

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

III. kafli laganna verður með fyrirsögninni, *Framleiðendafélög*, með tveimur nýjum greinum, 5. og 6. gr., svohljóðandi:

a. (5. gr.)

Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði gilda ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða sbr. 6. gr. eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtakabands slíkra félaga, sem varða framleiðslu og sölu búvöru, eða sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru, enda sé með þessu ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð.

Samkeppnisfirlitinu er heimilt að mæla fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélags séu óheimilir, að þeim skuli breytt, eða að skylt verði að láta af þeim, enda feli þeir í sér hættu á því að samkeppni sé útilokuð. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skulu viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir.

b. (6. gr.)

Til félaga frumframleiðenda teljast aðeins félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrsta framleiðenda búvöru. Sama gildir um samtök slíkra félaga. Félag frumframleiðenda getur meðal annars verið hlutafélag, einkahlutafélag, samvinnufélag eða sameignarfélag.

Sé hluti félags í eigu óskyldra aðila, getur félag engu að síður talist til félags frumframleiðenda enda hafi frumframleiðendur 51% hluta atkvæðarétt í félaginu og eðlileg takmörk reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila.

Sækja skal um skráningu framleiðendafélags. Í umsókn um skráningu skal umsækjandi sýna fram á að skilyrðum þessara laga og reglugerða settra á grundvelli þeirra sé uppfyllt. Þá skulu koma fram í umsókn ítarlegar upplýsingar um starfsemi félagsins og raunverulega eigendur. Heimilt er að krefja umsækjanda um viðbótarupplýsingar sem þykja nauðsynlegar til að meta umsókn.

2. gr.

Við 81. gr. laganna bætist ný 3. mgr. svohljóðandi: Ráðherra er heimilt að setja frekari skilyrði um framleiðendafélög, sbr. III. kafla laganna, þar á meðal um sérreglur, starfshætti, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf í reglugerð.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Á undanförunum árum hefur rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður, einkum þó í slátrun og vinnslu sauðfjárafurða. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 29. september 2020 sem birt var í tengslum við mat á forsendum fyrir áframhaldandi gildi Lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins, var kveðið á um skoðun á leiðum til að auka hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu. Í framhaldi sendu formenn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands formönnum ríkisstjórnarflokkanna erindi þar sem óskað var eftir því, með vísan til óviðunandi stöðu bænda og afurðastöðva, að leitað yrði leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu. Þá hefur málið verið til umræðu í nokkurn tíma milli ráðuneytisins og helstu hagaðila og vann meðal annars Lagastofnun Háskóla Íslands skýrslu um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar á árinu 2020. Þá var tillaga að lagabreytingu gerð í skýrslu spretthóps um alvarlega stöðu í matvælaframleiðslu árið 2022. Í kjölfar skýrslu framangreinds spretthóps var frumvarp til laga um breytingar á búvörulögum sem veittu afurðastöðvum tiltekna undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga sett á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar haustið 2022. Frumvarpinu var ætlað að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu auk þess að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu. Gerðar voru alvarlegar athugasemdir við efnistöð frumvarpsins í samráðsferli. Þar kom m.a. fram að Samkeppniseftirlitið teldi þá undanþágu sem lögð var til í frumvarpsdrögunum mögulega fara gegn ákvæðum EES samningsins. Auk þess gengi sú undanþága mun lengra en viðgangist í nágrennalöndum og hætta væri á að hagsmunir kjötafurðastöðva færu ekki saman við hagsmuni bænda.

Í ljósi þeirra athugasemda sem bárust í framangreindu samráðsferli var horfið frá framlagningu þess frumvarps og þess í stað hafin vinna við það frumvarp sem nú er lagt fram.

Frumvarpið sem nú er lagt fram heimilar fyrirtækjum í eigu eða undir meirihlutastjórn frumframleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrennalöndum. Þá getur félag talist til framleiðendafélags ef frumframleiðendur hafa að lágmarki 51% atkvæðarétt í félaginu. Einkum er horft til reglna ESB á þessu sviði. Með því er stefnt að því að styrkja stöðu framleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar. Stefnt er að því að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar en tíðkast í nágrennalöndum okkar.

Frumvarpið er samið í matvælaráðuneytinu.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Undanfarin misseri hafa samtök í atvinnulífinu óskað eftir því að afurðastöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar. Þá hafa samtökin lagt áherslu á að með þessu megi jafna stöðu bænda miðað við það sem gerist erlendis.

Þann 1. júní 2023 var þingsályktun um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040 samþykkt á Alþingi, sbr. þingskjal 1930 – 914. mál. Í lið 6.2. er sérstaklega tekið fram að tryggt verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrennalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.

