

Matvælaráðuneytið  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

*Sent á samráðsgátt*  
Reykjavík, 15. september 2023

**Efni: Umsögn um áform um lagasetningu – Breyting á búvörulögum nr. 99/1993 – Framleiðendafélög, mál nr. 156/2023**

Þann 28. ágúst sl. birti matvælaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda áform um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 – Framleiðendafélög og óskaði eftir umsögn um áformin. Athygli vakti að áformin voru dagsett 23. júní 2023 en einungis birt á samráðsgátt þann 28. ágúst 2023. Umsagnarfrestur var veittur til 11. september 2023, sem síðan var framlengdur til dagsins í dag.

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

### 1. Almennt um áformin

SAFL tekur undir nauðsyn þess að ráðast í endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu enda umtalsverðir hagsmunir bæði neytenda og bænda í því fólgur. Allt frá birtingu skýrslu lagastofnunar Háskóla Íslands í október 2020 hefur legið ljóst fyrir að íslenskir bændur og fyrirtæki þeirra hafa búið við mun lakari rekstrarskilyrði og þrengri samkeppnislöggjöf heldur en bændur og fyrirtæki þeirra í Noregi og innan aðildarríkja ESB<sup>1</sup>.

Málefni kjötafurðastöðva hefur verið til umfjöllunar um langt skeið og undanfarin ár hefur staðan í sauðfjár- og stórgripaslátrun verið afar erfið, líkt og fjölmargar skýrslur sem unnar hafa verið fyrir stjórnvöld hafa sýnt fram á. SAFL hefur skilað inn umfangsmiklum gögnum um málið á fyrri stigum og er vísað í fyrri umsagnir samtakanna til frekari upplýsinga<sup>2</sup>.

Þau gögn sem tekin hafa verið saman á vegum ríkisvaldsins staðfesta alvarlega stöðu kjötafurðastöðva. Undanfarin ár hafa bæði skýrsluhöfundar *Ræktum Ísland!* og Spretthópur matvælaráðherra, sem var að störfum árið 2022, lagt til að veita þyrfti kjötafurðastöðvum undanþágur frá samkeppnislögum, í líkingu við það sem mjólkurafurðastöðvar hafa notið allt frá 2004 á grundvelli 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993, með áorðnum breytingum. Þá kemur fram í landbúnaðarstefnu til ársins 2040 að tryggja þurfi með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.

<sup>1</sup> Skýrsla um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-rettar, útgefin 22. október 2021, sjá: <[Skýrsla-um-buvoruloggjof-2020.pdf \(hi.is\)](#)>

<sup>2</sup> Umsögn SAFL um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturíðnaði), sjá hér: <[https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=3358e539-d47a-ed11-9bb6-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=3358e539-d47a-ed11-9bb6-005056bcce7e)> og umsögn SAFL um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum (afurðastöðvar í kjötiðnaði), sjá hér: <[153-267.pdf \(althingi.is\)](#)>

Í kynningartexta um áformin á samráðsgátt stjórnvalda kemur fram að frumvarpinu sé ætlað „...að **stydja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu auk þess að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu. Á undanförunum árum hefur rekstur kjötafurdastöðva í landbúnaði verið erfiður, einkum þó í slátrun og vinnslu sauðfjárafurða.**“

Þá segir enn fremur að frumvarpið sem nú er í vinnslu muni „...heimila fyrirtækjum í **meirihlutaeigu framleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Einkum verður horft til reglna ESB og Noregs á þessu sviði. Með því verður stefnt að því að styrkja stöðu framleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar. Tryggt verði að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og starfsemi en tíðkast í nágrannalöndum okkar.**“

Fram kemur að frumvarpið leggi til að heimila fyrirtækjum í meirihlutaeigu framleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Þá kemur einnig fram að hugtakið *framleiðendafélag* verði skilgreint en leitað verður til fyrirmýnda í nágrannalöndum okkar.

Ljóst er að möguleg áhrif fyrirhugaðs frumvarps byggja á því til hvaða fyrirtækja heimild til endurskipulagningar og hagræðingar er ætlað að taka og með hvaða hætti *framleiðendafélag* er skilgreint.

## 2. Fyrirkomulag slátrunar í dag

Árið 2022 voru níu aðilar á landinu sem höfðu leyfi og sinntu sauðfjárslátrun auk þriggja örsláturhúsa heima á bæjum sem slátra fyrst og fremst eigin gripum<sup>3</sup>. Tveir þessara níu sláturleyfishafa voru lítil sláturhús með takmarkaða framleiðslu. Einnig voru níu aðilar sem slátra stórgripum (nautgripir og hross) og tveir þeirra sömu litlu sláturhús og slátrað hafa sauðfé. Nýlega tilkynnti annað litlu sláturhúsanna að engin slátrun færi fram hjá þeim haustið 2023<sup>4</sup>.

Ljóst er að hægt er að ná fram mikilli hagræðingu innan greinarinnar með því að veita framleiðendum landbúnaðarvara og fyrirtækjum þeirra heimild til frekara samstarfs, sameiningar og verkaskiptingar. Má þar nefna niðurstöðu skýrslu Deloitte sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið árið 2021<sup>5</sup>. Þar kemur fram að á árinu 2020 hafi vegið meðaltal nýtingar af sláturgetu verið um 61% í sauðfjárslátrun og 31% í slátrun stórgripa og því umtalsverð umframgeta til staðar í greininni. Samkvæmt greiningu Deloitte gæti samþjöppun afurðastöðva í slátrun sauðfjár og stórgripa leitt til rekstrarhagræðingar á bilinu 0,9-1,5 milljarða króna ásamt því að losa um fjárbindingu og lækka fjárfestingarþörf til framtíðar.

## 3. Framleiðendafélög

Í lið C3 í áformum um lagasetningu er tekið fram að hugtakið *framleiðendafélag* verði skilgreint en leitað verður til fyrirmýnda í nágrannalöndum okkar. Mun sú skilgreining hafa grundvallarþýðingu fyrir áhrif frumvarpsins og möguleika hagræðingar innan greinarinnar.

<sup>3</sup> Sjá frumvarpsdrög um breytingu á búvörolögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði): [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7bffa991c1-0561-ed11-9bb5-da76b442b612%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7bffa991c1-0561-ed11-9bb5-da76b442b612%7d)

<sup>4</sup> Seglbúðir hafa gefið út að ekki fari fram slátrun hjá þeim í haust, sjá hér: [<Loka vegna gríðarlegs kostnaðarauka \(mbl.is\)>](#).

<sup>5</sup> Deloitte, Fjárhagsleg greining á núverandi stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri afurðastöðvar í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár, sjá hér: [<PowerPoint Presentation \(stjornarradid.is\)>](#).

Löng hefð er fyrir blönduðum samvinnufélögum á Íslandi og spannar saga þeirra yfir 140 ár, allt frá stofnun Kaupfélags Þingeyinga árið 1882. Síðan þá hafa sprottið upp allmörg samvinnufélög á Íslandi með margþættan rekstur, framleiðslu, verslun og ýmsa þjónustu, þ.m.t. afurðavinnslu. Félagsmenn í samvinnufélögum eru því ekki einungis bændur. Afurðastöðvar á Íslandi eru ýmist í einkaeigu og/eða í eigu bænda og annarra einstaklinga. Tvö félaganna sem reka afurðastöðvar í kjötiðnaði eru samvinnufélög: Kaupfélag Skagfirðinga og Sláturfélag Suðurlands.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarpi um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði), sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda í desember 2022, má sjá greiningu stofnunarinnar á þeim 7 sláturleyfishöfum sem taka við sauðfé eða stórgripum (sem ekki teljast til lítilla eða örsláturhúsa)<sup>6</sup>. Samkvæmt framsetningu Samkeppniseftirlitsins myndi enginn starfandi sláturleyfishafi sem slátrar sauðfé eða stórgripum teljast í meirihlutaeigu bænda en samkvæmt áformum um lagasetningu má skilja sem svo að meirihluta eign bænda sé skilyrði fyrir heimild til hagræðingar. Því væri slík lagabreyting gagnslaus miðað við núverandi fyrirkomulag sauðfjár- og stórgripaslátrunar á Íslandi.

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

#### 4. Tillit til annarrar grundvallarlöggjafar

Athygli vekur að tekið er fram að taka þurfi tillit til samkeppnislaga nr. 44/2005 við gerð nýs frumvarps. SAFL leggur áherslu á að með áformum um lagasetningu er verið að boða breytingar á búvörulögum nr. 99/1993 en það eru sérlög sem gilda um framleiðslu búvara. Í þessu sambandi vísast til skýrslu lagastofnunar Háskóla Íslands sem fyrr er getið en þar segir: „*Búvörulög nr. 99/1993 hafa stöðu sérlaga gagnvart samkeppnislögum nr. 44/2005. Það leiðir af almennum lögskýringarreglum að sérreglur búvörulaga ganga því framam almennum reglum samkeppnislaga að því marki sem reglur þessara tveggja lagabálka kunna að rekast á.*“ Því getur íslenska ríkið kveðið á um frekari undanþágur fyrir landbúnað hér á landi en nú gildir, óháð nógildandi samkeppnislögum.

Það er orðið aðkallandi að tryggja rekstrarhæfi fyrirtækja í landbúnaði með frekari heimildum til hagræðingar. Í norskri landbúnaðarstefnu er t.d. ljóst að þar er áhersla lögð á samkeppnishæfni norsks landbúnaðar og öflugar rekstrareiningar við framleiðslu

<sup>6</sup> Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að frumvarpi á samráðsgátt til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði), sjá:

[https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=d3dc2d29-627a-ed11-9bb6-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=d3dc2d29-627a-ed11-9bb6-005056bcce7e), sjá tilvitnaða töflu á bls. 19.

landbúnaðarvara. Eitt af meginmarkmiðum norsku landbúnaðarstefnunnar er „Aukin verðmætasköpun“ en eitt undirmarkmiðið er „Samkeppnishæfar virðiskeðjur og öflugar rekstrareiningar“. Þannig er mælt fyrir um undanþágur fyrir bændur og fyrirtæki þeirra frá samkeppnisreglum ESB að því marki sem nauðsynlegt er við framkvæmd landbúnaðarstefnunnar. Í framkvæmd er því hér um að ræða ákveðin forgangssáhrif landbúnaðarstefnunnar gagnvart samkeppnisreglum ef þessum tveimur réttarsviðum lýstur saman.

Eins og SAFL hefur ítrekað bent á er þörf á því að tryggja sambærileg forgangssáhrif í íslenskum rétti – a.m.k. betur en gert hefur verið og þá með sambærilegum hætti og gilt hefur fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Í vinnu stjórnvalda er mikilvægt að horfa til nágrannaþjóða eins og lögð var áhersla á í skýrslu starfshóps um nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland. Þar er þó ekki nægjanlegt, að mati SAFL, að horfa eingöngu til núgildandi réttar nágrannalandanna að teknu tilliti til þess að engin almenn undanþága hefur verið til staðar fyrir bændur og afurðastöðvar í íslenskum rétti. Undanþágur í rétti nágrannaþjóða, t.d. Noregs, eiga sér allt að 30 ára sögu og hafa verið sniðnar að staðháttum þar í landi. Svo dæmi sé tekið þá nær undanþága norskra laga ekki einungis til 10. gr. norsku samkeppnislaganna (ólögmætt samráð) heldur ennfremur til 11. gr. samkeppnislaganna (misnotkun á markaðsráðandi stöðu). SAFL hefur bent á að við frumvarpsvinnu þurfi að innleiða undanþágu sem tekur tillit til staðhátta hér á landi. Þannig gæti í frumvarpsvinnu ráðuneytisins verið tekið tillit til þess að undanþága sé nauðsynleg frá 10. gr. en ekki endilega 11. gr. samkeppnislaga. Á hinn bóginn væri mikilvægt að innleiða reglu sem tæki til afurðastöðva sem væru undir stjórn bænda en ekki í meirihlutaeigu bænda enda er með nýrri undanþágu verið að leiðrétta mistök, sem gerð voru þegar upphafleg samkeppnislög voru sett árið 1993, um að innleiða ekki almenna undanþágu frá samkeppnislögum. Í raun má segja að Ísland sé hér 30 árum á eftir t.d. Noregi, þar sem almenn undanþága hefur gilt í 30 ár, og því full ástæða til setja ekki svo þröng skilyrði fyrir beitingu nýrrar undanþágu í íslenskum rétti að hún gagnist engum þeirra sem framleiða landbúnaðarvörur.

Vert er að nefna að þegar núgildandi undanþága var samþykkt í norskum rétti skilaði norska Samkeppniseftirlitið tæplega tveggja blaðsíðna umsögn þar sem litlar sem engar athugasemdir voru gerðar. Í þessari stuttu umsögn norska Samkeppniseftirlitsins stóð:

*Utkastet til forskrift bygger på en forutsetning om at norsk landbruks- og fiskeripolitikk ikke skal endres gjennom endringer i konkurranselovgivningen. Formålet med forskriften er å finne frem til unntak som er tilpasset den utvikling som er skjedd siden gjeldende konkurranselov ble vedtatt og som er fleksible nok til å kunne tilpasses den politikk som vil bli fastlagt i fremtiden, jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) side 39.*

Samkvæmt framansögðu er það forsenda fyrir undanþágu frá samkeppnislögum fyrir bændur og fyrirtæki þeirra að norsk landbúnaðarstefna skuli ekki þurfa að sæta breytingum vegna framkvæmdar samkeppnislaga. SAFL leggur áherslu á að í frumvarpsvinnu matvælaráðuneytis verði tryggt að sama forsenda verði lögð til grundvallar. Skýrslur undanfarinna ára um alvarlega stöðu bænda – og ekki síst kjötafurðastöðva – staðfesta að löngu tímabært er að bæta stöðu þessara aðila.

## 5. Niðurlag

Markmið þess frumvarps sem nú er í smíðum er, samkvæmt lið B í áformum um lagasetningu á samráðsgáttinni, að stuðla að samkeppnishæfu umhverfi og skapa tækifæri til hagræðingar.

Verði rétt staðið að gerð nýs frumvarps, þar sem núverandi sláturleyfishöfum á Íslandi verði gert kleift að sameinast, vinna saman og/eða skipta með sér verkum, mun það hafa ýmis jákvæð áhrif bæði hvað varðar framleiðslu landbúnaðarvara og enn fremur varðandi önnur stefnumál stjórnvalda, s.s. fæðuöryggi (aðgangur almennings að matvælum á óvissutímum), byggðastefnu (byggð haldist um gjörvallt Ísland), umhverfismál (kolefnisfótspor innlendra matvæla minna en innfluttra) o.fl. SAFL telur því að með lagasetningu sem tryggir burðugar afurðastöðvar verði stuðlað að og stutt við önnur stefnumál sem tengjast framleiðslu landbúnaðarvara og skyldum verkefnum.

Fulltrúar samtakanna eru reiðubúnir til frekara samráðs og samtals sé þess óskað.

Virðingarfyllst

f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði  
Margrét Gísladóttir, framkvæmdastjóri