

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið  
Skúlagötu 4  
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. maí 2021

## Efni: Drög að frumvörpum um undanþágur framleiðenda og afurðastöðva búvara frá samkeppnislögum

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til tilkynningar á vef ráðuneytisins 5. maí sl. þar sem birtir voru hlekkir á drög að tveimur frumvörpum sem samin hafa verið í ráðuneytinu og óskað eftir umsögnum hagsmunaaðila og almennings. Athugasemdir FA fara hér á eftir.

### I. Sérhagsmunahópar panta undanþágur frá samkeppnislögum

Í tilkynningu ráðuneytisins kemur fram að formenn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands hafi á síðasta ári sent 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.“

Í greinargerð annarra frumvarpsdraganna sem hér eru til umfjöllunar kemur enn fremur fram að undanfarna mánuði hafi „samtek í atvinnulífinu“ óskað í þriggja gang eftir því við ríkisstjórnina að afurðastöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar. Í skýrslu Deloitte, sem vísað var til í tilkynningu ráðuneytisins, er vitnað til erindis SA, SI, BÍ og Landssamtaka sláturafurðastöðva um sama efni.

Í framhaldinu hefur ráðuneytið í fyrsta lagi pantað skýrslu frá Deloitte um mögulega hagræðingu með samstarfi og/eða sameiningu sláturhúsa og kjötvinnslna, í öðru lagi samið drög að frumvarpi um undanþágur framleiðendafélaga frá ákvæðum samkeppnislaga um bann við ólögsmætu samráði og í þriðja lagi útbúið drög að frumvarpi um undanþágu sláturleyfishafa og kjötvinnslna frá samkeppnislögum vegna útflutnings á kindakjöti.

Að mati FA er ótækt ef sérhagsmunahópar geta með þessum hætti pantað undanþágur frá samkeppnislögum af því að þeir telji rekstur í tilteknum greinum ekki ganga nógu vel. Að sama skapi telur FA það ámælisvert að stjórnvöld skuli vera svo tilbúin að bregðast við slíkum óskum með frumvarpssmið og að greiða dýra sérfræðivinnu með fé skattgreiðenda. Nær hefði verið að sérhagsmunahóparnir, sem skrifaðir voru fyrir erindunum til ríkisstjórnarinnar, hefðu greitt þá vinnu sjálfir.

## II. Mikilvægi gagnsærra vinnubragða við samráð

Samráðsgátt stjórnvalda var sett á laggirnar fyrir rúmum þremur árum. Á Samráðsgáttinni segir að markmið hennar sé að „**auka gagnsæi** og möguleika almennings og hagsmunaaðila á þátttöku í stefnumótun, reglusetningu og ákvarðanatöku opinberra aðila“. Þá sé þar „á einum stað hægt að finna **öll mál ráðuneyta** sem birt hafa verið til samráðs við almenning.“ (Leturbreytingar FA). FA fagnar út af fyrir sig tækifæri til að tjá sig um frumvarpsdrög ráðuneytisins, en lýsir furðu á að samráð um þau fari ekki fram á vettvangi Samráðsgáttarinnar.

Með því að mál þetta fari ekki til samráðs með venjulegum hætti í samráðsgáttinni verða umsagnir hagsmunaaðila ekki opinberar. FA mun birta umsögn þessa opinberlega og skorar á ráðuneytið að birta opinberlega í þágu gagnsæis bæði umsagnir annarra hagsmunaaðila sem berast um málið, svo og erindi þau frá áðurgreindum hagsmunasamtökum sem urðu grundvöllur þessarar vinnu.

## III. Undanþágur fyrir framleiðendafélög og/eða afurðastöðvar- er þörf á lagabreytingum?

Í drögum að fyrra frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er lagt til að ákvæði 10. og 12. greinar samkeppnislaga um bann við ólögmetu samráði gildi ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða sambands slíkra félaga, sem varða framleiðslu og sölu búvöru eða sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru. Samkeppniseftirlitinu virðist falið ákveðið eftirlitshlutverk með þessum samningum og skilgreining á félagi frumframleiðenda þröng. Að mati FA er þó allsendis óljóst hvaða áhrif málið hefði t.d. á rekstur og samkeppnislega stöðu afurðastöðva í eigu félaga framleiðenda. Áhrif á verzlun eða neytendur eru ekki greind í greinargerð frumvarpsins, sem er að stórum hluta til ekki einu sinni boðleg sem fyrstu drög, hvað þá eitthvað sem ætlað er til að hagsmunaaðilar taki upplýsta afstöðu til.

Að mati FA er grundvallaratriðið hér að margvíslegir möguleikar eru á samstarfi framleiðenda búvöru og samstarfi eða jafnvel samruna afurðastöðva að óbreyttum samkeppnislögum. Samstarfið þarf bara að uppfylla skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga, sem er svohljóðandi:

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

- stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- 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.“

Samkeppniseftirlitið getur veitt undanþágur fyrir samninga sem uppfylla þessi skilyrði. Það að hagsmunahópar telji nauðsynlegt að löggjafinn veiti þeim undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaganna sem ganga lengra en þessi núgildandi ákvæði, bendir til að þeir treysti sér ekki til að rökstyðja að samstarfið uppfylli þau skilyrði sem sett eru í lögnum, til dæmis um ávinning neytenda. Það bendir jafnframt sterklega til að engin ástæða sé til að láta undan þessum sérhagsmunaprýstingi.

Nýlegt dæmi er af því að samkeppnisyfirvöld hafi heimilað samruna fyrirtækja á búvörumarkaði, þ.e. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021 sem heimilar samruna kjötafurðastöðvanna

Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH afurða með skilyrðum, sem tryggja eiga hag bæði bænda og neytenda. Möguleikar til hagræðingar á þessum markaði, innan ramma núgildandi samkeppnislöggjafar, eru því augljóslega fyrir hendi.

Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur 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. Undanþágur fyrir útflytjendur – er framleiðslustýring í þágu neytenda?

Hin frumvarpsdrögin sem ráðuneytið hefur birt, gera ráð fyrir að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga sé sláturleyfishöfum og kjötvinnslum heimilt að hafa með sér samstarf og verkaskiptingu við vinnslu, sölu og markaðssetningu á kindakjöti og afurðum þess sem selt er erlendis. Heimilt sé að jafna á milli aðila afkomu sem leiði af slíku samstarfi og verkaskiptingu, sem geti náð að hámarki til „þess framleiðslumagns sem áætlað er umfram neysluþörf innanlands.“

Efnislega er hér, eins og fram kemur í greinargerð draganna, um að ræða svipaða undanþágu og Markaðsráð kindakjöts fór fram á við samkeppnisyfirvöld sumarið 2017. Um þá beiðni til Samkeppniseftirlitsins skrifaði FA umsögn þar sem fram kom að í raun væri ekkert skilyrði 15. gr. samkeppnislaga uppfyllt til að hægt væri að fallast á undanþágu frá bannreglu 10. gr. laganna. Einhvers konar samstarf um markaðssetningu kynni að vera lögmætt en það sama ætti ekki við um annað samstarf, sér í lagi skiptingu markaða og samkomulag um að takmarka vöruframboð á markaði, sem myndi halda uppi verði innanlands.

Sömu sjónarmið eiga við hér. Ákvæði frumvarpsins fela í raun í sér framboðsstýringu á innanlandsmarkaði af hálfu kindakjötsframleiðenda, í þeim tilgangi að halda verði uppi. Slíkt er jafnt innlendri verzlun og neytendum til tjóns. Beiðni hagsmunahópa um leið framhjá 15. grein samkeppnislaganna er, líkt og í tilviki fyrra frumvarpsins, vísbending um að þeir treysti sér ekki til að rökstyðja að neytendur muni njóta góðs af samstarfinu.

#### V. Að lokum

Af ofangreindu má vera ljóst að FA leggst eindregið gegn því að frumvarpsdrögin tvenn verði að þingskjölum. Félagið telur alveg óútskýrt hvað það sé í núverandi lagaumhverfi sem standi í vegi fyrir því að ná megi með lögmætum hætti fram hagkvæmni og skilvirkni í búvöruframleiðslu rétt eins og öðrum atvinnugreinum. Að mati félagsins ætti ráðuneytið að huga að því að hvetja til meiri samkeppni í íslenskum landbúnaði þannig að virkja megi betur frumkvöðlakraft bænda og annarra atvinnurekenda í greininni. Ráðuneytið ætti hins vegar að hætta snarlega að sinna ítrekuðum

beiðnum sérhagsmunahópa um undanþágur frá reglum, sem hugsaðar eru til að setja öllu atvinnulífi á Íslandi skýran og sanngjarnan ramma.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen  
framkvæmdastjóri FA