2. 1. Evrópusambandið

Undanþágur frá samkeppnislögum á sviði landbúnaðar í ESB eru að mestu bundnar við bændur og fyrirtæki og samtök í þeirra eigu. Eitt kjarnasvið Evrópusamstarfsins er hin sameiginlega landbúnaðarstefna þess sem varð til árið 1962. Þessi stefna einkenndist lengi vel af miklum opinberum inngripum á markaði þar sem framkvæmdastjórnin keypti birgðir til að halda uppi verði og seldi stundum undir kostnaðarverði á erlendum mörkuðum. Þetta voru kostnaðarsamar ráðstafanir og hin frægu „smjör-fjöll“ og „vín-vötn“ riðu fjárhag sambandsins á slig oftast en einu sinni á nýnda áratug síðustu aldar. Teknir voru upp framleiðslukvótar í ýmsum greinum, m.a. mjólkurframleiðslu, til þess að bregðast við þessu og árið 1992 var horfið að miklu frá fyrri stefnu um að halda uppi verði til bænda með afnámi útflutningsbóta og upptöku beinna greiðslna til bænda. Þetta var í samræmi við Urúgvæ-viðræðurnar á vegum GATT (síðar WTO) sem einnig leiddu af sér líka þróun hér á landi. Landbúnaðarstefna ESB hefur í dag tvær meginstoðir. Annars vegar beinar greiðslur eða tekjustuðning til réttahafta (stoð I) og hins vegar dreifbýlisþróunarstuðning (stoð II). Þá eru enn í gildi víðtækar heimildir til opinberra uppkaupa landbúnaðarvöru til að skapa eftirspurn og ýta undir hækkun á verði, sem og stuðningur við kostnað af birgðahaldi. Loks má nefna að tollvernd er ríkur þáttur í þessari stefnu.

Landbúnaður nýtur sérstöðu í grundvallarlögum Evrópusambandsins. Í 1. mgr. 42. gr. sáttmálans um starfshætti ESB (e. Treaty on the Functioning of the European Union) er mælt fyrir um að samkeppnisreglur sáttmálans gildi aðeins um framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarafurðir að því marki sem Evrópuþingið og ráðið ákveða samkvæmt 2. mgr. 43. gr. sáttmálans og með hliðsjón af markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar. Markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar er lýst í 39. gr. sáttmálans, en þau eru í stuttu máli að auka framleiðni, tryggja lífskjör í dreifbýlissamfélögum, tryggja stöðugleika á mörkuðum, framboð á matvöru og viðunandi verð til neytenda.

Til skýringar má vísa til dóms dómstóls Evrópusambandsins (ECJ) frá 14. nóvember 2017 í máli nr. C-671/15 Franska samkeppniseftirlitið gegn framleiðendum á belgískum salatfífla (Endives). Í málinu var deilt um hvort tiltekna samstilltar aðgerðir viðurkendra framleiðendafélaga, samtaka framleiðendafélaga og nokkurs fjölda annarra aðila, um setningu afurðaverðs og framboð á markaði, væru vegna sérstöðu landbúnaðar í sáttmálanum um starfshætti ESB, undanþegnar samkeppnisákvæðum sama sáttmála. Á þetta var ekki fallist í dóminum, eins og atvikum þar var hagað, með samstarfi framleiðendafélaga við þriðju aðila og reglur stóðu til á þeim tíma. Málið er m.a. talið mikilvægt þar sem með því var því slegið föstu að áherslur samkeppnisréttar um hag neytenda geti ekki einar varðað veginn um mat á gildi samstarfs framleiðenda í landbúnaði. Þar yrði einnig að horfa til markmiða sáttmálans með hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Í áliti lögsögumanns dómsins var forgangur landbúnaðarstefnunnar enn frekar áréttaður.

Afnám verðstuðnings, það er þess að viðhalda tilteknu verði á afurðum bænda með inngripum á markaði, varð til þess að afhjúpa í Evrópu þann markaðsbrest sem einkennir markaði með landbúnaðarvörur í iðnvæddum ríkjum og er til kominn vegna annars vegar breytilegrar eftirspurnar og langs framleiðsluferils og hins vegar veikrar stöðu framleiðenda í vinnslu og sölu afurða þar sem mestu ráða afurðastöðvar og stórar keðjur dagvöruverslana.

Hver og einn framleiðandi telst vera sérstakt fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttar (e. undertaking) með sjálfstæða efnahagslega starfsemi. Sérstakar reglur þurfa því til að koma svo framleiðendur geti átt með sér samstarf sem ekki verði talið eiga á hættu að brjóta gegn bannreglum samkeppnislaga. Heimildir framleiðendafélaga stafa af ákvæðum sáttmálans um starfshætti ESB, sem fyrr segir, en eru nú útfærðar í reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði nr. 1308/2013, með síðari breytingum. Veruleg umræða hefur verið um þessar

heimildir á næstliðnum árum, m.a. í ljósi áður nefnds dóms (sem stafar frá tíð eldri reglna) og má vænta þess að þær muni áfram taka breytingum með tímanum.

Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar geta framleiðendafélög verið starfrækt í ákveðinni grein/greinum, þau geta verið samtök slíkra félaga auk þess að til eru svonefnd lóðrétt samstarfsfélög (e. interbranch organizations) sem ætlað er m.a. að byggja upp samtal inn í framleiðslukeðjunni og fleiri en framleiðendur geta því verið aðilar að. Sérákvæði eru um hvern flokk og réttindin eru mismunandi, en reglugerðin, sem er mikil vöxtum, hefur að geyma ýmsar sérreglur um einstakar búgreinar. Sum ákvæði reglugerðarinnar gilda eingöngu um framleiðendafélög sem hafa öðlast sérstaka viðurkenningu aðildarríkja, en flest mikilverðustu ákvæðin gilda án tillits til þess hvort aflað hafi verið slíkrar viðurkenningar.

Framleiðendur og framleiðendafélög njóta almennrar samstarfsheimildar sem tekur til ýmis konar innviðaverkefna s.s. sameiginlegrar vinnslu, dreifingar, flutninga, pökkunar, geymslu, meðhöndlunar úrgangs og sameiginlegra innkaupa á aðföngum. Félögin geta bæði keypt framleiðsluna af félagsmönnum, til að vinna hana í afurðir, eða selt hana í umboðssölu. Félagsmönnum er almennt ekki skylt að selja alla framleiðslu sína í gegnum framleiðendafélag sem þeir eru aðilar að, nema um sé að ræða framleiðslu á ávöxtum eða grænmeti. Félögin geta rekið dótturfélög sem sinna einhverjum þessara verkefna. Þá er heimild gefin til að vinna að sameiginlegum markmiðum eins að aðlaga framleiðsluna að eftirspurn, gerð sölusamninga við kaupendur, gæðaverkefni, rannsókn- og þróunarverkefni sjálfbærni-verkefni og verkefni til að auka samkeppnishæfni framleiðslu félagsmanna.

Í reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði nr. 1308/2013 er sérstakur kafli um samkeppnismál. Þar er tekið fram að ráðstafanir framleiðendafélaga um framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða, eða sameiginleg geymsla, vinnsla eða meðferð afurðanna, falli ekki undir bannreglur samkeppnisákvæða sáttmála um starfshætti ESB nema markmiðum landbúnaðarstefnunnar, samkvæmt sáttmálanum, sé stefnt í hættu. Tekið er um leið fram að þessar ráðstafanir megi ekki fela í sér skyldu til samræmdrar verðlagningar eða leiða til útilokunar á samkeppni.

Í því skyni að auka fyrirsjáanleika og draga úr líkum á ágreiningi fyrir samkeppnisfyrirvöldum er sérstaklega kveðið á um það í reglugerðinni, á sama stað, að þessar ráðstafanir framleiðenda og framleiðendafélaga, geti ekki sætt banni af samkeppnisfyrirvöldum. Heimilt er framleiðendum eða framleiðendafélögum að fá staðfestingu þessa frá framkvæmdastjórninni með sérstöku álitum sem þá skuli látið í té innan fjögurra vikna, en með því má knýja framkvæmdastjórnina til að afmarka nánar hvort tilteknar ráðstafanir séu innan markmiða landbúnaðarstefnunnar og er með þessu reynt að tryggja svigrúm og fyrirsjáanleika.

Sérstök heimild er til samstarfs þegar upp koma krísur eða alvarlegt ójafnvægi á markaði með landbúnaðarvörur. Um það er fjallað í 222. gr. markaðsreglugerðarinnar og heimildin hefur almennt gildi fyrir bændur. Þessi heimild var til dæmis virkjuð vegna heimsfaraldurs Covid-19, en hún er bundin við sex mánaða gildistíma með möguleika á framlengingu í aðra sex. Framkvæmdastjórnin gaf út reglugerð á þessum grundvelli, sem þó nær ekki til verðsamráðs eða samruna, sem lýtur almennum reglum.

Í ítarlegri skýrslu um starfsemi framleiðendafélaga sem unnin var fyrir landbúnaðardeild ESB árið 2019 kemur fram að alls eru viðurkennd félög ríflega 3.500 í 25 aðildarríkjum. 60% þeirra eru þó í þremur þeirra þ.e. Þýskalandi, Spáni og Frakklandi. Meiri en helmingurinn snýst um framleiðslu á ávöxtum og grænmeti, en það er eina greinin þar sem félögin sjálf geta fengið stuðning til verkefna. Skýrslan áætlar að um 9% félaga sem eru starfandi í landbúnaðinum í heild séu viðurkennd. Það virðist því ekki almenna reglan að samtök framleiðenda óski eftir formlegri viðurkenningu enda ekki skilyrði þess að njóta allra

samstarfsheimilda að aflað sé slíkrar viðurkenningar, svo sem áður segir. Fram kemur einnig í skýrslu þessari að félagsleg virkni sé afar mismunandi í einstökum ríkjum. Í könnun sem gerð var á meðal félöganna kemur m.a. fram að þau telja sín meginmarkmið vera skipulagningu framleiðslunnar með hliðsjón af eftirspurn og markaðsfærslu hennar. Framleiðendur telja félögin veita þeim sterkari samningsstöðu í virðisbætur og hjálpi þeim að auka hagkvæmi og skilvirkni í rekstri m.a. með sameiginlegum innviðum og auknum stöðugleika (Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported. EU Commission 2019).

Framleiðendafélögin standa ekki aðeins fyrir sameiginlegri sölu og flutningum landbúnaðarvöru. Þau setja einnig sameiginleg viðmið um gæði og eiginleika framleiðslunnar. Framleiðendafélögin eru oft í nánu sambandi við félagsmenn og er framleiðendum stundum skylt að selja alla sína framleiðslu í gegnum þau skv. samþykktum. Innan Evrópusambandsins hefur verið horft til þess að bændur geti með samstarfi sínu í milli, ekki aðeins náð bættem árangri á markaði, heldur einnig náð fram ýmsum öðrum þjóðfélagslegum markmiðum, m.a. um aukna sjálfbærni framleiðslunnar, viðbrögðum við loftslagsbreytingum, bættri dýravelferð o.fl. sem ekki væri auðhægt hverjum framleiðanda fyrir sig. Athuga má að í mörgum Evrópuríkjum er langri reynsla til að dreifa af slíkum félögum, þ.e. af sameiginlegum félögum sem annast viðræður um sölu á afurðum bænda sem og af vinnslu-, þökkunar-, eða afurðastöðvum í eigu bænda, og er það þá eðlilega til þess fallið að styrkja þessa framkvæmd.

2.2. Framleiðendafélög hér á landi.

Markmiðsákvæði búvörulaga og áður laga um Framleiðsluráð landbúnaðarins hafa verið óbreytt síðan árið 1947. Markmiðsákvæðum þessum svipar í raun mjög til helstu markmiða hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Í lögunum er þannig með líkum hætti vísað til markmiða um hagkvæmi í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara, hagsmuna neytenda, framboð búvöru á markaði og að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta.

Stefna þjóðarinnar í landbúnaðarmálum hefur að sjálfsögðu breyst með tímanum. Geta má sérstaklega þjóðarsáttarsamninganna 1990 en með þeim var tekin ákvörðun um að stefna að því að afnema ýmsa þætti við stjórn búvöruframleiðslu með það að markmiði að framleiðslan yrði hagkvæmari og kostnaður mundi lækka á öllum stigum, í búrekstri, á vinnslu- og heildsölustigi og í smásöluverslun. Var unnið að þessu á vettvangi svonefndrar sjömannanefndar sem naut aðildar aðila vinnumarkaðarins. Tvær helstu breytingar í framhaldi voru annars vegar að ákveðið var að veita aðeins stuðning við framleiðslu sem markaður væri fyrir innanlands og leiddi af þessu að tekið var upp greiðslumark í mjólkurframleiðslu og sauðfjárframleiðslu í stað niðurgreiðslna og útflutningsbóta. Hins vegar var fallið frá opinberri verðlagningu, fyrst á nautakjöti og síðan á sauðfjárafurðum (1998). Um leið minnkaði ábyrgð bænda á rekstri afurðastöðva, en hluti verðákvörðunar hafði verið slátur- og heildsölu kostnaðar. Jafnhliða voru afnumdar reglur um hámark álagningar í smásölu (~17%). Vegna sterkar stöðu smásölnunnar var lýst áhyggjum við þessar breytingar af stöðu sláturleyfishafa. Var af því tilefni bent á að samkeppnislög gætu veitt vernd, þótt óvissa væri um hvernig þeim yrði beitt. Var einnig rætt um að breyttar aðstæður gætu kallað á að sláturleyfishafar mundu leitast við að færa ábyrgð á sölu afurða til bænda með einhverskonar fyrirkomulagi umboðssölu (Sjá að nokkru: Álit sjömannanefndar... maí 1993, bls. 4-8).

Í samkeppnislögum eru almennar reglur um samkeppni á markaði og er gildissvið þeirra þverlægt og almennt en ekki bundið við sérstakar atvinnugreinar. Reynt hefur á samskýringu búvörulaga og samkeppnislaga fyrir yfirvöldum samkeppnismála og er reynslan sú að búvörulög hafa verið túlkuð þrengjandi og ekki verið unnt að höfða til meginreglna laganna

eða forsögu. Hér má t.d. vísa til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 9/2009 um að leggja sekt á Bændasamtök Íslands vegna þess að talið var að ólögmaett verðsamráð hefði falið í ályktun kjaranefndar bænda, sem samþykkt var á búnaðarþingi, um að „afurðaverð til bænda“ yrði að „hækka í samræmi við aukinn tilkostnað“. Í ákvörðun eftirlitsins var rakið að ýmis ákvæði búvörulaga, sem og annarra laga, „geti falið í sér önnur markmið og annan tilgang en samkeppnislög og því geti ákvæði þessara laga stangast á.“ Til þess að sérlagaákvæði geti undanþegið tilteknar athafnir frá ákvæðum samkeppnislaga þurfi sérákvæðin að mæla skýrt fyrir um „...heimild eða skyldu til slíkra athafna“ eða að „slíkt megi með ótvíræðum hætti ráða af viðkomandi sérlagaákvæði með rétttri lögskýringu.“ Ákvörðunin var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála 22. maí 2009 þótt álögð sekt væri lækkuð verulega.

Í búvörulögum eru engin almenn ákvæði um heimildir framleiðenda eða samtaka þeirra til að vinna sameiginlega að markaðsstarfi eða grípa til aðgerða sem telja mætti við tilteknar aðstæður að gætu gengið nærri bannreglum samkeppnisréttar. Þó eru ýmis ákvæði í lögnum sem víkja frá samkeppnislögum í þeim tilgangi að fylgja eftir markmiðum laganna. Þar má nefna ákvæði um fjárframlög ríkisins, verðlagningu einstakra afurða og heimildir fyrir samtök framleiðenda til að setja viðmiðunarverð fyrir nauta- og kindakjöt í viðskiptum við afurðastöðvar. Auk þess eru sérstakar heimildir í 13. og 71. gr. búvörulaga, sem heimila aukið en vel afmarkað samstarf afurðastöðva í mjólkuriðnaði, sem að mestu eða öllu leyti eru í eigu mjólkurframleiðenda, en leiddar hafa verið líkur að því þessar heimildir hafi verið forsenda hagræðingar sem skilað hafi bændum og neytendum ávinningi sem nemi tveimur til þremur milljörðum kr. á ári. Um leið hefur verið óvissa um gildissvið þessarar undanþágu, sem greiddist úr að nokkru með dómi Hæstaréttar í máli nr. 26/2020, sem varðaði markaðsaðgerðir sem ekki var talin að rúmuðust innan samstarfsheimilda afurðastöðva í mjólkuriðnaði og af því leiddi að 11. gr. samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gilti um þá háttsemi sem um var deilt í málinu.

Með hliðsjón af öllu ofangreindu er með frumvarpi þessu leitast við að rýmka möguleika bænda, það er frumframleiðenda búvöru, til þess að auka samstarf sín í milli í því skyni að starfa að sameiginlegum hagsmunamálum, þar með talið sölu, vinnslu og markaðssetningu á afurðum sínum. Þó er ljóst að ætíð er gert ráð fyrir því að samrunareglum samkeppnisréttar sé fylgt, hér sem annars staðar. Með frumvarpinu er leitast við að tryggja að bændur og félög þeirra geti notið líkra heimilda á markaði, að gættum samkeppnissjónarmiðum, og þekkist í samanburðarlöndum. Er það í samræmi við það sem fram kemur í áðurnefndri þingsályktun um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland, sem samþykkt hefur verið á Alþingi. Þar kemur fram, líkt og að ofan greinir, að 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.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að:

- a) mælt verði fyrir um heimildir frumframleiðenda og félaga þeirra til að eiga með sér samstarf til að vinna að hagsmunamálum, þar með talið markaðsmálum.
- b) mælt verði fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með framkvæmd þessara heimilda og um leið reynt að afmarka betur mörkin milli samkeppnisréttar og búvörulaga og að;
- c) skilyrði þess að félag teljist til framleiðendafélags verði afmarkað sérstaklega.

3.1. Samstarf framleiðenda og framleiðendafélög.

Með greininni er lagt til að veitt verði almenn undanþága frá samkeppnislögum sem ná til samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarvöru, eða samninga og ákvarðanir félaga í eigu eða undir stjórn slíkra framleiðenda. Ákvæði 1. málsgreinar speglar orðalag 1. mgr. 28. gr. þýsku samkeppnislaganna (þ. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), sem nýverið voru endurútfegin. Bakgrunnur hinna þýsku laga og samskonar löggjafar í öðrum ríkjum ESB eru ákvæði í reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði í Evrópusambandinu nr. 1308/2013, sem áður getur. Hér vísast bæði til ákvæða hennar um framleiðendafélög og sérstakra ákvæða um samkeppni í 209. gr. reglugerðarinnar. Í þýsku lögunum er áskilið, eins og lagt er til með grein þessari, að með þessum aðgerðum sé ekki sett fast verð í viðskiptum (þ. keine preisbindung gehalten) eða samkeppni útilokuð (þ. den Wettbewerb nicht ausschließen), en það eru skilyrði sem koma beinum orðum úr 2. mgr. 1. tl. 209. gr. reglugerðarinnar.

Hvað snertir fyrra skilyrðið um fast verð má athuga að flest framleiðendafélög hafa með höndum sameiginlegt skipulag og sölu á afurðum fjölda framleiðenda. Þessi félög starfa eins og hvert annað félag á markaði, taka við framleiðslunni frá bændum og selja hana á markaði, ýmist óunna eða nánar unna í afurðir. Þetta bann við að setja fast verð nær því ekki til þessara félaga heldur aðeins til lauslegra samstarfs framleiðenda, oft á vettvangi félaga sem hafa ekki fjárhagslegan tilgang, sem t.d. hafa sett sér sameiginleg viðmið eða reglur um framleiðsluna, en hafa ekki yfirfært eignarhald á framleiðslunni, haga sér sjálfstætt á markaði og geta því ekki talist til eins aðila í skilningi samkeppnislaga. Dæmi eru að vísu um takmarkaðar undanþágur frá þessu eða markatilvik. Vegna erfiðleika á mjólkurmörkuðum eftir afnám kvótakerfis var mjólkurbændum í ESB þannig heimilað í samningum við afurðastöðvar að krefjast verðs sem ákveðið mundi vera í samningum afurðastöðvar við framleiðendafélag sem þeir væru aðilar að, án tillits til þess hvort framleiðendafélagið eignaðist mjólkina (sjá: 126.gr. reglugerðar ESB 261/2012; síðar 149. gr. reglugerðar ESB 1308/2013). Þessi regla er að vísu bundin takmörkun við að umfang þessara samninga á mörkuðum í smærri ríkjum ESB megi ekki nema hærra hlutfalli en 45% af heildarframleiðslu. Vegna sérreglu um mjólkurframleiðslu í íslenskum lögum og sterkrar stöðu framleiðendafélaga í úrvinnslu mjólkur hér á landi er ekki ástæða til að spegla þessa sérreglu í íslenskan rétt. Hvað snertir síðara skilyrðið um að ráðstafanir megi ekki útiloka samkeppni þá er með því átt við að þegar framleiðendur eða framleiðendafélög starfa utan við þær heimildir sem frumvarpið gerir ráð fyrir að þeir eða þau njóti, þá skuli almennar samkeppnisreglur taka við þegar þeim sleppir. Orðalaginu er um leið ætlað að fela í sér bendingu um að ekki megi gera ráð fyrir því, að markmið búvörlaga verði ætíð að víkja við lögskýringu gagnvart samkeppnislögum nema ákvæði laganna séu þeim afmarkaðri eða afdráttarlausari, eins og hætt er við að geti orðið hér á landi þar sem túlkun lagaheimilda verður æ strangari. Orðalagið kemur úr þýsku samkeppnislögum og gefur nokkuð svigrúm þar sem sagt er að ekki megi „útiloka“ samkeppni. Eitt dæmi til skýringar um hvernig þetta getur komið til framkvæmdar má taka úr reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði þar sem eru sérstök ákvæði um heimildir framleiðendafélaga til að gera samninga við fyrsta kaupanda. Voru þessi ákvæði tekin upp árið 2017, í því skyni að efla stöðu framleiðenda á markaði, en með þeim er framleiðendum heimilt að semja við afurðastöðvar um skiptingu afkomu við sölu á markaði (e. value sharing) sem getur almennt varðað við bannreglur samkeppnislaga. Undir þetta geta fallið ákvæði um skiptingu ágóða eða taps vegna framtíðarþróunar á söluverði afurða á markaði. Yrði frumvarpið að lögum má ætla að þetta fyrirkomulag geti rúmast innan þess, enda felst ekki í þessu að samkeppni sé útilokuð heldur að byggt sé fremur á markmiðum búvörlaga og sérreglu frumvarpsins. Lagt er til í 2. grein frumvarpsins að ráðherra verði heimilt að setja nánari skilyrði í reglugerð og mætti huga að þessu í slíkri reglugerð.

3.2. Eftirlit samkeppnisyfirvalda og samspil samkeppnislaga og búvörulaga.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ákveða að einstakir samningar eða ákvarðanir skv. 1. mgr. séu óheimilir, að þeim skuli breytt, eða að skylt verði að láta af þeim, enda feli þeir í sér hættu á því að samkeppni sé útilokuð. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skulu viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir. Þessi ákvæði frumvarpsins byggja á fyrirmynd í tilvísaðri reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði.

Í reglugerðinni eru ýmiss önnur ákvæði sem mögulegt hefði verið að spegla í íslenskan rétt en ekki þykir ástæða til. Sérstaklega má geta ákvæðis í 209. gr. reglugerðarinnar sem heimilar framleiðendafélögum að krefjast álits framkvæmdastjórnarinnar á því hvort aðgerðir þeirra rúmist innan almennra heimilda framleiðendafélaga og skal álit stofnunarinnar þá að jafnaði liggja fyrir innan fjögurra vikna. Slík beiðni er borin undir DG-AGRI, það er stjórnardeild ESB fyrir landbúnað og má með því segja að með því sé mögulegt að fá álit annarrar stjórnardeildar sem betur þekkir til markmiða hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu og getur stutt við samkeppnisyfirvöld í hverju ríki um sig með þeim hætti. Ekki þykir ástæða til að leggja slíka framkvæmd til hér á landi líkt og fyrr greinir en þó má benda í þessu sambandi á heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd þessara ákvæða frumvarpsins, sem mögulega getur þjónað sama tilgangi. Þá er einnig sérstök sönnunarregla á sama stað í reglugerðinni, gr. 209, sem ekki er ástæða til að rekja nánar, en gæti haft þýðingu við þessar aðstæður.

3.3. Afmörkun þess hvaða félög teljast til framleiðendafélaga.

Í margnefndri markaðsreglugerð ESB eru gerðar lágmarkskröfur til framleiðendafélaga en þar er ekki gerð krafa um að framleiðendafélög lúti einhverju tilteknu félagsformi. Algengast mun þó enn vera, a.m.k. í þeim félögum sem hafa vinnslu á hendi og þá einkum í Norður Evrópu, að félagsformið sé samvinnufélag. Ástæðan fyrir því mun að verulegu leyti skattalegs eðlis, m.a. þar sem afkoman er færð til eigenda vegna sölu eigin afurða og því skattlögð á einum stað. Erfitt mun þó vera að staðhæfa að öryggi um þetta, enda félagaréttur breytilegur milli ríkja sem gerir samanburð erfiðan. Taka má dæmi af því að í Þýskalandi er útbreidd sérstök gerð félaga í landbúnaði, erzeugergemeinschaft (EZG), sem svipar til samvinnufélaga en eru ekki skráð sem slík.

Afurðastöðvar í landbúnaði hér á landi voru alla síðustu öld að yfirgnæfandi hluta í eigu bænda með samvinnufyrirkomulagi. Auk vinnslu á mjólk og kjöti má geta sérstaklega sölufélaga í garðyrkju og jarðrækt. Enn eru afurðastöðvar að nokkru eða verulegu leyti í eigu bænda, en það er misjafnt eftir búgreinum. Um leið hefur félagsformið breyst víðast hvar, nema í mjólkurframleiðslu. Samtímis hefur dregið úr eign virkra bænda í þessum fyrirtækjum. Þetta endurspeglar auðvitað breytingar í landbúnaði, breytt umhverfi við fjármögnun atvinnurekstrar og breytingar í íslensku atvinnulífi almennt.

Í 150. gr. reglugerðar ESB um markaðsskipulag í landbúnaði nr. 1308/2013 eru allitarleg viðmið um lög eða samþykktir framleiðendafélaga, sem hafa skal til viðmiðunar við töku ákvörðunar um viðurkenningu þeirra. Þar segir að viðurkenna megi félag sem í eru framleiðendur og er stjórnað af framleiðendum og starfar í tiltekinni eða tilteknum búgreinum. Þeim er þá heimilt m.a. að skipuleggja framleiðslu, leita sameiginlega leiða til að draga úr kostnaði við framleiðsluna, gera samninga við kaupendur o.fl., enda séu þessar ráðstafanir í samræmi við markmið með starfsemi þeirra, en áhersla er m.a. lögð á að félagið hafi völd til þess að taka ákvörðun um framleiðslu einstakra framleiðenda, geti lagt skyldur til fjárgreiðslna

á framleiðendur og tryggji að einstakir félagsmenn geti haft möguleika til að hafa eftirlit með fjárreiðum félagsins.

Frá þeirri meginreglu að framleiðendur séu einungis félagar í framleiðendafélagi hefur verið vikið að nokkru í Evrópusambandinu, að því gefnu að samþykktir framleiðendafélags, samrýmist meginreglum um gegnsæi og völd framleiðenda í stjórn félags. Um þetta má vísa til sérstakrar reglugerðar frá 2017, nr. 2017/891, sem sett var til framkvæmdar á reglugerð nr. 1308/2013 um markaðsskipulag í landbúnaði, sem þó nær aðeins til framleiðendafélaga í framleiðslu ávaxta og grænmetis. Þar eru sérstakar reglur um þetta, þar sem m.a. er tekið fram að aðildarríkjum sé heimilað að gera þau viðbótarskilyrði að þessir aðilar, sem ekki hafa sjálfir framleiðslu með höndum, hafi atkvæðisrétt um tiltekna ákvarðanir, en meginviðmiðið mun vera að þessir aðilar fari hið minnsta ekki með minnihluta í félagi. Því er ljóst að nokkurt svigrúm er til mats hvað þetta varðar í nágrannalöndum.

Við vinnslu frumvarpsins var aflað upplýsinga frá Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi til að fá gleggri mynd af því hvernig nágrannalönd okkar framfylgja framangreindu regluverki ESB. Í Svíþjóð eru þrjú starfandi framleiðendafélög, öll í garðyrkju og ávaxtarækt. Í Danmörku eru tvö framleiðendafélög starfandi og einnig bæði í garðyrkju og ávaxtarækt. Ítarlegri kröfur eru gerðar til framleiðendafélaga í garðyrkju og ávaxtarækt í reglum ESB líkt og að ofan greinir, m.a. vegna þess að þau eiga kost á styrkjum til starfsemi sinnar sem félögum í öðrum greinum bjóðast ekki. Fram kom að í Finnlandi eru ellefu framleiðendafélög starfandi í hinum ýmsu greinum, þ.e. í garðyrkju, mjólk, korni, eggjum, sauðfé og kartöflum. Þar sem mesta fjölbreytnin í framleiðendafélögum er í Finnlandi auk þess sem þar eru flest starfandi framleiðendafélög af þeim nágrannalöndum okkar sem starfa eftir ESB regluverkinu þykir rökrétt að horfa til þess fyrirkomulags sem þar gildir. Í Finnlandi geta framleiðendafélög verið í ýmsum rekstrarformum og er það meðal annars gert að skilyrði að frumframleiðendur hafi yfir að ráða 51% atkvæðarétti í félaginu en aðrir aðilar eru heimilaðir. Þá er gerð krafa um lágmarksfjölda aðila félags og árlega sölu. Enn fremur eru frekari skilyrði gerð til starfsemi félaganna í reglugerð.

Í frumvarpinu er lagt til að hér á landi verði horft til þess fyrirkomulags sem gildir í Finnlandi og til framleiðendafélaga verði talin félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrsta framleiðanda búvöru. Sé hluti félags í eigu eða undir stjórn óskyldra aðila, geti félag engu að síður talist til félags frumframleiðenda enda hafi frumframleiðendur að lágmarki 51% hluta atkvæðaréttar og eðlileg takmörk verði reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila. Um þetta þurfa þá að vera ákvæði í samþykktum viðkomandi félags, sem mundi tryggja þetta. Sama gildir um samtök slíkra félaga, sem hugsanlegt er að verði til að dreifa.

Gerð er tillaga um að heimilt verði að setja nánari skilyrði um meðal annars ákvarðanatöku, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf í reglugerð. Með því er mögulegt að afmarka og gefa leiðbeiningar um hvaða félög falli hér undir, m.a. með hliðsjón af reglum í Evrópusambandinu, verði talin ástæða til að fylgja þeim reglum nánar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið samræmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Með frumvarpinu er stefnt að því að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.

5. Samráð.

Málið hefur verið til umræðu í nokkurn tíma en vísað er til umfjöllunar í inngangi greinargerðar hvað forsögu málsins varðar.

Áformaskjöl vegna frumvarpsins voru í opnu samráði á samráðsgátt stjórnvalda tímabilið 28. ágúst til 15. september 2023. Ný umsagnir bárust frá; Sveitarfélaginu Skagafirði, Bændasamtökum Íslands, Samtökum verslunar og þjónustu (SVÞ), Samkeppniseftirlitinu, Samtökum smáframleiðenda matvæla, Neytendasamtökunum, Félagi atvinnurekenda, Samtökum fyrirtækja í landbúnaði (SAFL) og Slow Food í Reykjavík. Umsagnaraðila greinir nokkuð á en hluti þeirra telur ekki þörf á undanþágu fyrir félög í eigu framleiðenda með vísan til núgildandi heimildar sbr. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og þar að auki félli regluverkið ekki vel að núverandi eignarhaldi á innlendum afurðastöðvum. Þá telur hluti umsagnaraðila fyrirhugaða undanþágu ekki ganga nógu langt. Enn fremur kallar hluti umsagnaraðila eftir því að ef undanþága verði veitt til handa félögum framleiðenda muni sú hagræðing skila sér til bænda, þ.e. frumframleiðendanna sjálfra sem og neytenda.

Þá var einnig við ritun frumvarpsins aflað upplýsinga frá nágrannaríkjum okkar og þá sérstaklega frá Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.

6. Mat á áhrifum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum í landbúnaði. Frumvarpið snertir fyrst og fremst bændur, framleiðendafélög og neytendur og verður lögð áhersla á að frumvarpið styrki stöðu framleiðenda búvara og skapi tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar. Styrking á völdum bænda, þ.e. frumframleiðendum, í virðiskeðjunni þarf ekki að leiða til hækkunar á verði í smásölu eða dagvöruverslunum. Mögulegt er að þetta geti fremur leitt til breyttrar dreifingar á afkomu og sanngjarnari skiptingu hennar innan virðiskeðjunnar en eins og umræða síðustu ára og áratuga bendir til er afkoma bænda af framleiðslu matvæla ekki til marks um valdastöðu innan virðiskeðjunnar. Innendar afurðastöðvar eru þó að nokkru eða verulegu leyti í eigu bænda þótt það sé misjafnt eftir búgreinum, en ekki er hægt að fullyrða um að þær uppfylli skilyrði frumvarpsins án breytinga.

Talið er að áhrif frumvarpsins séu þau sömu á alla hópa, óháð kyni, og að það hafi lítil sem engin áhrif á stöðu kynjanna.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það ekki kalla á aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Þá er talið að frumvarpið hafi ekki áhrif á tekjur eða eignir ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í fyrstu grein er lagt til að við lögin verði bætt tveimur nýjum greinum, 5. og 6. gr. Í 5. gr. komi fram að ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmetu samráði gildi ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtakabands slíkra félaga, sem varða framleiðslu og sölu búvöru, eða sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru, enda sé með þessu ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð. Þá verði Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélags séu óheimilir, að þeim skuli breytt, eða að skylt verði að láta af þeim, enda feli þeir í sér hættu á því að samkeppni sé útilokuð. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skuli hins vegar viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir.

Með 6. gr. eru framleiðendafélög skilgreind en lagt er til að til félaga frumframleiðenda teljist aðeins félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrsta

framleiðenda búvöru og það sama gildi um samtök slíkra félaga. Sé hluti félags í eigu óskyldra aðila, geti félag engu að síður talist til félags frumframleiðenda ef þeir, þ.e. frumframleiðendur, hafa að lágmarki 51% atkvæðarétt í félaginu og eðlileg takmörk verði reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila. Einnig er lagt til að sækja skuli um skráningu á því að um framleiðendafélag sé að ræða. Gerð verður sú krafa að í umsókn verði sýnt fram á að skilyrðum laganna og reglugerða settra á grundvelli þeirra sé uppfyllt. Þá er gerð krafa um að í umsókn komi fram ítarlegar upplýsingar um starfsemi félagsins og raunverulega eigendur. Enn fremur verður heimilt að krefja umsækjendur um viðbótarupplýsingar sem þykja nauðsynlegar til að meta umsókn.

Um 2. gr.

Með 2. gr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að útfæra greinarnar betur í reglugerð með því að meðal annars setja frekari skilyrði um framleiðendafélög, þar á meðal um sérreglur, starfshætti, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.