

Atvinnuvegaráðuneyti
Skrifstofa landgæða og dýraheilsu

Sauðárkrókur, 24. október 2025

Efni: Athugasemd vegna draga að frumvarpi til breytinga á búvörulögum (framleiðendafélög) mál nr. S-191/2025

1. Kaupfélag Skagfirðinga svf. (hér KS) vill í tilefni þess að lögð hafa verið í samráðsgátt tvö frumvörp til breytinga á búvörulögum koma á framfæri nokkrum athugasemdum. Ekki verður gerður sérstakur greinarmunur á þessum tveimur frumvörpum sem eru að verulega leyti eins eða fjallað ítarlega um einstök efnisatriði heldur verður sjónum beint að þeim vandamálum sem við blasa. Að mati KS eru frumvörpin algjörlega á skjön við íslenskan raunveruleika og þær áskoranir sem íslenskur landbúnaður stendur frammi fyrir. Eru allar líkur á því að tillögurnar leiði til hnignunar íslensks landbúnaðar og innlendrar matvælaframleiðslu. Þá yrði tillögurnar einnig til þess að rýra hag neytenda.
2. Samkvæmt inngangsorðum greinargerðar er stefnt að aukinni verðmætasköpun og hagkvæmni með breytingunum. Þannig segir þar:

„Samkvæmt stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 er lögð áhersla á að rjúfa kyrrstöðu og vinna auð aukinni verðmætasköpun í atvinnulífi, m.a. með því að ýta undir vöxt og verðmætasköpun í matvælaframleiðslu og vinna að fjölbreytni í atvinnulífi og sterku samkeppnisefirliti. [...]

Í frumvarpinu er lagt til að heimila fyrirtækjum í eigu eða undir yfirráðum bænda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Með frumvarpinu er stefnt að því að styrkja stöðu frumframleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar að teknu tilliti til meginreglna samkeppnisréttar...”

3. Takmarkaða greiningu er að finna á því hvernig þessum markmiðum verði náð í fyrirliggjandi drögum. Ætla verður að útilokað sé að frumvarpið leiði til aukinnar hagkvæmni eða verðmætasköpunar enda er því beinlínis stefnt gegn þeirri hagkvæmni sem þegar hefur náðst með sameiningum fyrirtækja og samstarfi þeirra í millum. Þeim hagræðingarheimildum sem í frumvarpsdrögum felast eru settar svo ríkar skorður að útilokað er að þær verði hagnýttar.

4. Rétt er taka það fram að samvinnufélög sem flest voru stofnuð í byrjun 20. aldar eru hin eiginlegu frumframleiðendafélög. Þau eiga sér ákveðna sögu í því samfélagi sem þau starfa í og er núverandi staða þeirra sem félags bænda en einnig sem rekstraraðili afurðastöðva engin tilviljun. Meðal annars í gegnum samvinnufélögin hafa bændur starfað saman að hagsmunamálum sínum með margvíslegu samstarfi. Hafa samvinnufélög haldið úti afurðastöðvum og tekið á móti afurðum bænda með góðum árangri um áratuga skeið.
5. Þau samvinnufélög sem nú eru starfandi hafa bændur á meðal félagsmanna sinna í verulegum mæli, en þó er það svo að mögulegt er að sum þeirra falli ekki undir skilgreiningu hugtaksins framleiðendafélag í frumvarpsdrögunum en óljóst er hvernig skilja beri hugtakið. Er erfitt að sjá á hvaða grundvelli kippa eigi úr sambandi áratugalöngu viðskiptasambandi bænda og samvinnufélaga. Er furðulegt að koma þannig í veg fyrir að þessi félög geti haldið áfram að taka þátt í þeirri hagræðingu sem þörf er á í íslenskum landbúnaði.
6. Þá verður engan veginn séð að bændur verði í aðstöðu til þess að geta keypt eignir samvinnufélaganna til að koma á fót sjálfstæðum framleiðendafélögum sem fullnægja skilyrðum laganna. Virðist reyndar ekki örla á miklum skilningi á þeim vanda sem landbúnaðurinn stendur frammi fyrir um þessar mundir í frumvarpsdrögunum.
7. Sú hagræðing sem nauðsynleg er og næst aðeins með samstarfi og/eða sameiningum lítur að því að draga úr einingakostnaði með því að nýta fjárfestingar betur. Fjárfesting í afurðastöðvum hvort heldur sem er til framleiðslu á mjólk eða kjötvörum er gífurleg og ekki á færi hvers sem er. Sér í lagi í því alþjóðlega samkeppnisumhverfi sem landbúnaðar er í. Er engin tilraun gerð til þess í frumvarpsdrögunum að halda því fram að efnt verði til slíks samstarfs eða mögulegt verði að efla það frá því sem nú er. Bera drögin það ekki með sér að skilningur sé á því hvar hagræðingarmöguleikar eru fyrir hendi.
8. Tekið skal fram að mjólkuriðnaðurinn hefur notið heimilda til samstarfs um árabíl og má segja að þær hafi verið nýttar eins og kostur er. Er mögulegt að mjólkuriðnaðurinn hafi þegar náð fram megninu af mögulegri stærðarhagkvæmni. Samhliða hefur hagur bænda og neytenda vænkast umtalsvert. Telja verður að ná megi fram sambærilegum ábata, aftur til hagsbóta fyrir bændur og neytendur, með því að heimila kjötafurðastöðvum að hafa með sér aukið samstarf.
9. Telur KS að framkomin drög séu illa unnin og án alls samráðs við bændur, afurðastöðvar og aðra haghafa í atvinnugreininni. Eru þau til þess fallinn að valda verulegum skaða á íslenskum landbúnaði verði þau lögð fram og samþykkt í svipaðri mynd á Alþingi. Verður gerð nánari grein fyrir þessum sjónarmiðum hér á eftir.

1. Aðstæður í mjólkuriðnaði

10. Með breytingum sem gerðar voru á búvörulögum með lögum nr. 85/2004 voru tekin af öll tvímæli um það að afurðastöðvum í mjólkuriðnaði væri heimilt að hafa með sér samstarf um mjólkurframleiðslu. Umrædd heimild er í 71. gr. laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum nr. 99/1993 og er svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar

samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða.“

11. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 85/2004 um breytingu á lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum með síðari breytingum sem færðu 71. gr. búvörulaga í núverandi horf sagði:

„Með breytingunum er verið að styrkja framangreindan grundvöll til hagræðingar og tryggja eðlilega að sú hagræðing njóti enn um sinn undanþágu frá gildissviði samkeppnislaga ef það er gert í þeim tilgangi að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða. Í breytingunni felst einnig að afurðastöðvanna þurfa ekki lengur leyfi landbúnaðarráðherra til þess að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til samræmis við aukna ábyrgð afurðastöðvanna sjálfra á verðlagningu.“

12. Markmið búvörulaga eru margvísleg en skv. a lið 1. gr. þeirra er aukin hagkvæmni á meðal þeirra markmiða og verður ekki annað ráðið en að þeirri hagkvæmni verði náð með samstarfi á milli afurðastöðva. Endurspeglast það skýrlega í greinargerð með lögunum.
13. Rétt er að hafa í huga að samkvæmt 7. gr. búvörulaga eru afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu ákvörðuð af þriðja aðila. Er mögulegt skv. ákvæðinu að ákveða að undanskilja ákveðnar vörutegundir verðlagningarákvæðum þegar samkeppni er talin næg til þess að tryggja æskilega verðmyndun og sanngjarnt verðlag. Er ekki fyrir hendi fullt frelsi til verðákvæðna af hálfu mjólkurframleiðenda.
14. Hefur samstarf á sviði mjólkurframleiðslu skilað neytendum og bændum miklum ávinningi á umliðnum árum. Ísland er hvort tveggja fámenn og strjálbýlt. Það er því ljóst að kostnaður við að safna mjólk er hár á Íslandi samanborið við önnur lönd auk þess sem afkastamiklar vélar til framleiðslu mjólkurafurða anna auðveldlega allri innanlandseftirspurn. Með samræmdu skipulagi á framleiðslunni er því hægt að ná fram umtalsverðri stærðarhagkvæmni með góðri tækjanýtingu.
15. Þetta má skýra nánar hagfræðilega. Á mörgum mörkuðum er það svo að þegar keyptar eru nýjar og afkastamiklar vélar til að vinna mikið magn er hægt að ná fram lækkun meðalkostnaðar. Bætt skipulag söfnunar og dreifingar getur leitt til þeirrar sömu niðurstöður, þ.e. að lágmark meðalkostnaðar verður lægra en áður. Lágmark meðalkostnaðar er einnig markaðsverð á samkeppnismarkaði samkvæmt viðteknu líkani rekstrarhagfræðinnar. Ef allir keppinautar á mjólkurmarkaði annast söfnun á mjólk eða kaupa sér svo öflugar vélar að þær anna innanlandseftirspurn yrði lágmark meðalkostnaðar hærra þar sem kostnaður hvers og eins myndi dreifast á færri einingar. Markaðsverð á samkeppnismarkaði yrði því hærra en gildandi verð í núverandi kerfi.
16. Þá felst í því tvíverknaður að halda úti mörgum kerfum til söfnunar á mjólk úr sömu sveit og leiðir það aðeins til aukins kostnaðar. Samstarf og samvinna getur því náð fram meiri hagkvæmni í mjólkuriðnaði en mögulegt væri með samkeppni. Hið sama á við til að mynda í flutningi og dreifingu á raforku en veitt eru einkaleyfi fyrir þeirri þjónustu sbr. raforkulög

nr. 65/2003. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að auk þess sem afurðarstöðvum í mjólkuriðnaði er heimilt að hafa með sér samstarf eru þær undirseldar verðlagsákvörðunum verðlagsnefndar. Ættu afurðarstöðvar í mjólkuriðnaði því ekki að geta haft fákeppnishagnað úr starfsemi sinni. Þannig á hvort tveggja að vera tryggt hagkvæmni í framleiðslu og hagstæð verð til neytenda.

17. Hefur reynslan af gildandi lögum verið góð hvað varðar mjólkuriðnaðinn. Verð til bænda hafa batnað og hagur neytenda vænkast. Hefur ekki verið sérstakt ákall eftir því í samfélaginu að gera breytingar á þessum lagaákvæðum.

2. Lög nr. 30/2024 um breytingu á búvörulögum

18. Í gildi hafa verið ákvæði um framleiðendafélög í hérlendum lögum frá vormánuðum 2024 sbr. l. nr. 30/2024 sem frumvarpsdrögum er stefnt að því að afnema. Gildandi lög eru hins vegar afrakstur langs samráðsferlis atvinnulífs og stjórnvalda. Mætti mögulega rekja upphaf þeirra til yfirlýsingar ríkisstjórnar dags. 29. september 2020 sem birt var í tengslum við mat á forsendum fyrir áframhaldandi gildi svokallaðs Lífskjarasamnings. Á meðal aðgerða sem tilgreindar voru í henni var að sérstaklega skyldi líta til 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 þess að staða bænda og afurðastöðva væri óviðunandi að leitað yrði leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu.
19. Var málið til umræðu í nokkurn tíma milli ráðuneytisins og fjölmargra sérfræðinga og haghafa. Þannig vann Lagastofnun Háskóla Íslands á árinu 2020 skýrslu um heimildir til undanþágu frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar. Niðurstaðan var sú að heimilt væri að veita undanþágur frá samkeppnislögum vegna búvöruframleiðslu. Hefur Carl Baudenbacher fyrrverandi dómari við EFTA dómstólinn komist að sömu niðurstöðu í minnisblaði frá 8. maí 2024. Hefur einnig verið aflað mats á væntum sparnaði samhliða aukinni stærðarhagkvæmni í kjötvinnslu. Sýna útreikningar að samfélagslegur ávinningur hleypur á milljörðum.
20. Sauðfjárrækt hefur staðið sérstaklega illa á undanförunum árum. Gaf Byggðastofnun út skýrslu í maí 2022 þar sem fjallað var um stöðu sauðfjárræktar sérstaklega. Sagði þar:

„Rekstrarafkoma sauðfjárþúnaðar undanfarin ár hefur verið neikvæð. Rekstrarniðurstaða fyrir fjármagnsliði og afskriftir hefur verið neikvæð frá árinu 2018. Það þýðir að meðalbúið stendur ekki undir neinni fjárfestingu, hvað þá heldur vaxtakostnaði eða afborgunum af lánum. Þetta leiðir af sér að væntanlega hafi dregið úr viðhaldi, endurræktun og áburðarkaupum. Slíkt getur ekki gengið til lengdar. Ofan á þetta kemur að vinnuliðurinn er líklega vanreiknaður þó gögn vanti til að styðja það.

Ekki er útlit fyrir að rekstur sauðfjárþúnaðar batni á næstu 2-3 árum. Þannig hafa flest innflutt aðföng landbúnaðarins hækkað um tugi prósent og áburðarverð nær tvöfaldast á undanförunum misserum. Það þýðir, að óbreyttum tekjum, að forsendur sauðfjárþúnaðar eru brostnar. Það stefnir í að rekstrarniðurstaða meðalsauðfjárþúnaðar sem hlutfall af tekjum verði neikvæð um allt að 50% og að rekstrarniðurstaðan fyrir fjármagnstekjur og afskriftir verði neikvæð um 25%.“

21. Hinn 7. júní 2022 skipaði matvælaráðherra spretthóp til þess að skila til ráðherra tillögum og valkostum vegna þeirrar stöðu sem þá var upp í matvælaframleiðslu á Ísland. Var hópurinn meðal annars skipaður í tilefni af því að aðföng til frumframleiðslu landbúnaðarafurða höfðu hækkað mjög mikið og fyrir séð að röskun gæti orðið í framleiðslu matvæla hér á landi. Gæti það haft neikvæð áhrif á fæðuöryggi, leitt til tapaðra starfa, byggðaröskunar og haft neikvæð áhrif á ferðapjónustu svo eitthvað sé nefnt. Var meðal annars tekið mið af áður nefndri skýrslu Bygðastofnunar. Í skýrslu spretthópsins sagði svo:

„Við blasir að mikil þörf er fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og eru í því fólgendir 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. Samtökum fyrirtækja í þessum geira verði gert að skila til stjórnvalda fyrir haustið áætlun um hvernig þau hyggist nýta slíkar samstarfs- og hagræðingaheimildir og áætlaðan langtímaávinning neytenda og bænda. Ríkið stuðli að slíkri þróun með úreldingar- eða umbreytingastyrkjum. Á þessu hagræðingartímabili yrði sláturleyfishöfum skylt að tryggja bændum opinberlega ákvarðað lágmarksverð a.m.k. til kinda – og nautakjötsframleiðenda. Endurskipulagning og hagræðing á þessu sviði, sem lengi hefur verið talað fyrir mun ekki skila ávinningi til bænda og neytenda fyrr en á komandi misserum en rík þörf á að hefjast þegar handa og því er lagt til að lagaheimilda verði aflað eins fljótt og mögulegt er.“

22. Breið samstaða náðist einnig um það meðal samtaka í atvinnulífinu að afurðastöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslur fengju undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í samræmi við framangreinda tillögu.
23. Samþykkt var hinn 1. júní 2023 þingsályktun um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040 mótatkvæðalaust. Í lið 6.2. segir svo:

„Tryggt verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.“

24. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni sagði svo:

„Stuðla þarf að auknum ábata neytenda og aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur en jafnframt að gæta að hagsmunum innlendra framleiðenda. Til að stuðla að framangreindu er nauðsynlegt að innlend landbúnaðarframleiðsla búi við samkeppnisaðhald en á sama tíma tryggja stöðugt starfsumhverfi greinarinnar. Auk þess þarf að tryggja með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.“

25. Er ljóst að tilvitnað ákvæði styður við óbreytt lög enda verður ekki annað ráðið en að það hafi verið ætlun Alþingis þegar landbúnaðarstefnan var samþykkt. Í frumvarpsdrögum er hins vegar látið að því liggja að framangreint ákvæði landbúnaðarstefnunnar styðji við tillögurnar sem nú eru til samráðs en á það verður engan vegin fallist.

3. Aðstæður á Norðurlöndum og skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum

26. Því er gjarnan haldið fram í tengslum við það málefni sem hér er til umræður að sérstakar skyldur hvíli á Íslenska ríkinu á grundvelli aðildar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sbr. lög nr. 2/1993 sem komi í veg fyrir að gripið verði til aðgerða bændum til hagsbóta. Er meðal annars látið að því liggja í greinargerð frumvarpsdraganna. Það er þó á misskilningi byggt.
27. EES-samningurinn er í grundvallaratriðum fríverslunarsamningur sem byggir á svokölluðu fjórfrelsi, þ.e. frjálsu flæði fjármagns, vara, vinnuafis og þjónustu. Til þess að allir sitji við sama borð er svo gengið út frá því að aðildarríki samningsins stuðli að því að samræma þau lög sem gilda um þau viðskipti sem heyra undir samninginn.
28. Mikilvægar undantekningar eru gerðar frá framangreindri skyldu hvað varðar landbúnað og sjávarútveg. Eru þessar atvinnugreinar alfarið fyrir utan gildissvið samningsins um evrópska efnahagssvæðið. Hafa því aðildarríki samningsins fullan rétt til þess að ráðstafa þeim málum með þeim hætti sem þau kjósa.
29. Hér má nefna að á Norðurlöndunum gildir almennt að landbúnaður nýtur undanþágu frá samkeppnisreglum, í mismiklum mæli þó. Sérstakar reglur er fyrir hendi í Svíþjóð, Danmörku og Finnlandi sem öll eru í Evrópusambandinu hvað varðar svokölluð framleiðendafélög. Er það sérstaklega heimilað með reglugerð ESB nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir. Eru hvorki Ísland né Noregur bundin af tilvitnaðri reglugerð.
30. Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins ná ákvæði hans ekki til tiltekinna framleiðsluvara. Án þess að fjalla of ítarlega um þá vöruflokka má segja að nær allar landbúnaðar- og sjávarafurðir séu þar undanskyldar. Sú staðreynd að áður nefnt ákvæði EES-samningsins færir ákveðna vöruflokka út fyrir samninginn leiðir til þess að sú skylda Íslands að taka upp almenn samkeppnislög nær ekki til þeirra flokka. Væri Íslandi því frjálst að undanskilja landbúnað í heild sinni samkeppnislögum. Um það hefur hins vegar ekki verið rætt og þau skref sem stigin hafa verið með breytingum á búvörulögum hingað til hafa verið varfærin.
31. Er ljóst að framleiðendafélög á Norðurlöndum taka mið af aðstæðum á hverjum stað og að félögin njóta, í mismiklum mæli, undanþágu frá samkeppnisreglum. Ganga Norðmenn þar lengst þar sem þeir undanþiggja nær allt framleiðsluferlið samkeppnislögum. Það er ekki nema eðlilegt að íslenskum landbúnaði sé með sama hætti veitt nauðsynlegt svigrúm til hagræðingar. Þá er einnig rétt að benda á að undanþágurnar sem fyrir hendi eru á Norðurlöndum eru almennt sniðnar að aðstæðum í hverju landi þannig að samvinnufélög með rætur í viðkomandi samfélagi eru ekki útilokuð frá þátttöku í nauðsynlegri hagræðingu.

4. Nánar um stöðu afurðastöðva og sauðfjárbænda

32. Á undanförunum árum hefur rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður, einkum þó í slátrun og vinnslu sauðfjárafurða. Liggur fyrir að töluverð fjárfestingarþörf er í greininni á

næstu árum þar sem endurnýja þarf búnað og tæki. Hefur þróunin einnig verið sú að auka þær kröfur sem gerðar eru til aðstöðu fyrir vinnslu dýraafurða. Fylgir þessari fjárfestingu óhjákvæmilega umtalsverður kostnaður.

33. Hefur taprekstur einkennt rekstur afurðastöðva um langt skeið. Það liggur fyrir að afurðastöðvar á Norðvesturlandi voru reknar með tapi á síðasta ári og óvíst að 2025 verði betra að óbreyttu enda frestaðist sú hagræðing sem að var stefnt með lögum nr. 30/2024 vegna málaferla sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 56/2024 sem kveðinn var upp 21. maí 2025.
34. Verð til sauðfjábænda lækkaði verulega á árinu 2017 eftir mikið tap afurðastöðvanna árin á undan. Hefur verð þokast upp samhliða fækkun sauðfjár síðan. Fækkun dilka hefur hins vegar ekki haft jákvæð áhrif á rekstur sláturhúsa. Óhagræðið í sláturhúsunum hefur því aukist á sama tíma og verð til bænda hefur hækkað m.a. í þeirri von að stéttin hrynji ekki og framleiðsla fari niður fyrir innanlandsneyslu. Stendur greinin frammi fyrir því að eina leiðin til að þurfa ekki að lækka verð til bænda og/eða hækka verð til neytenda umfram verðbólgu sé að hagræða verulega í rekstri afurðastöðva.
35. Fækkun sauðfjár leiðir svo einnig til þess að töluverð umframframleiðslugeta verður í slátrun og vinnslu slíkra afurða. Skynsamlegasta leiðin til þess að endurnýja búnað og tæki fyrir slátrun og vinnslu til frambúðar er sú að fækka sláturhúsum og kjötvinnslum. Sá kostnaður sem fylgir búnaði og tækjum deilist þá á fleiri dýr og einingakostnaður lækkar.
36. Til þess að tryggja framtíð atvinnuvegarins á Íslandi hefur því verið stefnt að fækkun sauðfjársláturhúsa, stórgripasláturhúsa og aukinnar verkaskiptingu milli úrvinnslustaða. Þarna liggja gríðarleg tækifæri sem fyrirtæki í landbúnaði annar staðar en á Íslandi hafa fengið að framkvæma. Auðveldast er að benda á Danish Crown, Arla, Danon, Lactalis, Valio o.fl. Hafa þessi fyrirtæki öll fengið að sameinast og stækka og nýta sér hagkvæmni stærðarinnar.
37. Hefur verið lagt mat á mögulega hagræðingu sem gæti fylgt því að fækka sláturhúsum og kjötafurðastöðvum og getur KS lagt fram þau gögn til frekari stuðnings því sem hér er til umfjöllunar.

