

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 30. janúar 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 374. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til beiðni atvinnuveganefndar, dags. 16. janúar sl., um umsögn um ofangreint mál, á þingskjali 611.

Frumvarpið felur í sér að sniðnir verði ýmsir vankantar af þeim breytingum, sem gerðar voru á búvörulögum með lögum nr. 30/2024, sem fólu í sér víðtækar undanþágur kjötafurðastöðva frá samkeppnislögum. Þá er einnig lagt til að undanþága afurðastöðva í mjólkuriðnaði, sem komið var á með lögum nr. 85/2004, verði þrengd nokkuð. FA fagnar hvoru tveggja, enda hefur félagið lengi verið eindreginn talsmaður þess að samkeppnislög gildi um atvinnustarfsemi í landbúnaði eins og um aðrar atvinnugreinar á Íslandi.

I. Víðtækari undanþágur en í nágrannalöndunum

Í upphafi greinargerðar frumvarpsins er vitnað til ákvæða þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040, en þar segir í lið 6.2. að tryggja skuli með löggjöf að „innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannaríkjum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.“

Óparfi er að rifja upp hvílík gjörbreyting var gerð á upphaflegu frumvarpi þáverandi matvælaráðherra á 154. löggjafarþingi, sem hafði sömu markmið. Málið sem varð lögum nr. 30/2024 var í raun allt annað mál en lagt var fram. Því hefur hins vegar verið haldið fram af stuðningsmönnum þeirra breytinga, sem þá voru gerðar á búvörulögum, að þær hafi eingöngu verið til samræmis við þetta ákvæði landbúnaðarstefnunnar, þ.e. samþykktar hafi verið sambærilegar undanþágur frá samkeppnislögum og gilda í nágrannalöndunum. Það er alrangt og nægir að vísa um það efni til skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands frá 2020 um slíkar undanþágur til að sjá að þær fullyrðingar eru hrein ósannindi. Gengið var miklu lengra og ber þá þrennt hæst.

1. Alþingi veitti afurðastöðvum víðtæka undanþágu frá samkeppnislögum, óháð eignarhaldi þeirra og stjórn. Í Evrópuréttinum eru undanþágur almennt bundnar við félög í eigu og undir stjórn bænda.
2. Eftirlit samkeppnisyfirvalda með samrunum var tekið úr sambandi, sem hvergi annars staðar hefur verið reynt. Afurðastöðvar geta sameinast eins og þeim sýnist án þess að Samkeppniseftirlitið geti sett þeim samrunum skilyrði í þágu bænda og neytenda, eins og gerðist t.d. þegar Kjarnafæði og Norðlenska sameinuðust 2021.

3. Ákvæði um eftirlit samkeppnisyfirvalda með óhóflega samkeppnishamlandi samningum eða ákvörðunum framleiðenda voru felld út úr upphaflegu frumvarpi þáverandi matvælaráðherra.

Með drögum að frumvarpi þessu, sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda 3. október sl., var leitast við að vinda ofan af breytingunum og færa undanþágurnar raunverulega til svipaðs horfs og í nágrannalöndunum. Þannig var gert ráð fyrir að undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga takmörkuðust við félög, sem skilgreind væru sem framleiðendafélög, þ.e. í eigu og undir stjórn bænda.

Með þeim breytingum, sem ráðuneytið hefur síðan gert á málinu, hefur hins vegar augljóslega verið látið undan þrýstingi afurðastöðva í mjólkuriðnaði og nautgripa-, sauðfjár- og hrossaslátrun. Víðtæk undanþága frá samkeppnislögum, sbr. 2. og 3. gr. frumvarpsins, er látin ná til allra afurðastöðva í þessum greinum, burtséð frá eignarhaldi þeirra eða stjórn. Auk framleiðendafélaga er afurðastöðvum í bæði mjólk og rauðu kjöti veitti heimild til að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu að því er varðar framleiðslu einstakra vara og hafa með sér annars konar samstarf til að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu viðkomandi búvara. Með þessu er gengið miklu lengra en í nágrannalöndunum, eins og raunar er viðurkennt í greinargerð frumvarpsins. Góðan rökstuðning fyrir þessari breytingu frá frumvarpsdrögum er hins vegar ekki að finna í greinargerðinni.

