



Hæstiréttur Íslands

Mál nr. 56/2024

Miðvikudaginn 21. maí 2025

Samkeppniseftirlitið (Gizur Bergsteinsson lögmaður), **Búsæld ehf.** (Stefán A. Svensson lögmaður) og **Kaupfélag Skagfirðinga svf.** (Kristinn Hallgrímsson lögmaður)

gegn

Innesi ehf. (Páll Rúnar M. Kristjánsson lögmaður)

Stjórnarskrá. Samkeppni. Lögvarðir hagsmunir. Jafnræði. Stjórnsýsla. Aðfinnslur.

Í málinu var deilt um gildi ákvörðunar SE 26. júlí 2024 um að hafna beiðni I um inngrip í háttsemi svonefndra framleiðendafélaga samkvæmt 5. gr. búvörulaga nr. 99/1993. Var sú ákvörðun á því reist að það væri ekki lengur á valdsviði stofnunarinnar að grípa til íhlutunar gagnvart slíkum félögum þar sem þau féllu undir undanþáguheimildir 71. gr. A búvörulaga eftir breytingar sem Alþingi hefði gert með lögum nr. 30/2024. I reisti málatilbúnað sinn á því að SE hefði byggt ákvörðun sína á röngum lagagrundvelli þar sem meðferð frumvarps til breytingalaganna hefði ekki fullnægt áskilnaði 44. gr. stjórnarskrárinnar um þrjár umræður og auk þess verið í andstöðu við 65. gr. hennar. Í niðurstöðu Hæstaréttar kom fram að horfa yrði til þess að matskennt væri hvenær breytingartillaga við frumvarp fæli í sér slíka gerbreytingu að Alþingi væri rétt að fara með hana sem nýtt og sjálfstætt frumvarp samkvæmt 44. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt svigrúm Alþingis væri ekki óheft að þessu leyti yrði að ætla þinginu víðtækt svigrúm til mats um þau atriði sem hér skiptu máli. Vísað var til aðdraganda að setningu breytingalaganna og þess að tekist hefði verið á um eftir hvaða leiðum bæri að ná markmiðum þess frumvarps sem upphaflega hafði verið lagt fram af matvælaráðherra. Væri það ekki á valdsviði dómstóla að endurskoða það pólitíska mat kjörinna fulltrúa á Alþingi sem búið hefði að baki þeirri breytingartillögu við frumvarpið sem komið hefði fram og þingið samþykkt við aðra og þriðju umræðu. Að öllu virtu var því ekki á það fallist að við setningu laga nr. 30/2024 hefði verið farið út fyrir það svigrúm sem þingið nyti til breytinga á frumvarpi þannig að brotið hefði verið gegn 44. gr. stjórnarskrárinnar. Þá var ekki talið að I hefði

sýnt fram á að honum hefði verið mismunað með ólögætum hætti með setningu laganna þannig að brotið hefði verið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar. Var SE því sýknað af kröfu stefnda.

Dómur Hæstaréttar

1. Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Sigurður Tómas Magnússon, Ása Ólafsdóttir, Björg Thorarensen, Karl Axelsson og Skúli Magnússon og fyrrverandi hæstaréttardómararnir Eiríkur Tómasson og Ingveldur Einarsdóttir.
2. Áfrýjandi, Samkeppniseftirlitið, skaut málinu til Hæstaréttar 20. desember 2024. Það krefst sýknu af kröfu stefnda auk málskostnaðar í héraði og fyrir Hæstarétti.
3. Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og að áfrýjandi greiði sér málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti. Hann krefst einnig málskostnaðar úr hendi meðáfrýjenda fyrir Hæstarétti.
4. Með dómi Hæstaréttar 4. apríl 2025 var meðáfrýjendum, Búsæld ehf. og Kaupfélagi Skagfirðinga svf., heimilað að ganga inn í málið á grundvelli aukameðalgöngu með vísan til 20. gr., sbr. 166. og 190. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Þeir krefjast þess að dómur verði felldur samkvæmt kröfu áfrýjanda og málskostnaðar úr hendi stefnda fyrir Hæstarétti.

Ágreiningsefni

5. Í málinu er deilt um gildi ákvörðunar áfrýjanda 26. júlí 2024. Með henni hafnaði hann beiðni stefnda 8. sama mánaðar um inngrip í háttsemi svonefndra framleiðendafélaga samkvæmt 5. gr. búvörulaga nr. 99/1993. Var sú ákvörðun á því reist að það væri ekki lengur á valdsviði stofnunarinnar að grípa til íhlutunar gagnvart slíkum félögum þar sem þau féllu undir undanþáguheimildir 71. gr. A búvörulaga eins og þeim hefði verið breytt með lögum nr. 30/2024 um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög).
6. Stefndi reisir málatilbúnað sinn einkum á því að ákvörðun áfrýjanda hafi byggst á röngum lagagrundvelli þar sem setning laga nr. 30/2024 hafi ekki fullnægt þeim áskilnaði 44. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 að ekkert lagafrumvarp megi samþykkja fyrr en það hafi verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Séu þær undanþáguheimildir sem kveðið sé á um í 71. gr. A búvörulaga því að vettugi virðandi. Þá er á því byggt að lagasetningin hafi einnig verið andstæð jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og því hefði áfrýjanda jafnframt borið að líta fram hjá breytingalögum þegar hann tók fyrrnefnda ákvörðun sína.
7. Leyfi til að áfrýja málinu beint til Hæstaréttar var veitt áfrýjanda 18. desember 2024, með ákvörðun réttarins nr. 2024-151, á þeim grunni að dómur í því gæti haft fordæmisgildi og verulega almenna þýðingu meðal annars um túlkun 44. gr. stjórnarskrárinnar og endurskoðunarvald dómstóla um stjórnskipulegt gildi laga. Þá var talið, eins og málið lægi fyrir, að ekki væru fyrir hendi þær aðstæður sem komið gætu í veg fyrir að því yrði áfrýjað beint til Hæstaréttar, sbr. 1. mgr. 175. gr. laga nr. 91/1991.

8. Undir meðferð málsins fyrir Hæstarétti féll stefndi frá þeirri málsástæðu að setning laga nr. 30/2024 hefði brotið gegn skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. samnefnd lög nr. 2/1993.

Málsatvik

9. Hinn 21. mars 2024 voru samþykkt á Alþingi fyrrnefnd lög nr. 30/2024 um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög). Hin nýsamþykktu lög voru birt í Stjórnartíðindum 5. apríl sama ár. Með 2. gr. þeirra var tekin upp í búvörulög ný grein, 71. gr. A. Í 1. mgr. hennar segir að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 sé framleiðendafélögum samkvæmt 5. gr. búvörulaga, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 30/2024, heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli afurðastöðva að því er varðar framleiðslu einstakra kjötafurða og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara. Í 2. mgr. 71. gr. A eru gerðar í fjórum stafliðum tilteknar kröfur til þeirra félaga sem nýta sér heimild 1. mgr. en ekki er ástæða til að rekja þær sérstaklega. Atvikum við tilurð frumvarps til laga nr. 30/2024 og þinglega meðferð þess er lýst í hinum áfrýjaða dómi auk þess sem þau eru rakin hér síðar í niðurstöðukafla.

10. Með bréfi 8. júlí 2024 fór stefndi fram á að áfrýjandi gripi inn í háttsemi framleiðendafélaga án þess þó að tiltekin félög væru nafngreind. Kom þar fram að „ákveðin slík félög“ ynnu þá stundina að því að sameinast og skipta á milli sín verkefnum og viðhafa samstilltar aðgerðir og samráð, allt í andstöðu við samkeppnislög.

11. Þessu erindi hafnaði áfrýjandi með fyrrgreindu bréfi 26. júlí 2024. Í því voru raktar breytingar á búvörulögum samkvæmt lögum nr. 30/2024. Væri ljóst af ákvæðum breytingalaganna að undanþáguheimildir þeirra tækju til framleiðendafélaga, samtaka þeirra og kjötafurðastöðva. Þá var vísað til þess að 7. sama mánaðar hefði verið tilkynnt að hluthafar Kjarnafæðis Norðlenska hf. hefðu samþykkt tilboð meðáfrýjanda Kaupfélags Skagfirðinga svf. í allt að 100% hlutfjár félagsins. Hefði komið fram í tilkynningunni að kaupin væru möguleg vegna undanþáguheimilda breytingalaganna. Af þessu væri ljóst að fyrirtæki sem féllu undir heimildirnar hefðu þegar ákveðið að nýta þær.

12. Í áðurnefndu bréfi áfrýjanda til stefnda kom einnig fram að stofnunin hefði gert alvarlegar athugasemdir við þær heimildir sem kveðið væri á um í lögum nr. 30/2024, bæði til Alþingis og matvælaráðherra. Hins vegar teldi stofnunin sig bundna af fyrirmælum laganna og væri það því ekki lengur á valdsviði hennar að grípa til íhlutunar gagnvart háttsemi framleiðendafélaga. Áréttað var að það væri heldur ekki á valdsviði hennar að leggja mat á stjórnskipulegt gildi laga eða hvort þau gengju gegn skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Af þessum sökum myndi stofnunin ekki aðhafast frekar vegna erindis fyrirtækisins. Í bréfinu var þó tekið fram að erindið yrði tekið til meðferðar að nýju kæmust dómstólar að þeirri niðurstöðu að lög nr. 30/2024 hefðu ekki „lögformlegt gildi“.

13. Stefndi höfðaði mál þetta gegn áfrýjanda 8. ágúst 2024 og krafðist þess að fyrrgreind ákvörðun stofnunarinnar 26. júlí það ár yrði felld úr gildi. Með hinum áfrýjaða dómi var fallist á þá kröfu. Sú niðurstaða var einkum á því byggð að fyrrgreind breyting á búvörulögum hefði ekki fullnægt þeim áskilnaði 44. gr. stjórnarskrárinnar að ekkert lagafrumvarp megi samþykkja fyrr en það hafi verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Þar sem breytingin hefði ekki lagagildi stæði hún því ekki í vegi að áfrýjandi tæki erindi stefnda 8. júlí 2024 til úrlausnar í samræmi við lögbundið hlutverk sitt. Bæri því að fella ákvörðun áfrýjanda úr gildi.

Málsástæður

Sjónarmið aðila um formhlið málsins

14. Við meðferð málsins fyrir Hæstarétti hafa meðáfrýjendur hreyft því að efni kunni að vera til að vísa því frá héraðsdómi án kröfu. Í því tilliti er í fyrsta lagi vísað til þess að krafa stefnda lúti ekki að eiginlegri stjórnvaldsákvörðun áfrýjanda. Sé því ekki ljóst hvort sú ákvörðun sem krafa stefnda beinist að falli undir lögsögu dómstóla samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991. Þá hafi erindi stefnda til áfrýjanda 8. júlí 2024 falið í sér almenna beiðni um inngrip í málefni framleiðendafélaga án þess að vísað væri til ákveðinna tilvika. Sé ekki fram komið að stefndi eigi verulegra, einstaklegra eða nægilega sérgreindra hagsmuna að gæta af fyrrgreindri ákvörðun áfrýjanda um að synja því erindi hans.

15. Af hálfu áfrýjanda og stefnda er hins vegar ekki talið að efni séu til að vísa málinu sjálfkrafa frá héraðsdómi. Er bent á að stefndi hafi verið aðili að því máli sem lyktað hafi með ákvörðun áfrýjanda. Hann starfi á markaði fyrir sölu kjöts og kjötafurða en áfrýjandi hafi litið svo á að áður nefnt erindi hans beindist meðal annars að samruna meðáfrýjanda Kaupfélags Skagfirðinga svf. og Kjarnafæðis Norðlenska hf. Sem samkeppnisaðili framleiðendafélaga á markaði fyrir kjöt og kjötafurðir eigi stefndi einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af hugsanlega samkeppnishamlandi háttsemi slíkra félaga á þeim markaði. Í því tilliti er meðal annars vísað til þess að synjun áfrýjanda á erindi stefnda hafi í reynd jafngilt því að fyrrgreindur samruni hefði verið heimilaður af stofnuninni. Þá er áréttað að lögsaga dómstóla samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar nái samkvæmt dómvenju ekki einungis til eiginlegra stjórnvaldsákvæðana heldur hvers kyns athafna þeirra.

Helstu málsástæður áfrýjanda um efnishlið málsins

16. Áfrýjandi byggir kröfu sína um sýknu á því að hann hafi ekki átt annan kost en að hafna kröfu stefnda um að grípa inn í háttsemi framleiðendafélaga þar sem þau hafi notið undanþágu frá samkeppnislögum samkvæmt 71. gr. A búvörulaga eins og þeim hafði verið breytt með lögum nr. 30/2024.

17. Áfrýjandi vísar til þess að hann hafi verið bundinn við mat Alþingis um að kröfum 44. gr. stjórnarskrárinnar væri fullnægt við þinglega meðferð þess frumvarps sem varð að breytingalögunum. Áður en frumvarp matvælaráðherra var samþykkt hafi það verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Ákvæði 44. gr. stjórnarskrárinnar hafi verið talið fela það í sér að ekki

megi gerbreyta eða gera svo gagnngerar breytingar á frumvarpi í meðförum Alþingis að í raun sé um nýtt frumvarp eða annað mál að ræða. Af þessu leiði að frumvarpi verði ekki efnislega umturnað með breytingartillögu og óheimilt sé að setja í frumvarp ný og sjálfstæð atriði utan efnismarka þess. Sú venja hafi hins vegar mótast að nefndir þingsins hafi umtalsvert svigrúm til að gera breytingar á lagafrumvörpum sem lögð hafi verið fram. Þær heimildir leiði meðal annars af 40., 41., 43. og 46. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis. Þá sé í 30. gr. laganna gert ráð fyrir að þingnefnd geti gert verulegar breytingartillögur við frumvarp.

18. Virða verði heimild Alþingis til að gera breytingar á frumvörpum í því ljósi að það fari með löggjafarvaldið samkvæmt 1. málslíð 2. gr. stjórnarskrárinnar og þeirrar ríku breytingarhefðar sem tíðkast hafi á Alþingi. Er í því tilliti vísað til þess að forseti Alþingis hafi einungis í tveimur tilvikum úrskurðað um hvort breytingartillaga við frumvarp rúmaðist innan 44. gr. stjórnarskrárinnar.

19. Þótt ekki hafi verið settar skriflegar reglur eða leiðbeiningar um hversu víðtækar breytingar megi gera á lagafrumvarpi hafi verið litið til þess hvort framkomin breytingartillaga væri í samræmi við markmið og afmörkun upphaflegs frumvarps, ætlað að leysa úr annmarka á því og hvort hún varðaði sama hóp. Einnig hafi verið horft til þess hvort lögð væri til breyting á sömu lögum eða sama hluta laga og samkvæmt upphaflegu frumvarpi, hvort hún væri til hagsbóta fyrir þá sem henni væri ætlað að ná til og hvort um væri að ræða tæknilegar breytingar eða leiðréttingar. Einnig hafi stuðningur meðal þingmanna verið talinn hafa þýðingu sem og eðli og efni breytinga fremur en umfang þeirra. Mikið þurfi til að koma svo að frumvarp teljist svo gerbreytt að samþykki þess samræmist ekki áskilnaði stjórnarskrárinnar. Að þessu virtu hafi þær breytingar sem voru gerðar á frumvarpinu í meðförum meirihluta atvinnuveganefndar og samþykktar voru af meirihluta þingmanna ekki gengið gegn 44. gr. stjórnarskrárinnar. Áfrýjandi hafi ekki getað endurskoðað það mat og verið bundinn af lögum nr. 30/2024.

20. Áfrýjandi hafnar því jafnframt að ákvæði 71. gr. A búvörulaga skuli virt að vettugi á þeim grundvelli að það brjóti gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar eða stjórnskipulegi meðalhófsreglu.

Helstu málsástæður meðáfrýjanda Búsældar ehf. um efnishlið málsins

21. Meðáfrýjandi Búsæld ehf. tekur undir málsástæður áfrýjanda um efnishlið málsins. Hann leggur áherslu á að í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 30/2024 hafi tildrögum þess meðal annars verið lýst þannig að samtök í atvinnulífinu hefðu undanfarin misseri „óskað eftir því að afurðarstöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar“. Þá hafi samtökin lagt áherslu á að með þessu megi jafna stöðu bænda á svipaðan hátt og gerist erlendis. Enn fremur hafi verið vísað til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040 þar sem sérstaklega hafi verið tekið fram að tryggja þyrfti með löggjöf að innlendir framleiðendur hefðu ekki lakara svigrúm til samstarfs en framleiðendur í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins.

22. Af þessu megi vera ljóst að markmið frumvarpsins hafi frá upphafi verið að styrkja stöðu bænda og innlendra framleiðenda búvara, þar á meðal afurðastöðva, við slátrun og kjötvinnslu, veita þeim svigrúm til hagræðingar og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu. Því er jafnframt mótmælt að setning laga nr. 30/2024 hafi ekki samrýmst hagsmunum bænda. Í kjölfar breytinga sem urðu á frumvarpinu hjá atvinnuveganefnd Alþingis hafi komið fram einhuga afstaða stjórnar bændasamtakanna um að styðja það.

23. Í kjölfar þess að upphaflega frumvarpið var lagt fram af ráðherra hafi fljótlega komið fram sjónarmið um að það næði í reynd einungis til hluta afurðastöðva í slátrun og væri því ekki til þess fallið að ná tilgangi sínum. Til að bregðast við þessum athugasemdum hafi meirihluti atvinnuveganefndar lagt til breytingar á frumvarpinu. Þær hafi verið í eðlilegu samræmi við efni og markmið þess og jafnframt 2. og 44. gr. stjórnarskrárinnar.

24. Þessi meðáfrýjandi bendir að lokum á að ekki hafi verið tekið af skarið um hver eigi fullnaðarúrskurðarvald um hvort frumvarp hafi fengið formlega rétta afgreiðslu á Alþingi. Færa megi haldbær rök fyrir því að dómstólar séu bundnir við ákvarðanir þingsins að þessu leyti enda hafi ekki átt sér stað mistök við þinglega meðferð.

Helstu málástæður meðáfrýjanda Kaupfélags Skagfirðinga svf. um efnishlið málsins

25. Meðáfrýjandi Kaupfélag Skagfirðinga svf. tekur undir málástæður áfrýjanda. Hann leggur áherslu á að löng og athugasemdalaus venja sé fyrir því að frumvarp taki breytingum í meðförum Alþingis. Hvað varði lög nr. 30/2024 verði ekki annað ráðið en að þær breytingar sem gerðar hafi verið við aðra umræðu á þingi hafi beinlínis verið afleiðing og hluti af vandaðri málsméðferð og ígrundun Alþingis á efnisatriðum málsins. Breytingarnar hafi ekki falið í sér gerbreytingu á málinu heldur tryggt að tilgangur upphaflegs frumvarps næðist betur.

26. Meðáfrýjandi bendir á að Alþingi hafi tekið til sérstakrar skoðunar hvort breytingarnar samræmdust 44. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig hafi tveir þingmenn lagt fram frávísunartillögu á grundvelli þess að frumvarpið hefði tekið of miklum breytingum en sú tillaga verið felld.

27. Um sjálfar breytingarnar á frumvarpinu sé til þess að líta að þótt orðalag þess hafi breyst allnokkuð felist efnismunurinn fyrst og fremst í tvennu. Annars vegar hafi skilgreiningin á hugtakinu framleiðendafélög breyst með það að leiðarljósi að frumvarpið næði frekar markmiðum sínum um aukna hagræðingu. Hins vegar hafi verið lagt til að framleiðendafélög yrðu undanþegin 10. og 12. gr. samkeppnislaga og samrunaeftirliti áfrýjanda en tækju á sig ákveðnar skyldur sem væru til þess fallnar að draga úr hættunni á því að samkeppni yrði raskað.

28. Hann hafnar því að með lögnum hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Hann og stefndi séu í ólíkum rekstri. Stefndi starfi við innflutning á kjöti og ýmsum matvörum en reki ekki sláturhús og kjötvinnslu og búi þar af leiðandi ekki við sömu rekstrarskilyrði.

Helstu málsástæður stefnda um efnishlið málsins

29. Stefndi hafnar því að eftirlitsheimildir forseta Alþingis með störfum þess eða víðtækar heimildir löggjafans samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar geti haggð skyldum þingsins samkvæmt 44. gr. hennar. Við mat á því hvort brotið hafi verið gegn síðarnefndu greininni við setningu laga nr. 30/2024 verði að bera saman það frumvarp sem varð að lögunum, fyrir og eftir þá breytingu sem gerð var á því á milli umræðna. Texti hinna samþykktu laga sé allt annar en í upphaflegu frumvarpi. Þau hafi efnislega verið allt annars eðlis, haft annað verndarandlag og náð til annars hóps.
30. Frumvarpið hafi í öndverðu verið lagt fram til að tryggja frumframleiðendum, sem séu bændur, ákveðið hagræði með því að heimila samstarf þeirra á milli og félaga í þeirra eigu um afmarkaða þætti. Tilgangurinn hafi verið sá að framleiðendur hérlandis hefðu ekki lakara svigrúm til hagræðingar en tíðkast í nágrannalöndum. Af athugasemdum við frumvarpið verði einnig ráðið að horfið hafi verið frá áður fyrirhuguðu frumvarpi matvælaráðherra sem hafi náð bæði til bænda og kjötafurðastöðva. Ástæðan hafi verið sú að hagsmunir þessara hópa færu ekki endilega saman.
31. Stefndi bendir á að breytingartillaga meirihluta atvinnuveganefndar við frumvarpið hafi verið umdeild og efni hennar kallað á ítarlega og vandaða umræðu og umsagnir hagsmunaaðila. Við undirbúning hennar hafi ekki farið fram nauðsynlegt mat á þeim vægari úrræðum sem löggjafinn gæti gripið til. Þá hafi verið virtar að vettugi tillögur nefndasviðs Alþingis um að leggja fram nýtt frumvarp um málið.
32. Stefndi tekur fram að ein af meginröksemdum að baki 44. gr. stjórnarskrárinnar sé að Alþingi meti þau ólíku sjónarmið sem kunni að hafa þýðingu við setningu laga. Mikilvægur þáttur í því ferli sé að meginefni frumvarps fái fullar þrjár umræður. Í tilviki laga nr. 30/2024 sé ljóst að þótt Alþingi hafi verið kunnugt um efni hins upprunalega frumvarps hafi þingmenn verið óupplýstir um efni og þýðingu þeirrar breytingartillögu sem lögð var fram við aðra umræðu. Þingmenn og ráðherrar þeirra flokka sem stutt hafi frumvarpið hafi síðar viðurkennt að þeir hafi ekki séð áhrif lagasetningarinnar fyrir og vinnubrögðin ekki verið nægilega vönduð. Er í því sambandi bent á að frumvarpið hafi ekki verið sent út að nýju til umsagnar þótt texta þess hafi verið gjörbreytt í meðförum atvinnuveganefndar. Þá hafi ekki verið unnið mat á áhrifum breytingartillögunnar.
33. Stefndi reisir málalögunum sinn einnig á því að með samþykkt laga nr. 30/2024 hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Vísar hann einkum til þess að með lögunum hafi ákveðin fyrirtæki verið undanþegin ákvæðum samkeppnislaga. Þannig búi ákveðnir aðilar á markaði við annan og betri rétt en aðrir. Er í því tilliti tekið fram að undir undanþágu laganna falli markaðsráðandi fyrirtæki með verulegt fjárhagslegt bolmagn. Ekkert mat hafi þó farið fram af hálfu Alþingis á því hvort meðalhófs væri gætt við þessa mismunun eða hvort hún samræmdist málefnalegum sjónarmiðum með tilliti til hagsmuna fyrirtækja á markaði, bænda eða neytenda.

