

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Við lögin bætist svohljóðandi ákvæði til bráðabirgða:

Þrátt fyrir ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmetu samráði er afurðastöðvum í sláturiðnaði, í því skyni að ná fram nauðsynlegri hagræðingu, heimilt að tilteknum skilyrðum uppfylltum að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna.

Afurðastöðvar sem nýta sér heimild 1. mgr. skulu uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Safna afurðum frá framleiðendum um land allt og greiða þeim sama verð óháð búsetu,
- Selja öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á sama verði og vinnsluaðilum sem lúta þeirra stjórn,
- Ekki skal setja skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila,
- Framleiðendum skal tryggður réttur til að eiga einungis viðskipti við félagið um afmarkaða þætti, svo sem slátrun.

Ákvæði þetta fellur úr gildi 1. janúar 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Málefni afurðastöðva í landbúnaði hafa lengi komið til kasta stjórnvalda. Ekki verður farið yfir þá sögu hér, en hana má rekja aftur til afurðasölulaganna frá árinu 1934. Síðan þá hafa stjórnvöld haft margháttada aðkomu að skipulagi afurðavinnslu og sölu í landbúnaði. Síðustu stærri aðgerðir á því sviði áttu sér stað skömmu eftir síðustu aldamót í kjölfar skýrslu nefndar landbúnaðarráðherra um stefnumótun í sauðfjárslátrun sem kom út árið 2003. Nefndinni var falið að skoða stöðu þessara mála eftir mikla erfiðleika í afurðastöðvageiranum árin á undan. Til dæmis töpuðu bændur 80% afurðatekna þegar sláturhúsið Ferskar afurðir varð gjaldþrota árið 2003 og 2002 töpuðu hlutaðeigandi bændur 47% afurðatekna í nauðasamningum Kjötumboðsins hf. (áður Goða). Auk þess voru 43% inneignarinnar sem fékkst greidd, gerð upp með hlutabréfum í Norðlenska ehf. Í skýrslunni kemur fram að þá voru 32 sláturleyfishafar í landinu. Þeim fækkaði nokkuð árin á eftir meðal annars vegna þess að stjórnvöld lögðu fram fjármuni til úreldingar, sbr. reglur um úreldingu sláturhúsa nr. 651/2003,

Síðustu misseri hefur staðan verið erfið, sérstaklega þó í sauðfjárrækt. Landbúnaðarháskóli Íslands vann stöðugreiningu á þeirri grein fyrir þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í maí 2021 og Byggdastofnun fyrir innviðaráðuneytið í júní 2022. Þar er dregin upp dökk mynd af stöðunni, en haustið 2022 fengu sauðfjárnætur þó rúmlega 35% hækkun á afurðaverði fyrir lambakjöt sem er fáheyrð hækkun á einu ári. Þrátt fyrir þessa miklu hækkun hefur hún ekki meiri áhrif en svo, að afurðaverðið er nú svipað að raungildi og árið 2015, en lægra en 2013-14. Auk þess hafa einnig verið erfiðleikar í nautakjötsframleiðslu og fleiri greinum af margþættum orsökum. Stjórnvöld hafa brugðist við með auknum stuðningi við landbúnaðinn upp á 3,2 milljarða króna á árinu 2022. Ítarlegar er fjallað um þau mál í skýrslu spretthóps matvælaráðherra frá því í júní 2022 og vísast til hennar um það.

Í september 2022 er fjöldi sláturleyfishafa 19. Eignatengsl eru á milli sumra þeirra og eitt fyrirtæki, Kjarnafæði-Norðlenska, slátrar á þremur stöðum.

Sjö fyrirtæki slátra fleiri en einni búfjartegund, en þrjú eingöngu alifuglum. Þrjú má segja að séu örsláturhús. Þau eru staðsett á bændabýlum þar sem fyrst og fremst er slátrað eigin gripum. Tvö til viðbótar eru lítil sláturhús þar sem framleiðslan er takmörkuð. Yfirlit um fyrirtækin er í töflu hér að neðan. Með stórgripum er átt við nautgripi og hross.

Sláturleyfishafar		Búfjartegundir					Athuga- semdir
2022	Nafn	Sveitarfélag	Sauð- fé	Stór- gripir	Svín	Ali- fuglar	
	Stjörnugrís	Reykjavík			X		
	Ísfugl	Mosfellsbær				X	
	Matfugl	Mosfellsbær				X	
	Sláturhús Vesturlands	Borgarbyggð	X ¹	X			Lítið slh.
	Grímsstaðarkét	Borgarbyggð	X				Örsláturhús
	Sláturhús KVH	Húnaþing vestra	X ¹				KS á 50%
	Kjarnafæði Norðlenska (KN) Blönduós	Húnaþing	X	X			
	Kaupfélag Skagfirðinga (KS)	Skagafjörður	X	X			
	Brjálaða Gimbrin	Skagafjörður	X				Örsláturhús
	Kjarnafæði Norðlenska (KN) Akureyri	Akureyri		X	X		
	B. Jensen	Hörgársveit		X	X		
	Kjarnafæði Norðlenska (KN) Húsavík	Norðurþing	X				
	Fjallalamb	Norðurþing	X				
	Sláturfélag						
	Vopnfirðinga	Vopnafjörður	X	X			KN á 35%
	Félagsbúið						
	Lindarbrekka	Múlaþing	X				Örsláturhús
	Sláturfélag Suðurlands (SS)	Árborg	X ¹	X	X		

Reykjagarður	Rangárþing ytra		X	Í eigu SS
Sláturhús Hellu	Rangárþing ytra		X	Í eigu KS
Sláturhús Seglbúðum	Skaftárhreppur	X	X	Lítið slh.

¹Sláturhús KVH, SS og Sláturhús Vesturlands slátra einnig geitum.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnar frá 29. september 2020, sem birt var í tengslum við mat á forsendum fyrir áframhaldandi gildi lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins, var ein átta aðgerða að skoða leiðir til að auka hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu. Í kjölfarið sendu formenn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands formönnum ríkisstjórnarflokkanna erindi þar sem óskað var eftir því, með vísan til óviðunandi stöðu bænda og afurðastöðva, að leitað yrði leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu. Talsverð vinna fór fram í framhaldinu á vettvangi ríkisstjórnarinnar og í sérstökum starfshópi þáverandi ráðuneyta (ANR, FOR, SRN og FJR). Henni lauk með því að drög að tveimur frumvörpum (um framleiðendafélög og samstarf afurðastöðva við kindakjötsútflutning) voru lögð fram til umsagnar á vef ráðuneytisins í maí 2021. Fáar umsagnir bárust og málið kom ekki til frekari meðferðar.

Í gildandi stjórnarsáttmála kemur fram að efla eigi matvælaframleiðslu með ýmsum hætti, en ekki er fjallað sérstaklega um málefni afurðastöðva. Þó segir að leggja eigi fyrir Alþingi tillögu að þingsályktun um landbúnaðarstefnu á grundvelli fyrirbyggjandi tillögu að henni sem ber yfirskriftina "Ræktum Ísland!" og er málið á þingmálaskrá ráðuneytisins. 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.)

Í tillögum spretthóps sem áður er vísað til er fjallað um hagræðingu í afurðastöðvageiranum en þar segir:

"Við blasir að mikil þörf er fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og eru í því fölgendir umtalsverðir hagsmunir bæði neytenda og bænda. Tækifæri til hagræðingar eru veruleg samkvæmt skýrslu Deloitte hf. frá 2021 og skýrslu KPMG frá 2018. 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." (Skýrsla spretthóps, bls. 35).

Mikilvægt er að styðja við hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu og ætla má að tækifæri séu til hagræðingar hjá afurðastöðvum í kjötiðnaði. Rétt er að líta til þess að í 15. gr. samkeppnislaga er að finna heimild til samstarfs fyrirtækja að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og að ekki verði farið í lagabreytingar nema nauðsyn beri til. Tilgangur búvörulaga er meðal annars að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Þá er tilgangur laganna að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta auk þess að stuðla að jöfnuði milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað. 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 búvörulögum.

Frumvarp þetta byggir að hluta á tillögum spretthópsins og Ræktum Ísland auk þess sem hliðsjón var höfð af vinnu starfshóps ráðuneytanna vorið 2021 sem áður er getið.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið lagasetningarinnar er að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu. Þá er með þessum tillögum lagt til að fylgt sé eftir þeim markmiðum búvörulaga að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur. Með aukinni hagkvæmni í slátrun má draga úr kostnaði við framleiðsluna sem er afar mikilvægt við erfiðar aðstæður. Þá getur þessi heimild orðið til þess að flýta fyrir endurnýjun í sláturhúsum og ýtt undir úreldingu síður hagkvæmra framleiðslueininga. Ef ekki verður aðhafst eru líkur á að enn muni aukast þörfin á hagræðingu og uppstokkun verði í rekstri kjötafurðastöðva með ófyrirséðum byggða- og samfélagslegum áhrifum þar sem þær starfa. Með vísan til framangreinds og fyrirbyggjandi gagna er lagt til að lögfest verði ákvæði til bráðabirgða til að gefa kjötafurðastöðvum afmarkaða, tímabundna heimild til hagræðingar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um breytingar til samræmis við tillögur spretthóps vegna alvarlegrar stöðu í matvælaframleiðslu. Með breytingunum er stefnt að því að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu með því að heimila afurðastöðvum í sláturíðnaði að tilteknum skilyrðum uppfylltum að stofna og starfrækja félag um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða auk skyldra verkefna í því skyni að ná fram nauðsynlegri hagræðingu. Gert er að skilyrði að starfsemin sé í sérstöku félagi til að tryggja aðskilnað frá annarri starfsemi og þannig stefnt að því að afmarka með skýrum hætti þá þætti sem heimild er að hafa samstarf um. Slíkt er jafnframt til þess fjallið að auðvelda eftirlitsaðilum að hafa eftirlit með starfseminni. Þá eru sett skilyrði fyrir nýtingu heimildarinnar en þau eru eftirfarandi:

a) *Söfnunarskylda*

Afurðarstöðvum sem hyggjast nýta sér heimildina verður skylt að safna afurðum frá framleiðendum um land allt og greiða þeim sama verð óháð búsetu.

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 því búfé til slátrunar.

b) *Aðrir vinnsluaðilar*

Skylt 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.

c) *Skorður við flutning viðskipta*

Ekki má setja skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila. Er þessu skilyrði ætlað að efla og tryggja samningsstöðu bænda og stuðla að því að samkeppni ríki áfram á markaði. Ekki er gefið að allir sláturleyfishafar taki þátt í því samstarfi sem frumvarpið kveður á um enda er það ákvörðun hvers og eins.

d) *Viðskipti um afmarkaða þætti*

Framleiðendum skal tryggður réttur til að eiga einungis viðskipti við félagið um afmarkaða þætti, svo sem slátrun. Með þessu skilyrði er stuðlað að því að tryggja samningsstöðu bænda og fyrirbyggja þær hindranir fyrir minni keppinauta í slátrun og vinnslu sem samþykkt frumvarpsins gæti ella haft. Það er til dæmis ætlað til að auðvelda þeim að vinna og markaðssetja afurðir sínar sjálfir ef þeir kjósa að gera það.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Regluverk ESB á sviði samkeppni leggur bann við ólögmætu samráði fyrirtækja og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, ásamt því að setja ákveðin skilyrði fyrir samruna fyrirtækja, en meginreglur þess er að finna í 53. – 64. gr. EES-samningsins. Samkeppnisreglum EES-samningsins er þó aðeins beitt þegar samningar og ákvarðanir fyrirtækja á EES svæðinu geta haft bein eða óbein áhrif á viðskipti milli ríkja. Undanþágur frá samkeppnislögum á sviði landbúnaðar í ESB eru að mestu bundin við bændur og fyrirtæki og samtök í þeirra eigu. Sama gildir um Noreg þar sem samvinnufélag í eigu bænda fer með ábyrgð sem markaðsstjórnandi. Eignarhald og fjölbreytt starfsemi sumra þeirra íslensku lögaðila sem teljast til afurðastöðva flækir því þennan samanburð nokkuð. Sumir þeirra slátruleyfshafa sem starfa hérlandis eru að fullu í eigu bænda, aðrir eru það að hluta og enn aðrir að litlum hluta. Í íslenskum samkeppnislögum, sem byggð eru á evrópskum reglum, er að finna undanþágu frá banni við samráði og meta fyrirtækin það sjálf hvort skilyrði séu til staðar. Þess ber að geta að EES samningurinn tekur í grunninn ekki til landbúnaðar og í ESB hefur 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.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir einna helst frumframleiðendur matvæla, afurðastöðvar og neytendur. Málið hefur verið til umræðu í nokkurn tíma milli ráðuneytis og helstu hagaðila. Þá var málið rætt ítarlega við hagsmunaaðila og Samkeppniseftirlitið í vinnu fyrrgreinds starfshóps ráðuneytanna fjögurra ráðuneyta (ANR, FOR, SRN og FJR) árið 2021. Enn fremur er tillaga að álíka lagabreytingum gerð í skýrslu spretthóps frá júní 2022 vegna alvarlegrar stöðu í matvælaframleiðslu. Þá verða frumvarpsdrögin sett í opið samráð á samráðsgátt stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Fyrir liggur fjárhagsleg greining á stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri afurðastöðvar í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár frá 2021 sem Deloitte Fjármálaráðgjöf framkvæmdi að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Samkvæmt niðurstöðum Deloitte gæti samþjöppun afurðastöðva í slátrun sauðfjár og stórgripa leitt til rekstrarhagræðingar á bilinu 0,9 til 1,5 ma.kr. á ári. Forsendur greininga byggja á því að sauðfjárslátruhúsum fækki í 3-4 og stórgripahús verði tvö. Gert er ráð fyrir því að samþjöppun afurðastöðva muni minnka fjárbindingu í rekstrarfjármunum og lækka fjárfestingaþörf til framtíðar. Í greiningunni er aðeins horft til kostnaðar við slátrun og er því ekki um að ræða greiningu á tækifærum til hagræðingar í kjötvinnslu en nokkur fjöldi sjálfstæðra kjötvinnsla er starfandi í landinu, sem ekki reka sjálf slátruhús.

Til þess að sporna við því að sú undanþága sem frumvarpið felur í sér raski samkeppni og þar með skaði hagsmuni neytenda og bænda þykir nauðsynlegt að hafa heimildina skilyrta og tímabundna. Með vísan til þess eru skilyrði sett fyrir nýtingu heimildarinnar sem ætlað er að tryggja samkeppnislega stöðu framleiðenda. Þá er undanþágan afmörkuð við stofnun og

starfrækslu félags um flutning sláturgripa, slátrun, birgðahald og frumvinnslu afurða og því skyld verkefni og ljóst að eftirfylgni við samkeppnislög að öðru leyti gildir fullum fetum. Samkeppniseftirlitið getur því beitt m.a. stjórnvaldssektum vegna samráðs sem ekki fellur undir undanþáguheimild frumvarpsins. Framangreindum skilyrðum er ætlað að veða upp á móti þeim mögulegu neikvæðu áhrifum sem samþykkt frumvarpsins gæti ella haft en áætlað er að ávinningur af samþykkt frumvarpsins sé meiri en hugsanlega neikvæð áhrif þess. Tilgangurinn er að unnt verði að lækka sláturkostnað og með því gæti skapast svigrúm til hagsbóta fyrir bændur, neytendur og afurðastöðvar.

Þá má nefna að aukið samstarf á þessu sviði geti stuðlað að bættri nýtingu lífrænna hráefna sem falla til í þessum geira, en nýting þeirra og ráðstöfun er með mismunandi hætti í dag.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að þær breytingar sem í frumvarpinu felast muni hafa áhrif á útgjöld eða tekjur ríkissjóðs. Afkoma ríkissjóðs ætti því að verða óbreytt eftir sem áður.