

Matvælaráðuneytið
Benedikt Árnason ráðuneytisstjóri
Borgartúni 26
105 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 15. september 2023

Efni: Umsögn um áform um lagasetningu um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 - Framleiðendafélög

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til ofangreinds máls, sem birtist í samráðsgátt stjórnvalda 28. ágúst sl.

I. Um lagasetningaráformin

Í áformaskjali ráðuneytisins er vísað til fyrri frumvarpsdraga, sem birtust í samráðsgátt í nóvember í fyrra, en með því frumvarpi var ætlunin að breyta búvörulögum og veita afurðastöðvum tiltekna undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga. Í áformaskjalinu kemur fram að frumvarpinu hafi verið ætlað að „*styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu auk þess að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu*“ og því er haldið fram að á undanförunum árum hafi rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður. Rifjað er upp að gerðar hafi verið alvarlegar athugasemdir við efnistöð frumvarpsins í samráðsferli og að í ljósi þeirra athugasemda sem bárust, m.a. frá Samkeppniseftirlitinu, hafi þótt ljóst að ekki væri tækt að leggja frumvarpið fram í þeirri mynd.

Þess í stað hafi verið hafin vinna í ráðuneytinu við annað frumvarp með hliðsjón af þeim athugasemdum sem bárust í samráðferlinu. „*Það frumvarp sem er fyrirhugað að leggja fram mun 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,*“ segir í áformaskjalinu.

Þar segir jafnframt að endurskipulagning og hagræðing í slátrun og kjötvinnslu feli í sér umtalsverða hagsmuni bæði neytenda og bænda. Gildandi lög og reglur hafi ekki að geyma heimildarákvæði um samstarf til handa framleiðendafélögum.

II. Heimildir eru fyrir hendi

Félag atvinnurekenda var í hópi þeirra umsagnaraðila sem lögðust eindregið gegn áðurnefndum frumvarpsdrögum og vísar félagið til umsagnar sinnar um þau, dags. 24. nóvember 2022. Félagið er allsendis ósammála því mati ráðuneytisins að ónóg ákvæði séu í lögum um heimildir til handa fyrirtækjum í landbúnaði, framleiðendafélögum meðtöldum, að hafa með sér samstarf. Margvíslegir möguleikar eru á samstarfi framleiðenda búvöru og samstarfi eða jafnvel samruna afurðastöðva að óbreyttum lögum, án undanþágna frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Samstarfið þarf bara að uppfylla skilyrði 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga, sem eru svohljóðandi:

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

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

Árið 2020 varð sú breyting á samkeppnislögum að fyrirtæki geta sjálf metið hvort mögulegt samstarf þeirra uppfyllir skilyrði 15. greinarinnar og þurfa ekki að sækja sérstaklega um undanþágu, en Samkeppniseftirlitið getur áfram metið eftir á hvort skilyrði séu uppfyllt. Þannig er afurðastöðvum í raun ekkert að vanbúnaði að ganga til samstarfs, innan ramma laganna. Það að hagsmunahópar telji nauðsynlegt að löggjafinn veiti þeim undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaganna, sem ganga lengra en þessi núgildandi ákvæði, bendir hins vegar til að þeir treysti sér ekki til að rökstyðja að samstarfið uppfylli þau skilyrði sem sett eru í lögnum, til dæmis um ávinning neytenda eða hömlur á samkeppni. Það bendir jafnframt sterklega til að engin ástæða sé til að láta undan þessum sérhagsmunaprýstingi.

Í greinargerð fyrri frumvarpsdraga ráðuneytisins var því haldið fram að umrætt ákvæði 15. gr. samkeppnislaga veitti ekki nægjanlegt svigrúm til samstarfs, m.a. þar sem ekki væri heimilt að taka tillit til hagsmuna framleiðenda og því væri þörf á að lögfesta sérstaka heimild til samstarfs í búvörulögum.

FA ítrekar þá afstöðu sína að þetta sé fullkomin markleysa. Afstaða Samkeppniseftirlitsins, FA og fleiri aðila hefur verið að 15. greinin eins og hún stendur veiti nægt svigrúm til eðlilegs og lögmæts samstarfs sem skilar ábata til framleiðanda og neytenda. Það liggur í hlutarins eðli að ákvörðun um samruna, samstarf eða verkaskiptingu er tekin á grundvelli hagsmuna framleiðenda. Hún þarf hins vegar að rúmast innan þess ramma laganna, sem 15. greinin markar að öðru leyti. Ef framleiðendur telja þann ramma ekki duga, eru þeir í rauninni að segja að þeir treysti sér ekki til að uppfylla skilyrðin um m.a. ávinning neytenda og að skaða ekki samkeppni að því er varðar verulegan hluta þeirra vara sem um ræðir.

FA vill jafnframt á ný vísa til nýlegs dæmis um samruna kjötafurðastöðva sem samkeppnisyfirvöld heimiluðu – og ráðuneytið virðist ekki hafa kynnt sér almennilega, miðað við frumvarpsdrögin í fyrra og þetta áformaskjal nú. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021 var heimilaður samruni 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 samkeppnis- og búvörulöggjafar, eru því augljóslega fyrir hendi og Samkeppniseftirlitið reiðubúið að koma til móts við fyrirtæki í því efni.

III. Er staðan svona erfið?

Í áformaskjalinu er vikið að erfiðri stöðu afurðastöðva í sláturiðnaði. FA vill á ný vekja athygli á því að það á klárlega ekki við um öll þau fyrirtæki sem talin eru upp sem sláturleyfishafar – þau eru mörg hver í prýðilegum rekstri. Kaupfélag Skagfirðinga (KS) hefur þannig hagnast um 20 milljarða króna á síðustu fimm árum, þar af 1,8 milljarða í fyrra. Stjórnendur félagsins hafa verið í hálfgerðum vandræðum með hagnaðinn, eins og sjá má á því að þeir hafa m.a. fjárfest hann í skyndibitakeðjum í Reykjavík. Hagnaður Stjórnugríss var á síðasta ári. Hagnaður Sláturfélags Suðurlands á síðasta ári var um 550 milljónir króna. Hagnaður Langasjávar, móðurfélags Matfugls og fleiri félaga í

landbúnaðarframleiðslu, nam 13,7 milljörðum árið 2021 og eigið fé var 23 milljarðar. Ýmis fleiri fyrirtæki í greininni, t.d. Stjörnugrís, hafa verið í ágætum rekstri.

IV. Eru bændur við stjórn?

Í áformaskjali ráðuneytisins kemur fram að bæta eigi við búvörulögin ákvæði sem heimilar fyrirtækjum í meirihluta eigu framleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkist í nágrannalöndum. Þá verði hugtakið framleiðendafélag skilgreint en leitað verður til fyrirmynda hvað það varðar í nágrannalöndum okkar.

Það gæti orðið snúið verkefni hjá ráðuneytinu að búa til skilgreiningu á framleiðendafélögum í meirihluta eigu bænda sem næði sæmilega utan um þann markað sem hér er um að ræða, miðað við samantekt Samkeppniseftirlitsins sem dregin er saman í myndinni hér að neðan:

Afurðastöð	Skýr meirihluta eign bænda (frumframleiðenda)	Bændur (frumframleiðendur) fari með skýran meirihluta atkvæðavalds
Kaupfélag Skagfirðinga þ.m.t. Sláturhúsið Hellu	✘	✘
Sláturfélag Suðurlands, þ.m.t. Reykjagarður	⚠	✔
Kjarnafæði Norðlenska, þ.m.t. SAH	✘	✘
Sláturfélag Vopnfirðinga	✘	⚠
Sláturhús Kaupfélags Vestur Húnvetninga (SKVH)	✘	✘
B. Jensen	✘	✘
Fjallalamb ehf.	✘	⚠
Stjörnugrís	✔	✔
Ísfugl	✔	✔
Matfugl	✔	✔

✘ merkir nei, ✔ merkir já og ⚠ merkir að frekari rannsóknar sé þörf.

Staðreyndin er sú að bændur eru ekki raunverulegir meirihlutaeigendur eða fara með raunverulega stjórn á nema örfáum fyrirtækjum í greininni.

V. Að lokum

Félag atvinnurekenda telur að hvorki hagsmunir neytenda né bænda séu tryggðir með því að smíða nýjar undanþágur frá samkeppnislögum fyrir „félög framleiðenda“. Félagið telur affarasælast að leita leiða til hagræðingar og samstarfs afurðastöðva innan ramma núgildandi löggjafar, með eftirliti samkeppnisyfirvalda. FA leggur til að áform ráðuneytisins um lagasetningu verði lögð til hliðar.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA