum Ísland!* Í því samhengi er áhugavert að líta til þess að í skýrslum KPMG og Deloitte kemur nokkuð skýrt fram góð staða tiltekinna fárra afurðastöðva sem ætla má að muni gegna lykilhlutverki í því samstarfi sem er boðað með frumvarpsdrögum. Sérstaka athygli vekur einnig að af óútskýrðum ástæðum virðist ætlunin að heimila öllum sláturleyfishöfum að hafa með sér samstarf í takt við ákvæði draganna, þrátt fyrir að aðeins liggi fyrir gögn um stöðu sláturleyfishafa á vettvangi sauðfjár og nautgripa.

Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að nær öll þau gögn sem vísað er til sem forsendna frumvarpsins fjalla með einum eða öðrum hætti um veika stöðu bænda og þá ekki allra bænda og því síður allra afurðastöðva í sláturiðnaði, heldur eingöngu sauðfjár- og nautgripabændur og slátrunar afurða þeirra. Þann vanda virðist standa til að leysa með því að veita öllum afurðastöðvum í sláturiðnaði heimildir til samstarfs í trássi við ákvæði samkeppnislaga. Það skal ekki dregið í efa að hagræðingarþörf er líklega til staðar. Það orkar hins vegar ekki aðeins tvímælis heldur er hreint út sagt fjarstæðukennt að víkja samkeppnislögum til hliðar í þeim tilgangi að koma því til leiðar að afurðastöðvar í sláturiðnaði komist hjá því að setjast niður og ræða tækifæri til hagræðingar innan ramma gildandi regluverks.

Virðingarfyllt,

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon  
framkvæmdastjóri



Benedikt S. Benediktsson  
lögfræðingur