II. Tækifæri til að styrkja stöðu bænda hent út um gluggann

Fyrir vikið verður allt það þúður, sem í frumvarpinu og greinargerð þess er eytt í að búa til umgjörð um framleiðendafélög, sem skilgreind eru sem félög í eigu eða undir stjórn bænda, verulega hjákátlegt. FA studdi þá tillögu frumvarpsdraga ráðherra að veita fyrirtækjum, sem uppfylltu skilyrði þess að teljast framleiðendafélög, undanþágu frá samkeppnislögum, á þeim forsendum að þannig mætti raunverulega styrkja stöðu bænda í virðiskeeðjunni á búvörumarkaði. FA taldi að þannig myndi skapast hvati til þess að afurðastöðvar, sem í dag uppfylla ekki þau skilyrði, sem í frumvarpinu eru gerð til framleiðendafélaga, myndu gera breytingar á skipulagi sínu til að tryggja að þær væru raunverulega undir stjórn bænda.

Í greinargerð frumvarpsins stendur áfram þessi málsgrein, sem er nú orðin fullkomlega kjánaleg: „Í einhverjum tilvikum kann að þurfa að endurskipuleggja [afurðastöðvar] til að uppfylla þau skilyrði sem lögð eru til í frumvarpinu, ekki síst til að tryggja að þær séu undir stjórn frumframleiðenda, þ.e. bænda.“ Af hverju ættu afurðastöðvar að breyta skipulagi sínu til að teljast framleiðendafélag, þegar ákvæðið hefur verið að þær haldi undanþágunni frá samkeppnislögum án þess að teljast framleiðendafélag? Þarna hefur ráðherra, undir þrýstingi frá sérhagsmunaaðilum í búvöruframleiðslu, hent út um gluggann tækifæri til að efla stöðu bænda. Þetta er ekki í samræmi við meint markmið frumvarpsins um að styrkja stöðu frumframleiðenda.

Í kafla 5.3. í greinargerð frumvarpsins er rifjað upp að árið 2022 var lagt til á þingmálaskrá þáverandi ríkisstjórnar að mælt yrði fyrir um breytingu á búvörulögum, þar sem afurðastöðvum í kjötiðnaði yrði veitt undanþága frá ákvæðum samkeppnislaga, í þágu hagræðingar í slátrun og kjötvinnslu. „Athugasemdir voru gerðar við þær tillögur og m.a. bent á að slík undanþága gengi lengra en í nágrannaríkjum og hætta væri á að hagsmunir kjötafurðastöðva og bænda færu ekki saman. Náði

málið því ekki fram að ganga,“ segir í greinargerðinni. Þessar röksemdir eiga enn við og er í því ljósi enn ankannalegra að ráðherra leggi málið fram með þessum hætti.

FA leggur til að ákvæðin um að „afurðastöðvar“ skuli njóta undanþágu frá 10 og 12. gr. samkeppnislaga verði felld bæði út úr 2. og 3. gr. frumvarpsins og undanþágan nái eingöngu til framleiðendafélaga eins og þau eru skilgreind í frumvarpinu.

III. Eftirlit með samkomulagi um verkaskiptingu og efling SKE

Með því að víkka undanþáguna frá samkeppnislögum svona rækilega út, er hætta á að það eftirlit með samkomulagi um verkaskiptingu, sem Samkeppniseftirlitinu (SKE) er falið samkvæmt 2. og 3. gr. frumvarpsins, verði erfitt í framkvæmd. FA telur hættu á að samstarf afurðastöðva verði svo víðtækt að samkeppnisyfirlit verði fyrir vikið illa stætt á að leggjast gegn samruna afurðastöðva; ástandið verði svipað og í mjólkuriðnaðinum í dag, þar sem Mjólkursamsalan og KS starfa saman á mjólkurmarkaðnum nánast eins og eitt fyrirtæki án þess að þurfa að sameinast.

FA telur alltént að tryggja þurfi að Samkeppniseftirlitið hafi burði til að framkvæma það eftirlit, sem stofnuninni er ætlað samkvæmt lögnum. Þá er hætt við að 20 milljóna króna viðbót við fjárveitingu stofnunarinnar, sem nefnd er í áhrifamati frumvarpsins, hrökkvi skammt.

IV. Þrengri undanþágur frá samkeppnislögum til bóta

Að þessu sögðu, eru ýmis önnur ákvæði frumvarpsins sem FA telur til bóta frá núverandi löggjöf. Þannig er skýrt, miðað við ákvæði frumvarpsins, að undanþága afurðastöðva (og framleiðendafélaga, ef einhver skyldi vilja nota hana) frá samkeppnislögum afmarkast nú við 10. og 12. gr. samkeppnislaganna. Þá er skýrt að samrunaeftirlit samkeppnisyfirlalda og bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gildir fullum fetum um jafnt mjólkur- og kjötrframleiðslu. Þetta er til bóta og til þess fallið að stuðla að eðlilegra samkeppnisumhverfi.

V. Fjárhagslegur aðskilnaður og þátttaka í útboðum á tollkvóta

FA telur enn fremur jákvætt að kveðið sé á um það í bæði 2. og 3. gr. frumvarpsins að framleiðsluhluti afurðastöðvar eða framleiðendafélags, sem nýta sér undanþáguna frá samkeppnislögum, skuli fjárhagslega aðskilinn frá annarri starfsemi afurðastöðvarinnar, t.d. innflutningi. Þetta er ekki sízt mikilvægt vegna þess að með þeim breytingum sem gerðar voru með lögum nr. 30/2024 er engan veginn skýrt að undanþágan frá samkeppnislögum nái eingöngu til framleiðsluhluta viðkomandi fyrirtækja en ekki til t.d. innflutningsstarfsemi eða annars rekstrar, sem kann að vera allsendis óskyldur búvöruframleiðslu.

FA telur raunar ástæðu til að ganga lengra og kveða á um að framleiðendafélögum eða afurðastöðvum, sem nýti sér undanþáguna, verði um leið bannað taka þátt í útboðum á tollkvóta, ásamt félögum sem eru þeim tengd beinum og óbeinum eignatengslum. Reynsla undanfarinna ára hefur sýnt að innlendir framleiðendur kjötvara hafa gerzt stórtækir í innflutningi sömu vara og hafa undanfarin ár t.d. hrept um eða yfir helming alls tollkvóta fyrir kjötvörur samkvæmt tvíhliða samningi Íslands og Evrópusambandsins. Innendar afurðastöðvar hafa stundað að bjóða hátt í tollkvótann, sem ýtir upp verði á innflutningi almennt, og þannig hindra innlendir framleiðendur að innflutningur veiti þeim sjálfum virka verðsamkeppni. Að mati FA er eðlilegt að það sé skýrt að félög og fyrirtæki, sem

hafa kallað eftir undanþágum frá samkeppnislögum til að standa sterkar í samkeppni við innflutning, séu þá raunverulega í samkeppni en fá ekki tækifæri til að spila á kerfi útboðs tollkvóta til að hindra hana.

VI. Að lokum

FA leggur til að frumvarpið verði samþykkt, með þeirri breytingu að ákvæði í 2. og 3. gr. um að afurðastöðvar geti notið undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga, án tillits til stjórnunar þeirra og eignarhalds, verði felld út. Þá verði bætt við frumvarpið ákvæðum um að framleiðendafélagi sem nýti sér undanþáguna frá samkeppnislögum verði óheimilt að taka þátt í útboðum á tollkvóta skv. 65. gr. og 65. gr. b í búvörulögum.

FA áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA