

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík 12. desember 2022.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði).

Þann 10. nóvember sl. birti matvælaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði) og óskaði eftir umsögn um efni draganna. Umsagnarfrestur var framlengdur til 9. desember 2022 og svo aftur til dagsins í dag.

Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (hér eftir „SAM“ eða „**samtökin**“) hafa tekið umrædd drög til skoðunar (hér eftir „**frumvarpið**“) og verður gerð grein fyrir sjónarmiðum samtakanna í umsögn þessari.

SAM tekur undir meginefni frumvarpsins og telur að frumvarpið geti aukið hagræði í sláturiðnaði svo um munar. Til þess að tryggja að árangur náist telur SAM þó ljóst að skýra þurfi ákveðin atriði frumvarpsins betur. Þá þyrfti frumvarpið að ganga lengra til að ná fram sem mestri hagræðingu í greininni.

1. Almennt um frumvarpið

Einungis ein undanþáguregla frá samkeppnislögum gildir fyrir framleiðendur landbúnaðarvara á Íslandi í dag og það er 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993 (hér eftir „**búvörulögin**“) sem felur í sér innleiðingu undanþágureglu frá samkeppnislögum fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, sbr. lög nr. 85/2004. Ákvæðið er svohljóðandi:

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.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá júní 2015 – Mjólkurvöruframleiðsla á Íslandi; staða og horfur – er fjallað um árangur í hagræðingu í mjólkuriðnaði, fækkun afurðastöðva og

raunlækkun á vinnslukostnaði mjólkurafurða á árunum 2003 til 2013. Hagræði af lækkun vinnslukostnaðar sem skilað hefur verið til bænda og neytenda var metið um 3 milljarða á verðlagi ársins 2013 en telja verður það stórkostlegan árangur. SAM vilja í þessu sambandi einnig benda á að starfsmönnum SAM, og aðildarfélaga samtakanna, fækkaði samanlagt um nálægt 30% á árunum 2006-2016, á sama tíma og unnið magn mjólkur jókst um 28% á sama tímabili. Því er ljóst, að með samstarfi aðildarfélaga SAM í skjóli takmarkaðrar og skilyrtrar undanþágu frá samkeppnislögum, er óumdeilt, að náðst hefur mikil hagræðing í mjólkuriðnaði.

Ákvæði 71. gr. búvörulaga var innleitt á grundvelli hagsmunamats löggjafans um að rekstrarörðugleikar í landbúnaði kölluðu á aukið svigrúm afurðastöðva í mjólkuriðnaði til að sameinast og semja um tiltekna verkaskiptingu. Að mati SAM eru svipaðar aðstæður uppi nú varðandi kjötafurðastöðvar – mat stjórnvalda hvað það atriði varðar liggur fyrir í fjölmörgum gögnum og úttektum stjórnvalda og sérfræðinga á þeirra vegum.

Tillögur um að veita kjötafurðastöðvum undanþágur frá samkeppnislögum í líkingu við það sem mjólkurafurðastöðvar hafa notið allt frá 2004, á grundvelli 71. gr. búvörulaga, hafa verið lagðar til bæði af verkefnisstjórn um nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland, „Ræktum Ísland!“, og síðar af Spretthópi matvælaráðherra.

SAM bendir á að undanþágureglur eru frá samkeppnisreglum í Noregi og innan aðildarríkja ESB sem tryggja að bændur og fyrirtæki þeirra eru undanþegin tilteknum ákvæðum samkeppnislaga viðkomandi ríkja. Auk þess eru í gildi tilteknar undanþágur frá samkeppnisreglum í ESB-rétti en umræddar reglur tryggja ákveðin forgangsáhrif landbúnaðarstefnu ESB gagnvart samkeppnisreglum sambandsins.

Í sívaxandi samkeppni við erlenda framleiðslu er óhjákvæmilegt að horfa til þess hvaða reglur gilda um afurðastöðvar í nágrannalöndum okkar og skapa íslenskum landbúnaði sambærileg skilyrði til rekstrar og hagræðingar og þar gilda.

2. Samstarfsheimildir

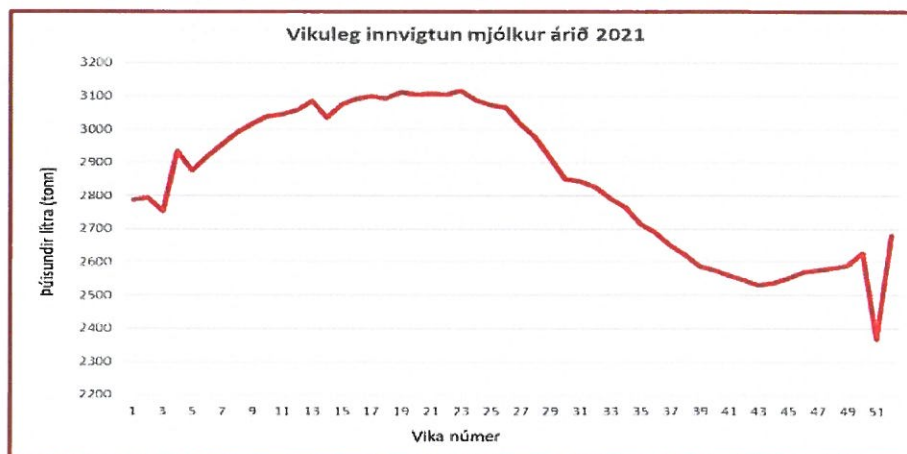
Í skýrslu Spretthóps matvælaráðherra segir að mikil þörf sé fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og byggði sú afstaða á gögnum unnum af sérfræðingum fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Spretthópurinn taldi í skýrslu sinni nauðsynlegt að gera tillögu um breytingar hvað varðaði hagræðingu og endurskipulagningu í slátrun og kjötvinnslu:

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.¹

Það er mat SAM að frumvarp þetta nái ekki yfir alla þá þætti sem hér er vísað til og óljóst er hvernig afurðastöðvar í kjötvinnslu geta átt samstarf um verkaskiptingu. Virðist frumvarpið aðeins taka til þess sem að sameiningu eininga í formi nýs félags.

Sem dæmi um mikilvægi samstarfsheimildar 71. gr. búvörulaga vilja SAM benda á að aðildarfélög samtakanna hafa nýtt heimildarákvæðið til að hafa samstarf um framleiðslustjórnun og birgðastýringu til að lágmarka kostnað við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Vandséð er með hvaða hætti kjötafurðastöðvar gætu náð slíkri hagræðingu innan þess ramma sem frumvarpsdrög þessi veita þar sem stofna þarf félag til að nýta undanþáguákvæðið. Þessi frumforsenda frumvarpsins útilokar samstarf um framleiðslustjórnun og birgðastýringu o.fl. þar sem ávallt er gert ráð fyrir því að félag sé stofnað um samstarfið.

Mikilvægi birgðastýringar í mjólkurframleiðslu skýrist af árstíðabundinni sveiflu í framleiðslunni yfir árið, en fyrri hluta árs er framleiðsla mjólkur ávallt meiri en á síðari hluta ársins. Dæmi um framleiðslusveifluna á árinu 2021 er sýnt á eftirfarandi mynd:



Vegna sveiflunnar er framleiðsla fyrri hluta ársins meiri en sala, en síðari hluta ársins er salan meiri en framleiðslan. Af þessu leiðir að vinna þarf hluta mjólkur í smjör og duft á vordögum til að byggja upp birgðir fyrir síðari hluta ársins.

¹ Skýrsla Spretthóps matvælaráðherra er aðgengileg hér: < https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjol/MAR_stada-matvaelaframl_09.pdf>, sjá tilvitnaðan texta á bls. 35.

3. Öflugari rekstrareiningar

Undanþáguheimildir frá ákvæðum samkeppnislaga eru veittar í öllum þeim löndum sem við berum okkur helst saman við, með það að markmiði að auka verðmætasköpun, tryggja rekstrarhæfi fyrirtækja í landbúnaði og í tengslum við byggðastefnu. Í norski landbúnaðarstefnu er m.a. lögð áhersla á samkeppnishæfni norsks landbúnaðar og öflugar rekstrareiningar við framleiðslu landbúnaðarvara (n. Konkurransedyktige verdikjeder og robuste enheter).²

Telur SAM að ef markmið frumvarpsins ná fram að ganga varðandi stækkun afurðastöðva þá mun það hafa ýmis jákvæð áhrif á framleiðslu landbúnaðarvara sem og önnur stefnumál stjórnvalda, s.s. fæðuöryggi, byggðastefnu, umhverfismál, o.fl. SAM telur því að burðugari afurðastöðvar geti stuðlað að og stutt við önnur stefnumál sem tengjast framleiðslu landbúnaðarvara og skyldum verkefnum.

4. Tímabundin undanþága

Í frumvarpinu kemur fram að um tímabundna undanþágu sé að ræða sem falli úr gildi 1. janúar 2026. SAM vill hér benda á að í nágrannalöndum okkar eru engar undanþágureglur frá samkeppnislögum varðandi landbúnað tímabundnar, svo best sem vitað er. Því er ljóst að ef markmiðið er að skapa sambærileg rekstrarskilyrði afurðastöðva hér á landi og í Noregi og á meginlandi Evrópu ætti undanþáguregla frumvarpsins að vera ótímabundin. Þá er óljóst hver staða þeirra félaga sem stofnuð yrðu á grundvelli frumvarpsins verða við lok undanþágunnar.

5. Niðurlag

Samkvæmt framansögðu tekur SAM undir markmið frumvarpsins en telur mikilvægt að breytingar sem hér hafa verið reifaðar verði gerðar svo tryggt verði að markmið og tilgangur frumvarpsins nái fram að ganga.

Fulltrúar samtakanna eru reiðubúnir til að eiga frekara samtal við ráðuneytið sé þess óskað.

Fyrir hönd

Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði



Sigurjón R. Rafnsson

Stjórnarformaður Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði

² Sjá t.d. tillögu að landbúnaðarstefnu Noregs sem lögð var fyrir Stórþingið 2011-2012, en hún er aðgengileg hér: <https://www.regjeringen.no/contentassets/adb6bd7b2dd84c299aa9bd540569e836/no/pdfs/stm201120120009000dddpdfs.pdf>, yfirlitstöflu yfir markmið er að finna á bls. 15.