5. Varðandi efnistöð í greinargerð

38. Margt í greinargerð með frumvarpsdrögum virðist ekki eiga sér stoð í raunveruleikanum. Þannig kemur m.a. fram að nefndarálit meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis sem birtist á vef þess hinn 18. mars 2024 hafi „strax vakið hörð viðbrögð“ og að það „hlaut mikla gagnrýni“. Hér er eitthvað misfarið með þar sem gagnrýni kom öll úr einum ranni en breytingunum var mjög fagnað af þeim sem starfa í greininni enda var það hið upphaflega frumvarp sem vakti hörð viðbrögð.
39. Þá segir einnig í greinargerð frumvarpsdraganna að það sé mat Samkeppniseftirlitsins að gildandi lög stangist á við EES-samninginn en afar takmörkuð sjálfstæð greining birtist í frumvarpinu. Í þessu samhengi má vísa til þess sem þegar er rakið en eins benda á að við samþykkt gildandi laga lágu fyrir ítarleg lögfræðialit um að gildandi lög séu í samræmi við EES-samninginn. Hefur verið vikið að því stuttlega hér á undan. Er það sérstaklega athyglisvert að í greinargerð frumvarpsdraganna er aðallega fjallað um sáttmálann um starfshætti ESB og sameiginlegu landbúnaðarstefnuna en Ísland er ekki aðili að

sáttmálanum um starfshætti ESB og sameiginlega landbúnaðarstefna ESB hefur ekki verið innleidd á Íslandi.

40. Loks ber greinargerð með frumvarpsdrögum það með sér að náíð samstarf var haft við Samkeppniseftirlitið við gerð frumvarpsins en lítil sem engin tilraun gerð til sjálfstæðrar greiningar ráðuneytisins á aðstæðum í landbúnaði eða mögulegum áhrifum frumvarpsins verði það að lögum. Er þannig ekki vikið að afkomu bænda, þörfinni fyrir hagræðinu afurðastöðva, mikilvægi stærðarhagkvæmni eða greind sú samkeppni sem fyrir hendi er á þeim mörkuðum sem frumvarpið varða.

6. Mat á áhrifum

41. Mat á áhrifum er í skötulíki í greinargerð frumvarpsdraganna. Er umfjöllunin í meginatriðum aðeins almennar athugasemdir um efni frumvarpsins og þess háttar frekar en raunveruleg greining á áhrifunum.
42. Virðist gengið út frá því að áhrifin verði svo gott sem engin í tilviki MS („ætti félagið því að geta starfað að mestu óbreytt“) en óljós hvað varðar kjötafurðastöðvar („ekki er hægt að fullyrða að þær uppfylli þau skilyrði sem þetta frumvarp felur í sér“). Virðist sem frumvarpshöfundar átti sig ekki á því hvaða afurðarstöðvar fullnægi skilyrðum þeim sem gerð eru til framleiðendafélaga.
43. Rétt er að mótmæla því alfarið að áhrifin verði engin í mjólkuriðnaði. Má vísa til þess sem sagði hér í upphafi um það hversu vel núverandi fyrirkomulag í mjólkuriðnaði hafi reynst því til staðfestingar. Hefur KS tekið átt í samstarfi við Auðhumlu um mjólkurframleiðslu og er grundvöllur þess samstarfs í fullkomnu uppnámi verði frumvarpsdrögin samþykkt óbreytt.
44. Þá má benda á að gildandi samkeppnislög ráð fyrir sérstakri minniháttarreglu þannig að fjöldi bænda getur efnt til samstarfs um samhæfingu og upplýsingaflæði enda markaðshlutdeild hvers líklega aldrei hærri en 1%. Slíkt samstarf er hins vegar ekki af þeim toga sem þörf er á til þess að ná fram hagræðingu í afurðavinnslu. Sú hagræðing sem þarf að eiga sér stað í vinnslunni sem er mjög fjármagnsfrek og af allt öðrum skala.
45. Er erfitt er að sjá að bændur muni hafa bolmagn til þess að stofna til nýrra félaga frumframleiðenda og fjárfesta í þeim tækjum sem nauðsynleg eru til þess að hefja og standa að slátrun og framleiðslu búvara. Er því afar ósennilegt að frumvarpið geti leitt til breytinga í fyrirkomulagi afurðastöðva í landbúnaði sem auka hagkvæmni í greininni. Verði ekki aukin hagræðing afurðarstöðva búfénaðar verða engar forsendur til þess að hækka verð til bænda og lækka verð til neytenda á næstu árum.
46. Til frekar sönnunar þess hversu takmörkuð greining hefur farið fram þá virðast allir þeir aðilar sem falla undir skilgreiningu hugtaksins „frumframleiðendur“ vera framleiðendur á hvítu kjöti, þ.e. kjúkling og svíni. Hafa framleiðendur slíkra afurða hins vegar ekki verið í sömu vandræðum á undanförunum árum og t.a.m. sauðfjárþændur og afurðastöðvar sem slátra og vinna aðrar kjöttegundir.
47. Engin umfjöllun er um þau jákvæðu áhrif sem stærðarhagkvæmni í mjólkurframleiðslu og slátrun og afsetningu kjötafurða hefur haft og getur haft til frambúðar. Með frumvarpinu

er þeirri hagkvæmi varpað fyrir róða og íslenskur landbúnaður myndi standa mun hallari fæti á eftir. Afurðaverð til bænda myndu þá að öllum líkindum lækka og verð til neytenda hækka. Myndi það leiða til þess að bændur þyrftu að bregða búi.

48. Loks er stutt í að búvörusamningar verði endurnýjaðir. Er ljóst að sú grundvallarbreyting sem lögð er til í frumvarpsdrögunum setur núverandi samninga í allt annað samhengi og eru forsendur þeirra jafnvel brostnar. Eðlilegast væri að umræður um breytt búvörulög yrðu tekin upp samhliða umræðum um nýja búvörusamninga enda hvort um sig mikilvægur hluti umgjörðar landbúnaðarins.
49. Hærri verð til bænda eru forsenda þess að bændur geti haldið áfram framleiðslu sinni. Er næsta víst að hækki verðið muni það leiða til þess að einhverjir bændir muni neyðast til þess að bregða búi. Í mati á áhrifum í frumvarpsdrögunum er ekkert fjallað um þennan möguleika.

7. Vafi um hvort lögin samræmist stjórnarskrá og sjónarmið um lagaskil og afturvirkni laga

50. Mælt er fyrir um friðhelgi eignaréttar í 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir „stjórnarskráin“). Í eignarrétti felst almennt heimild eiganda til að hagnýta og ráðstafa eign sinni með þeim takmörkunum sem leiða af ákvæðum laga og réttindum annarra. Með þeim lögum sem ætlunin er að setja kunna að vera gerðar verðlausar eignir afurðarstöðva og að falli úr gildi lögmætir samninga sem gerðir hafa verið og farið eftir um árabíl.
51. Leiða má af ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, lagaáskilnaðarreglunni, að ekki verði talið heimilt að skerða eignaréttinn nema skv. skýrum almennum lagafyrirmælum. Leiðir það beinlínis af texta ákvæðisins að eignarnám er óheimilt nema samkvæmt lagafyrirmælum. Þurfi þá auk þess að koma til almenningsþörf og fullt verð.¹
52. Er það ennfremur meginreglan við lögskýringu að skýra beri þröngt ákvæði laga sem takmarka eða skerða frelsi borgaranna og réttindi. Verði ákvæði þeirra ekki talin ná til annarra atvika eða fela í sér frekari takmarkanir og/eða skerðingar en orðalag þeirra kveður á um. Þetta kemur skýrt fram í dómum Hæstaréttar svo sem máli nr. 239/1987.
53. Nýtur atvinnufrelsi verndar 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um: „að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa“. Eiga sömu sjónarmið hér við og eiga við um 72. gr. stjórnarskrárinnar sem rakin eru hér að framan, þ.e. að óheimilt er að skerða atvinnufrelsið nema samkvæmt skýrum almennum lagafyrirmælum og ákvæði sem skerða atvinnufrelsi manna ber almennt að túlka þröngt.
54. Leiða þessi ákvæði stjórnarskrárinnar til þess að óheimilt er almenna löggjafanum að skerða eignaréttindi eða atvinnufrelsi nema að sérstökum skilyrðum uppfylltum. Með frumvarpsdrögunum virðist hins vegar vera gengið mun nær þessum réttindunum en heimilt er að margvíslegu leyti. Nægir þar að nefna að ráðgert er að afnema það samstarf sem hefur verið fyrir hendi í mjólkuriðnaði um árabíl. Mun það hafa í för með sér umtalsverða röskun á hagsmunum afurðastöðva í mjólkuriðnaði en einnig bænda og

¹ Gunnar G. Schram (1999). Stjórnskipunarréttur. Háskólaútgáfan 1999, bls. 554-556

neytenda. Þá er sennilegt að félög sem reiða sig á hrámjólk frá afurðastöðvum muni vera í verri stöðu en nú er.

55. Vert að benda hér einnig á niðurstöðu í dómi Hæstaréttar í máli nr. 15/2000 í þessu samhengi. Höfðaði Stjórnugrís málið gegn íslenska ríkinu þar sem ákveðið hafði verið að tiltekin framkvæmd félagsins skyldi háð umhverfismati. Sagði m.a. í forsendum dómsins:

„Í 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er kveðið á um friðhelgi eignaréttar og í 75. gr. hennar um atvinnufrelsi, sbr. 10. gr. og 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Má hvorugt skerða nema með lagaboði að því tilskildu, að almenningsþörf krefji. Þessi fyrirmæli stjórnarskrárinnar verða ekki túlkðu öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.“

56. Saman veita ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar vernd eignaréttar og atvinnufrelsis sem aðeins verður skert með skýru lagaboði. Er óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun að þessu leyti.
57. Er ákvæði frumvarpsdraganna hins vegar með þeim hætti að gert er ráð fyrir heimild Samkeppniseftirlitsins til freklegs inngrips í þegar gerða samninga sem varla verður séð að standist framangreind sjónarmið.
58. Eins eru ráðgerð víðtæk inngrip í rekstur einstakra félaga með reglugerðarheimildum sem finna má í frumvarpsdrögum. Svo víðtækum að verði reglugerðarheimildirnar nýttar verður trauðla séð að framleiðendafélög verði sjálfstæð félög heldur miklu nær því að vera ríkisstofnanir. Slík inngrip í atvinnurekstur geta ekki verið greininni til framdráttar.
59. Loks bera að víkja að lagaskilum og sjónarmiðum um afturvirkni laga. Er engin umfjöllun í drögum um lagaskil heldur aðeins tekið fram að lögin öðlist þegar gildi. Löggjafinn getur ekki með einfaldri lagabreytingu afnumið stöðu framleiðendafélaga hafi þau aflað sér stöðunnar í tíð gildandi laga. Myndi því aðeins nýjum félögum vera nauðsynlegt að sækja sérstaklega um til Samkeppniseftirlitsins svo dæmi sé nefnt. Með sama hætti verður að telja að reglur gildandi laga myndi eiga við um þau félög enda allsendis óvíst hvort stofnað hefði verið til nokkurra framleiðendafélaga á grundvelli reglna á borð við þær sem finna má í frumvarpsdrögum.
60. Jafnframt er það svo að sjónarmið um afturvirkni leiða til þess að óheimilt er að afnema þær ráðstafanir eða samninga sem þegar hefur verið gripið til í hagræðingarskyni. Myndi það brjóta freklega gegn atvinnu- og eignaréttindum þeirra sem að þeirri hagræðingu hafa staðið.
61. Hér skiptir aftur máli stjórnskipuleg vernd eignaréttar og atvinnufrelsis sem hamlar því að löggjafinn geti með afturvirkum hætti afnumið þegar veitt réttindi. Er ennfremur almennt viðurkennt að afturvirkni sé jafnan óheimil þegar um íþyngjandi lagareglur er að ræða. Að óbreyttu væri ríkið að skapa sér fordæmalausa skaðabótaskyldu ef efni frumvarpanna yrði að lögum.

8. Niðurlag

62. KS telur einboðið að frumvarpsdrög þau sem lögð hafa verið fram í samráðsgátt muni hafa í för með sér umtalsverða kjararárnrnun bænda og leiða til hærra verð til neytenda þvert á yfirlýst markmið. Þá mun breytingin jafnframt leiða til þess að dregið er úr þeirri hagræðingu sem þegar hefur orðið í greininni. Myndi frumvarpið í óbreyttri mynd því nær örugglega hafa neikvæð áhrif á landshag.
63. Þá felur frumvarpið í sér að freklega er gegnið gegn eignarétti og atvinnufrelsi þeirra sem starfa í greininni. Er öruggt að það yrði ekki liðið bótalaust ef málinu yrði skotið til dómstóla.

Virðingarfyllst,
f.h. Kaupfélags Skagfirðinga svf.



Snorri Stefánsson, lögmaður