Niðurstaða

Um formhlið málsins

34. Í málinu er ekki uppi krafa um að því verði vísað frá héraðsdómi. Svo sem áður greinir er því þó hreyft af meðáfrýjendum að það skuli gert án kröfu.

35. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara dómendur með dómsvaldið og í 60. gr. hennar er sérstaklega mælt fyrir um að þeir skeri úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Í 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að öllum beri réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli.

36. Í samræmi við þessar grunnreglur og langa dómvenju um skýringu 60. gr. stjórnarskrárinnar eiga dómstólar úrskurðarvald um hvort rétt hafi verið staðið að töku ákvörðunar stjórnvalds, þar á meðal hvort það hafi lögum samkvæmt verið bært til töku hennar. Fellur því almennt undir lögsögu dómstóla samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 að skera úr um hvort synjun stjórnvalds á beiðni um að það grípi til tiltekinna lögbundinna úrræða sé í samræmi við lög.

37. Áður er rakið að ákvörðun áfrýjanda 26. júlí 2024 var studd þeim rökum að vegna þeirra undanþága sem mælt væri fyrir um í 71. gr. A búvörulaga, eins og þeim var breytt með 2. gr. laga nr. 30/2024, væri það ekki lengur á valdsviði stofnunarinnar að grípa til íhlutunar gagnvart framleiðendafélögum í skilningi 5. gr. laganna, svo sem krafist hafði verið af stefnda. Hér var ekki um að ræða stjórnvaldsákvörðun gagnvart stefnda í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 heldur ákvörðun sem byggðist á því að valdheimildir áfrýjanda hefðu verið takmarkaðar með lagasetningu. Þurfti sú ákvörðun að eiga sér stoð í lögum og vera þeim að öðru leyti samrýmanleg en samkvæmt því sem áður segir eiga dómstólar úrskurðarvald um hvort svo hafi verið. Af þeirri þrískiptingu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar, svo og undirstöðurökum 1. mgr. 24. gr. og 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, leiðir þó það skilyrði fyrir málshöfðun að stefndi verður að eiga lögvarða hagsmuni af kröfu sinni um ógildi ákvörðunar áfrýjanda.

38. Fyrir liggur að stefndi flytur inn og selur kjötafurðir. Að virtum gögnum málsins er nægilega komið fram að stefndi og framleiðendafélög, þar á meðal meðáfrýjandi Kaupfélag Skagfirðinga svf. og Kjarnafæði Norðlenska, sem áður var hlutafélag en hefur nú verið breytt í einkahlutafélag, séu samkeppnisaðilar á mörkuðum tengdum sölu á kjöti og kjötafurðum. Verður því að leggja til grundvallar að brot slíkra félaga gegn samkeppnislögum geti verið til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á rekstur stefnda og hann eigi mikilvægra hagsmuna að gæta að því leyti, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003 og 8. nóvember 2012 í máli nr. 277/2012.

39. Sem fyrr segir fól ákvörðun áfrýjanda 26. júlí 2024 í sér synjun á beiðni stefnda um aðgerðir á grundvelli samkeppnislaga gagnvart framleiðendafélögum í skilningi 5. gr. búvörulaga. Í erindi hans til áfrýjanda 8. sama mánaðar var vísað til þess að „ákveðin slík félög“ ynnu þá stundina að því að sameinast, skipta á milli sín verkefnum og viðhafa samstilltar

aðgerðir og samráð, allt í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga. Óumdeilt er að meðáfrýjandi Kaupfélag Skagfirðinga svf. og Kjarnafæði Norðlenska hf. töldust slík félög en tilkynnt hafði verið opinberlega um samruna þeirra degi áður. Við munnlegan flutning fyrir Hæstarétti um kröfur meðáfrýjenda um heimild til meðalgöngu var því lýst yfir af hálfu áfrýjanda að stofnunin liti svo á að stefndi hefði beint erindi sínu til hennar meðal annars í tilefni af þeim samruna.

40. Í fyrrgreindri synjun áfrýjanda við erindi stefnda var sérstaklega vísað til samruna Kaupfélags Skagfirðinga svf. og Kjarnafæðis Norðlenska hf. og tekið fram að beiðni hans um aðgerðir kynni að verða tekin fyrir á ný kæmust dómstólar að þeirri niðurstöðu að lög nr. 30/2024 hefðu ekki „lögformlegt gildi“. Degi eftir uppkvaðningu héraðsdóms í máli þessu, eða 19. nóvember 2024, sendi áfrýjandi Kjarnafæði Norðlenska ehf. bréf þar sem fram kom að stofnunin hefði til athugunar hvernig bregðast ætti við. Var því beint til fyrirtækisins að stöðva þegar í stað hvers konar aðgerðir eða háttsemi sem farið gæti gegn nánar tilteknum ákvæðum samkeppnislaga og stofnast hefði til á grundvelli laga nr. 30/2024. Af gögnum málsins verður ráðið að umrætt bréf hafi einnig verið sent meðáfrýjendum fáeinum dögum síðar. Þá hefur því verið lýst yfir af hálfu áfrýjanda við meðferð málsins fyrir Hæstarétti að mjög líklegt sé að rannsókn verði hafin á samrunanum ef hinn áfrýjaði dómur verður staðfestur.

41. Samkvæmt þessu hefur stefndi ekki einungis mikilvæga heldur einnig nægilega beina og sérgreinda hagsmuni af því að dómstólar leysi úr kröfu hans um gildi ákvörðunar áfrýjanda 26. júlí 2024. Hefur hann því lögvarða hagsmuni af dómkröfu sinni.

42. Samkvæmt öllu framangreindu eru ekki efni til að vísa málinu sjálfkrafa frá héraðsdómi.

Endurskoðunarvald dómstóla gagnvart lögum og staða Alþingis

43. Samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar fara Alþingi og forseti Íslands saman með löggjafarvaldið en dómendur með dómsvaldið. Hefur verið viðurkennt um langt skeið að dómendur eigi úrskurðarvald um hvort sett lög séu samrýmanleg stjórnarskrá. Varð það í fyrsta skipti niðurstaða Hæstaréttar í dómi 9. júní 1943 í máli nr. 118/1942, sem birtur var í dómasafni réttarins það ár á bls. 237, að lög væru efnislega í andstöðu við réttindaákvæði stjórnarskrárinnar og yrði þeim ekki beitt sem refsheimild í málinu. Á síðustu áratugum, einkum eftir breytingar á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995, hafa dómar gengið þar sem leyst hefur verið úr hvort lög samrýmist stjórnarskránni. Hefur ákvæðum laga verið vikið til hliðar þar sem þau hafa efnislega verið talin andstæð mannréttindareglum stjórnarskrárinnar eða löggjafinn er talinn hafa framselt handhöfum framkvæmdarvalds heimild til að skerða mannréttindi án viðhlítandi lagastoðar. Endurskoðunarvald dómstóla gagnvart lögum hvílir þannig á sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna. Um það hefur Hæstiréttur vísað til þess að borgararnir eigi rétt á að dómstólar taki afstöðu til þess hvort löggjafinn hafi gætt réttra sjónarmiða við setningu laga sem skerða mannréttindi, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar 3. desember 1998 í máli nr. 145/1998 sem birtur var í dómasafni réttarins það ár á bls. 4076 og 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000.

44. Í framangreindu endurskoðunarvaldi dómstóla felst einnig að þeir skera úr um hvort lög hafi orðið til á stjórnskipulega réttan hátt. Um það má meðal annars vísa til ummæla Hæstaréttar í dómi 3. desember 1992 í máli nr. 129/1991 sem birtur var í dómasafni réttarins það ár á bls. 1962 og laut að skilyrðum til setningar bráðabirgðalaga. Einnig má vísa til tilvika þar sem mistök höfðu átt sér stað við lagasetningu, sbr. dóma Hæstaréttar 19. apríl 1950 í máli nr. 34/1949 sem birtur var í dómasafni réttarins það ár á bls. 175 og 16. janúar 1997 í máli nr. 317/1995 sem birtur var í dómasafni réttarins það ár á bls. 86.

45. Af hlutverki dómstóla samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar og meginreglum réttarfars leiðir þó að dómstólar leysa einungis úr álitafnum um stjórnskipulegt gildi laga að því marki sem á þau reynir í dómsmáli. Telji dómstólar að ákvæði settra laga stríði gegn stjórnarskrá verður dómur ekki á þeim byggður. Hins vegar er það ekki á færi dómstóla að fella slík lagaákvæði formlega úr gildi.

46. Af ákvæðum stjórnarskrárinnar verður ráðið að Alþingi sé aðalhandhafi löggjafarvaldsins. Það ákveður með lögum hver eru verkefni stjórnvalda og starfsskilyrði þeirra, hefur ákvörðunarvald um fjárstjórn ríkisins og eftirlit með framkvæmdarvaldinu. Þingmenn eru kjörnir í almennum kosningum og ákvæði stjórnarskrárinnar um störf þingsins eru ásamt öðrum atriðum til marks um virkt og opið lýðræðisskipulag sem er einn af hornsteinum íslenskrar stjórnskipunar.

47. Sjálfstæði Alþingis og staða þess í stjórnskipuninni er tryggð með ýmsum fyrirmælum stjórnarskrárinnar, meðal annars um að þingið skeri sjálft úr um hvort þingmenn séu löglega kosnir eða hvort þingmaður hafi misst kjörgengi samkvæmt 46. gr. hennar. Þingmenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum, sbr. 48. gr. Þar sem ákvæðum stjórnarskrárinnar sleppir setur Alþingi sér sjálft umgjörð um nánari starfsemi sína með setningu laga um þingsköp, sbr. 58. gr. stjórnarskrárinnar. Þá kýs Alþingi sér forseta og stýrir hann störfum þess samkvæmt 52. gr. hennar.

Efni og markmið 44. gr. stjórnarskrárinnar og fyrirmæli þingskapalaga

48. Samkvæmt 44. gr. stjórnarskrárinnar má ekkert lagafrumvarp samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi. Greinin á rætur sínar í 27. gr. stjórnarskrár um sérstakleg málefni Íslands nr. 1/1874 sem kvað á um að ekkert lagafrumvarp mætti samþykkja til fullnaðar fyrr en það hefði verið rætt þrisvar sinnum í hvorri þingdeild um sig. Í 28. gr. þeirrar stjórnarskrár, sem svarar efnislega til upphaflegs ákvæðis 45. gr. núgildandi stjórnarskrár, var því næst fjallað um málsmeðferð í deildum þingsins svo og sameinuðu Alþingi við þær aðstæður að ekki gengi saman með þeim við meðferð lagafrumvarps.

49. Ákvæði 44. gr. stjórnarskrárinnar var fært til núverandi horfs með 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991 þegar deildaskipting Alþingis var lögð niður og það hóf að starfa í einni málstofu samkvæmt 32. gr. hennar, sbr. 7. gr. sömu stjórnarskipunarlaga. Voru þá ákvæði 45. gr. stjórnarskrárinnar um málsmeðferð í deildum og sameinuðu Alþingi einnig felld brott og þeirri grein fengið annað efnislegt inntak sem hér hefur ekki þýðingu. Það fólst jafnframt í því að afnumin var sú skipan að í sameinuðu Alþingi þyrftu lagafrumvörp, önnur

en fjárlög og fjáráukalög, að hljóta samþykki tveggja þriðjunga greiddra atkvæða. Af frumvarpi til fyrrgreindra stjórnarskipunarlaga verður ráðið að markmiðið með þessum breytingum hafi meðal annars verið að fækka nefndum Alþingis og endurbæta starf þeirra, svo og að einfalda og hraða meðferð mála. Hvorki í frumvarpi til fyrrgreindra stjórnarskipunarlaga né lögskýringargögnum með eldri stjórnarskrárákvæðum er að finna umfjöllun um hvernig beri að skýra nánar áskilnað um þrjár umræður um lagafrumvarp.

50. Í samræmi við áðurnefnd fyrirmæli stjórnarskrárinnar er nánar kveðið á um meðferð lagafrumvarps í lögum um þingsköp Alþingis, einkum III. kafla þeirra. Í 38. gr. er áréttuð fyrrgreind efnisregla stjórnarskrárinnar um að frumvarp teljist ekki samþykkt til fullnaðar fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður. Þá er í 39. til 41. gr. laganna að finna nánari reglur um málsmeðferð Alþingis við þær þrjár umræður um hvert lagafrumvarp sem áður ræðir.

51. Samkvæmt 39. gr. þingskapalaga skal við fyrstu umræðu ræða frumvarp í heild sinni en þegar henni er lokið gengur það til annarrar umræðu og þeirrar nefndar er forseti leggur til. Eftir 1. mgr. 40. gr. laganna skal önnur umræða eigi fara fram fyrr en einni nóttu eftir fyrstu umræðu eða útbýtingu nefndarálits og skal þá ræða greinar frumvarpsins og breytingartillögur við þær. Því næst skal greiða atkvæði um greinar frumvarpsins og breytingartillögur við þær sem fram hafa komið, svo og um einstök atriði er þingmenn fara fram á. Frumvarpið gengur að svo búnu til þriðju umræðu en þó skal leita atkvæða um það ef einhver þingmaður óskar þess. Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um að nefnd skuli fjalla um frumvarp að nýju áður en þriðja umræða hefst ef það hefur breyst og þingmaður eða ráðherra óskar eftir því.

52. Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. laganna skal þriðja umræða um lagafrumvarp eigi fara fram fyrr en einni nóttu eftir aðra umræðu. Þá skal ræða breytingartillögur og greinar er þær eiga við svo og frumvarpið í heild. Þegar umræðum er lokið skal leita atkvæða um breytingartillögur og því næst um frumvarpið í heild sinni eins og það er þá orðið. Í 2. mgr. greinarinnar segir að hafi breytingartillaga verið samþykkt við þriðju umræðu en umræðunni frestað áður en atkvæðagreiðsla fór fram um frumvarpið í heild og því vísað á ný til nefndar, sbr. 23. gr., sé ráðherra þingnefnd, sem haft hefur málið til athugunar eða einstökum nefndarmönnum heimilt að leggja fram nýjar breytingartillögur við frumvarpið. Þegar umræðum er lokið skal fyrst greiða atkvæði um breytingartillögurnar og síðan frumvarpið í heild sinni eins og það er þá orðið.

53. Í 46. gr. þingskapalaga er að finna nánari ákvæði um form og fresti vegna breytingartillagna, svo og um breytingartillögu við breytingartillögu. Einnig er vikið að meðferð lagafrumvarpa með ýmsum hætti í öðrum köflum laganna, einkum II. kafla sem fjallar um nefndir þingsins og V. kafla um fundarsköp þess.

54. Samkvæmt 1. mgr. 23. gr. laganna, sem er að finna í II. kafla þeirra, getur þingið vísað þeim þingmálum sem lögð eru fram og þörf þykir að nefnd íhugi til fastanefnda sinna á hverju stigi þess. Í 28. gr. er mælt fyrir um heimild nefndar til að óska skriflegra umsagna um það frá aðilum utan þings og taka við gestum á sinn fund. Jafnframt er þar tekið fram að þeir er mál varðar geti komið skriflegum athugasemdum sínum að eigin frumkvæði á framfæri við nefnd.

Í 29. gr. laganna er kveðið á um afgreiðslu nefndar á máli með nefndarálti og eftir atvikum framhaldsnefndarálti. Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. þeirra skal nefnd láta fylgja með álti sínu mat á áhrifum, þar með talið fjárhagslegum áhrifum, mæli hún með samþykkt lagafrumvarps. Enn fremur er kveðið á um í síðari málslíð málsgreinarinnar að nefnd skuli láta endurskoða mat á áhrifum stjórnarfrumvarps „ef hún gerir verulegar breytingartillögur við frumvarpið“.

55. Samkvæmt framangreindu er ljóst að Alþingi hefur útfært fyrir mæli 44. gr. stjórnarskrárinnar með nánari hætti í þingskapalögum. Verður að ætla að það hafi verið gert með það fyrir augum að þingleg meðferð lagafrumvarpa sé vönduð, meðal annars fyrir tilstuðlan fastanefnda þingsins, og umræður um þau markvissar þannig að ekki fari á milli mála við lok hverrar umræðu hver sé vilji Alþingis til efnis frumvarps og framkominna breytingartillagna.

56. Hvað sem þessu líður verður einnig ráðið af þingskapalögum, svo og langri athugasemdaleausri löggjafarframkvæmd, að það sé samrýmanlegt 44. gr. stjórnarskrárinnar að efnislegar breytingar séu gerðar á lagafrumvarpi allt þar til það hefur hlotið endanlegt samþykki við þriðju umræðu. Liggur þá í hlutarins eðli að breytingartillögur sem fram koma eftir fyrstu umræðu þingsins fá ekki þrjár umræður.

57. Af fyrrgreindum dómum Hæstaréttar í máli nr. 34/1949 og nr. 317/1995 verður ráðið að dómstólar geti vikið ákvæðum laga til hliðar ef frumvarpstextinn hefur fyrir mistök verið samþykktur án þess að hafa fengið þá meðferð sem mælt er fyrir um í 44. gr. stjórnarskrárinnar. Slíkri aðstöðu verður hins vegar ekki jafnað til þess þegar gerðar hafa verið svo verulegar efnisbreytingar við aðra eða þriðju umræðu að upp rís vafi um hvort í reynd sé ekki lengur um að tefla breytt frumvarp, frá því sem upphaflega var lagt fram, heldur nýtt þingmál sem hafi borið að ræða við þrjár umræður.

58. Þegar leyst er úr því hvort áskilnaði 44. gr. stjórnarskrárinnar er fullnægt þegar lagafrumvarp hefur verið samþykkt með verulegum breytingum að loknum þremur umræðum á Alþingi verður að horfa til þess að það er matskennt hvenær breytingartillaga felur í sér slíka gerbreytingu á frumvarpi að rétt sé að fara með hana sem nýtt og sjálfstætt frumvarp. Í samræmi við 52. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 8. gr. þingskapalaga kemur það fyrst til kasta forseta Alþingis að gæta að þessu á grundvelli heildstæðs mats á atvikum hverju sinni en að endingu þingsins sjálfs.

59. Til þess er að líta að í 2. mgr. 30. gr. þingskapalaga er sem fyrr getur gengið út frá því að þingnefnd kunni að gera „verulegar breytingartillögur“ við frumvarp sem hún hefur til meðferðar. Fyrir liggur að Alþingi hefur í framkvæmd mótað ákveðin viðmið við mat á því hvort frumvarp hafi tekið slíkum stakkaskiptum að rétt sé að fara með það sem nýtt þingmál. Þannig lét forseti Alþingis svo ummælt 8. apríl 1994 vegna meðferðar tiltekins þingmáls að takmörk væru fyrir því hversu mikið mætti breyta frumvarpi í meðförum þingsins. Þótt nefndir þess hefðu talsvert svigrúm til breytinga bæri forseta að vísa frá breytingartillögu sem fæli í sér nýtt atriði sem hefði engin efnisleg tengsl við frumvarp eða úrskurða það nýtt mál að henni samþykkt. Hinn 28. desember sama ár kom einnig fram hjá forseta Alþingis vegna meðferðar annars þingmáls að gerbreyting á frumvarpi, það er að því væri efnislega

umturnað með breytingartillögu og yrði í raun að öðru frumvarpi, væri óheimil samkvæmt 44. gr. stjórnarskrárinnar.

60. Í ljósi þess sem áður er rakið um endurskoðunarvald dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga er svigrúm Alþingis að þessu leyti ekki óheft. Kemur í því tilliti fyrst til skoðunar hvort við meðferð lagafrumvarps hafi verið gætt grundvallaratriða þingskapalaga um þrjár umræður, hvenær og með hvaða hætti breytingartillaga hefur komið fram og hvaða meðferð hún hefur hlotið hjá þinginu. Að þessu slepptu hafa hér einnig þýðingu efnisleg tengsl breytingartillögu við frumvarp, svo sem hvort hún lúti að sömu efnisatriðum og upphaflegt frumvarp, samrýmist meginmarkmiðum þess og grundvallaruppbyggingu. Í ljósi stöðu Alþingis í stjórnskipuninni og þeirrar þrígreiningar ríkisvaldsins sem leiðir af 2. gr. stjórnarskrárinnar verður að ætla þinginu víðtækt svigrúm til mats um þessi atriði.

Um hvort áskilnaði 44. gr. stjórnarskrárinnar var fullnægt við samþykkt laga nr. 30/2024

61. Í hinum áfrýjaða dómi er gerð grein fyrir því frumvarpi matvælaráðherra um breytingu á búvörulögum sem varð að lögum nr. 30/2024, svo og meðferð frumvarpsins á Alþingi. Svo sem þar er rakið var með því frumvarpi lagt til að við III. kafla laganna, sem fengi fyrirsögnina „Framleiðendafélög“, bættust tvær nýjar greinar, 5. og 6. gr. Í fyrrnefndu greininni var gert ráð fyrir að ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði giltu ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða eða samninga og ákvarðanir slíkra félaga um nánar tiltekin atriði. Var einnig lagt til að kveðið yrði á um tilteknar heimildir áfrýjanda, meðal annars til að mæla fyrir um að slíkir samningar væru óheimilir ef þeir fælu í sér hættu á því að samkeppni væri útilokuð. Þá var með síðarnefndu greininni gerð tillaga um að „félög frumframleiðenda“ yrðu skilgreind svo að aðeins væri um að ræða félög sem væru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrstu framleiðenda búvöru, svo og samtök slíkra félaga. Tekið var fram að slík félög gætu meðal annars verið hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög eða sameignarfélög. Einnig var gert ráð fyrir að félag gæti talist félag frumframleiðenda þótt það væri að hluta til í eigu óskyldra aðila ef frumframleiðendur réðu að lágmarki yfir 51% atkvæða og eðlileg takmörk væru sett við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár.

62. Í greinargerð frumvarps matvælaráðherra um tilefni og nauðsyn lagasetningar sagði meðal annars að á undanförunum árum hefði rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður, einkum þó í slátrun og vinnslu sauðfjárafurða. Hefðu verið til umræðu hjá stjórnvöldum og hagaðilum leiðir til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu. Í framsöguræðu ráðherrans við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi 21. nóvember 2023 var meginmarkmið þess sagt vera að stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum í landbúnaði. Væri að því stefnt að styrkja stöðu framleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar. Slík styrking þætti líkleg til að leiða til breyttrar dreifingar á afkomu og sanngjarnari skiptingu hennar innan virðiskeðjunnar. Með því væri einnig stutt við framleiðslu heilnæmra matvæla til hagsbóta fyrir neytendur. Tók ráðherrann fram að innlendar afurðarstöðvar væru að nokkru eða verulegu leyti í eigu bænda en ekki væri hægt að fullyrða hvort þær uppfylltu þau skilyrði sem

frumvarpið fæli í sér án breytinga. Mikilvægt væri að heimildir bænda hér á landi til samstarfs og samvinnu í afurðasölumálum væru formfestar og yrðu ekki lakari en í nágrannalöndunum. Af þessu tilefni lýsti ráðherrann því einnig að hún hefði ekki þá trú að treysta mætti markaðsöflunum til að skipuleggja virðis_keðju matvæla á þann hátt að hún tryggði bændum réttláta afkomu. Í því sambandi væru engar töfralausnir til en með frumvarpinu væri þó stigið skref til að bæta núverandi stöðu sem væri óásættanleg.

63. Við fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi tóku til máls fimm þingmenn, þeirra á meðal formaður atvinnuveganefndar þingsins. Við lok umræðunnar þakkaði ráðherra fyrir ábendingar sem fram hefðu komið hjá ýmsum þingmönnum um mikilvægi þess að skoða einstaka þætti frumvarpsins, hvort sem það lyti að skilgreiningum, reglugerðarheimildum eða öðrum þáttum. Lýsti hún því yfir að hér væri um að ræða gott dæmi um mál sem þingið ætti að „taka til kostanna“ og sýna hvað í því byggir þegar kæmi að því að styðja við þau markmið sem samstaða væri um. Var frumvarpið að svo búnu afgreitt til annarrar umræðu og vísað til atvinnuveganefndar.

64. Við umfjöllun sína um frumvarpið eftir fyrstu umræðu fundaði atvinnuveganefnd þingsins alls fimm sinnum á tímabilinu frá 2. desember 2023 til 14. mars 2024. Þá aflaði nefndin umsagna frá alls níu aðilum, þar á meðal áfrýjanda, Bændasamtökum Íslands, Neytendasamtökunum, Samtökum fyrirtækja í landbúnaði og Samtökum verslunar og þjónustu. Einnig fékk nefndin á sinn fund fulltrúa fimm þessara umsagnaraðila.

65. Í nefndaráli meirihluta atvinnuveganefndar sem útbýtt var á Alþingi 18. mars 2024 voru áréttuð fyrrgreind ummæli í greinargerð frumvarps matvælaráðherra um að á undanförnum árum hefði rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður. Þá var vísað til umsagna sem borist höfðu nefndinni um að frumvarp ráðherra gengi ekki nægilega langt og væri ekki til þess fallið að leiðrétta aðstöðumun íslenskra bænda og fyrirtækja þeirra. Einnig væri það ekki fyllilega í samræmi við grundvöll nýsamþykkrar landbúnaðarstefnu að því er varðaði hagræðingarmöguleika á þessu sviði. Í ljósi þessara athugasemda taldi meirihlutinn rétt að gera breytingar á frumvarpinu þannig að lögfest yrði ákvæði sem gæfi kjötafurðastöðvum heimild til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara með líkum hætti og kveðið væri á um í 71. gr. búvörulaga.

66. Í áli meirihluta atvinnuveganefndar var í sérstökum kafla fjallað um samspil tillögu nefndarinnar við samkeppnislög. Kom þar fram að af breytingartillögunni leiddi að framleiðendafélög yrðu, ef tilgreind skilyrði væru uppfyllt, undanskilin annars vegar 10. og 12. gr. samkeppnislaga og hins vegar 17. gr. a til 17. gr. e þeirra. Ákvæði 11. gr. laganna um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gildi hins vegar áfram. Með breytingartillögunni væri leitast við að tryggja að afurðastöðvar nytu ekki lakari efnislegra heimilda á markaði, að gættum samkeppnissjónarmiðum, en þekktust í samanburðarlöndum þar sem starfað væri samkvæmt EES-löggjöf.

67. Talsverðar umræður urðu um frumvarpið og breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar við aðra umræðu á Alþingi 19. og 20. mars 2024. Var meðal annars kallað

eftir því, í ljósi þess hve miklar breytingar hefðu orðið á málinu, að það færi aftur til nefndarinnar til frekari umfjöllunar. Var frumvarpið að svo búnu samþykkt með þeim breytingum sem meirihluti atvinnuveganefndar hafði lagt til og að málið gengi aftur til nefndarinnar.

68. Fyrir liggur að atvinnuveganefnd barst sameiginleg umsögn Viðskiptaráðs, Neytendasamtakanna, Samtaka verslunar og þjónustu og Félags atvinnurekenda auk umsagnar frá Bændasamtökum Íslands 21. mars 2024. Þá er meðal gagna málsins bréf áfrýjanda til atvinnuveganefndar dagsett 20. sama mánaðar þar sem fram komu athugasemdir við álit og breytingartillögu meirihluta hennar. Þar varaði áfrýjandi eindregið við því að frumvarpið yrði samþykkt með þeim breytingum sem nefndin hafði lagt til. Var vísað til þess að með því yrðu felldar niður varnir sem samkeppnislög hefðu búið bændum án þess að aðrar haldbærar kæmu í staðinn auk þess sem hagsmunir neytenda yrðu fyrir borð bornir. Einnig var tekið fram að með slíkum óafturkræfum breytingum yrði hérlandum afurðarstöðvum veitt rýmri undanþága frá samkeppnislögum en tíðkaðist í nágrannaríkjum og á öðrum forsendum. Að lokum sagði í bréfi áfrýjanda að breytingartillaga nefndarinnar fæli í reynd í sér nýtt frumvarp þar sem öll efnisákvæði hefðu verið endurskrifuð.

69. Atvinnuveganefnd fundaði á ný um frumvarpið að kvöldi sama dags og málið hafði verið samþykkt við aðra umræðu eða 20. mars 2024. Sagði í bókun nefndarinnar að fjallað hefði verið um málið en að svo búnu samþykkt að afgreiða það án nefndarálits til þriðju umræðu.

70. Þriðja umræða um frumvarpið fór fram á þingfundi sem hófst klukkan hálfellefu að morgni næsta dags, 21. mars 2024. Gerðu einstakir þingmenn athugasemdir við að atvinnuveganefnd hefði ekki fjallað nægilega ítarlega um málið sem þó hefði tekið verulegum breytingum frá upphaflegu frumvarpi matvælaráðherra. Var í því tilliti meðal annars vísað til fyrrgreinds bréfs áfrýjanda til atvinnuveganefndar sem hefði ekki að eigin frumkvæði aflað frekari umsagna hagsmunaaðila um málið. Var farið fram á að atkvæðagreiðslu yrði frestað svo að unnt væri að skoða málið frekar. Þá lögðu tveir þingmenn fram tillögu um að frumvarpinu yrði vísað til ríkisstjórnar þar sem málið hefði tekið verulegum breytingum sem ekki hefðu verið metnar út frá mögulegum áhrifum á bændur, neytendur eða yfirstandandi kjarasamninga.

71. Við þriðju umræðu tók einnig til máls formaður atvinnuveganefndar. Í máli hans kom meðal annars fram að nefndasvið Alþingis hefði fjallað um hvort þær breytingar sem gerðar hefðu verið á frumvarpinu rúmuðust innan stjórnskipulegra heimilda þingsins. Verður ráðið af orðum hans að það hafi verið álit nefndasviðs að breytingartillögur nefndarinnar væru að efni og markmiði sambærilegar því frumvarpi sem matvælaráðherra hefði lagt fram. Uppfyllti breytingartillagan þar af leiðandi skilyrði stjórnлага um efnisleg tengsl og auðkenningu við það frumvarp sem nefndin hefði haft til athugunar. Einnig fjallaði formaðurinn um þau efnisatriði sem fram höfðu komið í bréfi áfrýjanda 20. mars 2024.

72. Atkvæðagreiðsla um frumvarpið og fyrrgreinda frávísunartillögu fór fram að lokinni þriðju umræðu 21. mars 2024. Var tillaga um frávísun felld en frumvarpið samþykkt eins og því hafði áður verið breytt að tillögu meirihluta atvinnuveganefndar.

73. Samkvæmt öllu framangreindu er ekki annað komið fram en að við meðferð lagafrumvarps matvælaráðherra hafi ákvæða þingskapalaga verið gætt í grundvallaratriðum. Fyrir liggur að sú breytingartillaga við upphaflegt frumvarp sem samþykkt var við aðra umræðu á Alþingi og varð að lokum að lögum nr. 30/2024 var undirbúin og lögð til af meirihluta einnar af fastanefndum þingsins eftir ítarlega umfjöllun á vettvangi hennar, meðal annars á grundvelli umsagna sem aflað hafði verið frá utanaðkomandi aðilum. Á nefndinni hvíldi engin skylda samkvæmt stjórnarskrá eða lögum til að afla frekari umsagna af því tagi eftir að málinu hafði verið vísað til hennar að nýju eftir aðra umræðu. Hins vegar liggur fyrir að áfrýjandi gerði meðal annarra á þessu stigi málsins og að eigin frumkvæði alvarlegar athugasemdir við þær breytingar sem nefndin hafði lagt til.

74. Eins og fyrr er rakið komu fram athugasemdir einstakra þingmanna við þriðju umræðu um að frumvarpið hefði tekið verulegum breytingum í meðförum meirihluta atvinnuveganefndar auk þess sem lagt var til að vísa málinu til ríkisstjórnar. Af þessu tilefni hafði verið aflað álits skrifstofu Alþingis um hvort breytingartillagan uppfyllti skilyrði 44. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. minnisblað 21. mars 2024. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að breytingartillagan uppfyllti skilyrði stjórnskipunar um efnisleg tengsl og auðkenningu við það frumvarp sem nefndin hefði haft til athugunar. Verður því að miða við að forseti Alþingis hafi ekki talið tilefni til að vísa breytingartillögunni frá á grundvelli 1. mgr. 8. gr. þingskapalaga. Þá var frumvarpið samþykkt við lok þriðju umræðu þrátt fyrir fyrrgreindar athugasemdir þingmanna og tillögu um að vísa bæri því til ríkisstjórnar. Af því og öðru framansögðu fer ekki á milli mála að vilji þingsins til að samþykkja umrætt frumvarp, eins og því hafði verið breytt í meðförum þess, var ótvíræður.

75. Þá hefur einnig verið gerð grein fyrir helstu efnisatriðum og meginmarkmiðum frumvarps matvælaráðherra, svo og áliti meirihluta atvinnuveganefndar og þeim breytingum sem þar voru lagðar til. Liggur þannig fyrir að breytingartillagan laut að sömu löggjöf og upphaflegt frumvarp. Hins vegar er ljóst að með henni voru þær undanþágur frá samkeppnislögum sem upphaflegt frumvarp mælti fyrir um rýmkaðar umtalsvert, meðal annars þannig að þær náðu í reynd til allra kjötafurðastöðva án tillits til þess hvort þau fyrirtæki væru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda. Þá fólu breytingarnar í sér að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga væri afurðastöðvunum heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu og hafa með sér annars konar samstarf án þess að áfrýjandi gæti brugðist við.

76. Þótt tillaga meirihluta atvinnuveganefndar hafi samkvæmt þessu falið í sér verulegar breytingar á frumvarpi matvælaráðherra verður ekki annað ráðið en að til grundvallar henni hafi legið sjálfstætt og rökstutt mat nefndarinnar á markmiðum þess og hvernig þeim yrði betur náð en meirihlutinn taldi leiða af frumvarpinu í upphaflegri gerð. Ræður ekki úrslitum í því efni þótt breytingartillaga nefndarinnar hafi falið í sér gagngera breytingu á orðalagi upphaflegs frumvarps.

77. Eins og áður er rakið var í aðdraganda setningar laga nr. 30/2024 tekist á um eftir hvaða leiðum ætti að skapa íslenskum landbúnaði hagfelldari starfsskilyrði, þar á meðal kjötafurðastöðvum. Er það ekki á valdsviði dómstóla að endurskoða það pólitíska mat

kjörinna fulltrúa á Alþingi sem bjó að baki fyrrgreindri breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar og þingið féllst á við aðra og þriðju umræðu um frumvarp matvælaráðherra með fyrrgreindum hætti.

78. Svo sem áður greinir verður að jata Alþingi viðtækt svigrúm til mats á því hvort breytingartillaga við frumvarp, sem fram kemur að lokinni fyrstu umræðu, standi í nægum efnislegum tengslum við það svo að áskilnaði 44. gr. stjórnarskrárinnar um þrjár umræður sé fullnægt. Að því virtu er ekki á það fallist að við meðferð Alþingis á því frumvarpi sem varð að lögum nr. 30/2024 hafi verið farið út fyrir það svigrúm sem þingið nýtur samkvæmt framansögðu til breytinga á frumvarpi þannig að brotið hafi verið gegn þessu stjórnarskrárákvæði.

79. Samkvæmt þessu er hafnað kröfu stefnda um að ógilda beri ákvörðun áfrýjanda á þeim grunni að lög nr. 30/2024 sem hún hvíldi á hafi ekki verið sett á stjórnskipulega réttan hátt.

Um samræmi laga nr. 30/2024 við 65. gr. stjórnarskrárinnar

80. Svo sem áður greinir reisir stefndi málatilbúnað sinn einnig á því að með samþykkt laga nr. 30/2024 hafi verið brotið gegn 65. gr. stjórnarskrárinnar. Vísar hann einkum til þess að með setningu þeirra hafi ákveðin fyrirtæki verið undanþegin ákvæðum samkeppnislaga og með því hafi öðrum fyrirtækjum í samkeppni við þau verið mismunað. Ekkert mat hafi hins vegar farið fram á því af hálfu Alþingis hvort meðalhófs væri gætt við þessa mismunun eða hvort hún samræmdist málefnalegum sjónarmiðum, hvort heldur með tilliti til hagsmuna fyrirtækja á markaði, bænda eða neytenda.

81. Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Við skýringu ákvæðisins í dómaframkvæmd hefur það verið túlkað rúmt með tilliti til þeirra aðstæðna sem mögulega geta falið í sér ólögsmæta mismunun.

82. Forsenda þess að jafnræðisregla stjórnarskrárinnar komi til álita er að tilvik sem borin eru saman séu sambærileg þannig að sýna megir fram á að mismunun hafi átt sér stað, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar 25. október 2007 í máli nr. 109/2007 og 10. apríl 2014 í máli nr. 726/2013. Ef þau eru ósambærileg eða verður ekki jafnað saman er almennt ekki þörf frekari skoðunar á því hvort mismunun geti byggst á málefnalegum sjónarmiðum.

83. Í dómaframkvæmd um 65. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið gengið út frá því að ákvæðið sé því ekki til fyrirstöðu að löggjafinn setji ólíkar reglur um mismunandi greinar atvinnulífsins, þar á meðal ýmsar greinar landbúnaðar, sbr. til dæmis dóm Hæstaréttar 8. júní 2000 í máli nr. 69/2000. Þá hefur einnig verið miðað við að í lögum sé heimilt að greina með ýmsum hætti á milli fyrirtækja í mismunandi aðstöðu, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 20. desember 2005 í máli nr. 315/2005.

84. Skilja verður málatilbúnað stefnda á þá leið að hann telji að með lögum nr. 30/2024 hafi honum verið mismunað samanborið við þau fyrirtæki sem teljast til framleiðendafélaga í

skilningi laganna og falla þar með undir undanþágur frá samkeppnislögum andstætt honum. Hann hefur þó ekki vísað til annarra tiltekinna réttinda sinna sem varin eru af stjórnarskránni. Fyrir liggur að stefndi flytur inn kjöt og skyldar afurðir til landsins en starfsemi áðurnefndra félaga lýtur meðal annars að framleiðslu kjötafurða innanlands. Af hálfu stefnda hefur hins vegar ekki verið gerð tilraun til að bera saman aðstöðu hans og slíkra félaga þannig að líkur hafi verið leiddar að því að í reynd sé um að ræða mismunandi meðferð sambærilegra tilvika.

85. Samkvæmt þessu hefur stefndi ekki sýnt fram á að honum hafi verið mismunað með ólögsmætum hætti með setningu laga nr. 30/2024. Af þeirri ástæðu verður einnig hafnað sjónarmiðum hans um að við setningu laganna hafi ekki verið lagt nægilegt mat á hvernig þau horfðu við jafnræði fyrirtækja eða sjónarmiðum um meðalhóf. Er því ekki fallist á að ógilda beri ákvörðun áfrýjanda 26. júlí 2024 á þeim grunni að ákvæði laga nr. 30/2024 séu andstæð 65. gr. stjórnarskrárinnar.

86. Samkvæmt öllu framangreindu verður áfrýjandi sýknaður af kröfu stefnda.

87. Í ljósi atvika málsins þykir rétt að hver aðili beri sjálfur sinn kostnað af málinu.

88. Það athugast að við munnlegan flutning málsins fyrir Hæstarétti hafði lögmaður meðáfrýjanda Kaupfélags Skagfirðinga svf. í frammi óviðurkvæmileg ummæli um lögmann stefnda. Er þessi framgangi lögmannsins aðfinnsluverð.

Dómsorð:

Áfrýjandi, Samkeppniseftirlitið, er sýkn af kröfu stefnda, Innness ehf.

Málkostnaður fellur niður í héraði og fyrir Hæstarétti.

Rétt endurrit staðfestir

21.5.2025

Gjald: 5.400 kr.

