

Matvælaráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík
mar@mar.is

Bls. | 1

Reykjavík, 17. október 2023

Efni: Umsög um drög að frumvarpi um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (framleiðendafélög)

Hinn 4. október síðastliðinn birti matvælaráðuneytið drög að frumvarpi um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, á samráðsgátt stjórnvalda. SVP – Samtök verslunar og þjónustu hafa áður veitt umsagnir um sambærileg mál, þ.e. [umsögn um áform um gerð frumvarpsdraganna](#), frá 11. september síðastliðnum, og [umsögn um drög að frumvarpi sem hafði efnistilgreininguna *hagræðing í sláturiðnaði*](#), í desember 2022.

Rétt er að taka fram strax í upphafi að SVP eru enn þeirrar afstöðu sem lýst var í framangreindum umsögnum og gjalda varhug við því að ákvæðum samkeppnislaga verði vikið til hliðar til hagsbóta fyrir einstakar starfsgreinar. Hafa samtökin m.a. lýst áhyggjum af því ekki verði unnt að gæta hagsmuna neytenda undir slíkum kringumstæðum. Þó rekstrarhagræðing náist hugsanlega fram að einhverju marki verður ávallt álitaefni hvort hún hafi reynst nægileg og hvernig hún komi neytendum til góða. Í því samhengi má benda á að í umfjöllun um mat á áhrifum frumvarpsins í kafla 6, á bls. 10, kemur fram að *styrking á völdum bænda, þ.e. frumframleiðendum, í virðiskeðjunni [þurfi] ekki að leiða til hækkunar á verði í smásölu eða dagvöruverslunum*. Af orðalaginu má draga þá ályktun að menn telji að líkur séu á að samþykkt frumvarpsins muni leiða til hækkunar smásöluverðs á landbúnaðarvörum en ekki sé víst að svo fari. Með engu virðist gert ráð fyrir fyrirkomulagi sem staðreynir raunáhrif á neytendur. Þá er ekkert um það fjallað hvernig til standi að breyta tollstefnu stjórnvalda, með hagsmuni neytenda í huga, undir aðstæðum þar sem ákvæði samkeppnislaga gilda ekki. Hafa samtökin bent á að slíkt hafi uppleggið verið í umræðuskjalinu *Ræktum Ísland!*, skýrslu spretthóps um alvarlega stöðu í matvælaframleiðslu árið 2022 og þá einnig forsendum þingsályktunar um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 sem samþykkt var á 153. löggjafarþingi.

Að framangreindu sögðu telja SVP að efni frumvarpsins sé í betra samræmi en áður við regluverk Evrópuríkja sem nú, eins og áður, er vísað til sem fyrirmynda. Hins vegar telja SVP rétt að benda á eftirfarandi atriði.

Varnaglarnir

Í 2. efnismálgrein a-liðar 1. gr. frumvarpsdraganna er varnagli sleginn þar sem Samkeppniseftirlitinu er fengin heimild til inngripa sem þó er háð því virkniskilyrði að *einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélags [...] feli [...] í sér hættu á því að samkeppni sé útilokuð*. Samhengis vegna er rétt að geta þess að í 1. efnismálsgrein a-liðar

1. gr. er það gert að skilyrði undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga að ekki sé með samstarfi sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð.

Af framangreindu leiðir að frumframleiðendum og félögum þeirra verður heimilt að gera samninga eða taka sameiginlega ákvarðanir sem varða framleiðslu og sölu búvöru, hafa sameiginlegt birgðahald og haga meðferð búvara og vinnslu með sameiginlegum hætti svo fremi sem ekki sé með því 1) sett fast verð við sölu, eða 2) samkeppni verði útilokuð.

Bls. | 2

Framangreind skilyrði eru lítt skýrð í sérstökum athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Í kafla þó er í 3.1. kafla í greinargerð frumvarpsins er fjallað samstarf framleiðenda og framleiðendafélög og samkvæmt skýringum á bls. 7 á orðalagið rót sína að rekja til 1. mgr. 28. gr. þýskra samkeppnislaga en orðast þar svo:

[...] sofern sie keine Preisbindung enthalten und den Wettbewerb nicht ausschließen.

(Undirstrikun SVÞ)

Verður ekki betur séð en að sá munur sé á útgáfu frumvarpsdraganna og hinum þýska lagatexta að samkvæmt orðanna hljóðan virðist eiga að nægja að annað skilyrðið þurfi að vera uppfyllt hér á landi, þ.e. ekki sé 1) sett fast verð við sölu, eða 2) samkeppni verði ekki útilokuð en í þýskalandi þurfi bæði skilyrðin að vera uppfyllt, þ.e. ekki sé 1) sett fast verð við sölu, og 2) samkeppni verði ekki útilokuð. Í þessu sambandi er áhugavert að sjá hvernig gerð er grein fyrir skilyrðunum í greinargerð frumvarpsins þar sem m.a. segir:

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 [...]

Hvað snertir síðara skilyrðið um að ráðstafanir megi ekki útiloka samkeppni [...]

SVÞ fá ekki séð að framangreind orðanotkun sé skýrð nánar í greinargerð frumvarpsins. Það hlýtur að teljast eðlileg krafa að ekki ríki vafi um að hvaða skilyrði verði að vera uppfyllt. Í því samhengi er rétt að horfa til þess að í 2. undirmálgrein 1. mgr. 209. gr. reglugerðar (ESB) 1308/2013 segir:

This paragraph shall not apply to agreements, decisions and concerted practices which entail an obligation to charge an identical price or by which competition is excluded.

(Undirstrikun SVÞ)

Í umfjöllun um *fyrra skilyrðið um fast verð* og *síðara skilið um að ráðstafanir megi ekki útiloka samkeppni* á bls. 7 í greinargerð frumvarpsins er að finna umfjöllun sem varpar ekki nægilega skýru ljósi á inntak skilyrðanna. Leggja samtökin til að inntak skilyrðanna verði skýrt nánar. Er þá ekki síst til þess að líta að skýringar á síðara skilyrðinu virðast gefa til kynna að því sé m.a. ætlað að koma í veg fyrir að heimildarákvæði 1. gr. frumvarpsins verði skýrt þröngt gagnvart ákvæðum samkeppnislaga. Gjalda samtökin varhug við þeirri „bendingu“.

Eins og áður segir verður það skilyrði þess að Samkeppniseftirlitið geti beitt inngripsheimild sinni að hætta teljist á því að samkeppni sé útilokuð. Þar með er augljóslega ætlunin að ganga mun lengra en leiðir af markmiðsákvæðum samkeppnislaga sem m.a. er ætlað að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum og stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Þá ná ákvæði 10. gr. samkeppnislaga til aðgerða sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað og 12. gr. til ákvarðana um samkeppnishömlur og hvatningar til hindrana. Í greinargerð frumvarpsins er með takmörkuðum hætti gerð grein fyrir þeim mun sem er á framangreindu og hættu á að samkeppni sé útilokuð heldur látið við það sitja að vísa til erlends réttar og ástands.

Auðsjáanlega er ekki gert ráð fyrir viðurlögum í tilvikum þar sem hætta telst á að samkeppni sé útilokuð heldur aðeins að háttsemi verði stöðvuð en teljist þá væntanlega hafa verið í lagi þangað til svo fer. Það er í helberu ósamræmi við uppbyggingu og ábyrgðarfyrirkomulag samkeppnislaga. Án þeirra varnaðaráhrifa sem ákvæði samkeppnislaga veita er hætt við að litið verði svo á að aðgerðir séu leyfilegar þar til við þeim er brugðist og þar með er hætt við að skapist hvati til að láta á ýmsar aðgerðir reyna þar til þær hafa verið stöðvaðar.

SVÞ telja það í raun lágmarkskröfu að Samkeppniseftirlitinu verði fengið mikilvægt eftirlitshlutverk með einstökum samningum eða ákvörðunum framleiðenda eða framleiðendafélags. Hins vegar telja samtökin að skýra þurfi hlutverk þess mun nánar en gert er í frumvarpinu og gjalda varhug við þeirri tilhneigingu sem fram kemur, ekki síst í greinargerð frumvarpsins, til þess að víkka gildissvið ákvæða þess óhóflega gagnvart ákvæðum samkeppnislaga.

Skráningarskylda frumframleiðenda

Í 3. efnismálgrein b-liðar 1. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um skráningarskyldu framleiðendafélaga þar sem það er m.a. gert að skilyrði að umsækjandi sýni fram á að skilyrði laganna og stjórnvaldsfyrirmæla séu uppfyllt. Verður að skilja orðalag efnismálgreinarinnar á þann veg að skilyrðið um „afl bænda“ skv. 2. efnismálgrein b-liðar frumvarpsgreinarinnar sé einkum það skilyrði sem um ræðir en þó einnig þau skilyrði sem ráðherra er heimilað en ekki skylt að setja skv. 2. gr. frumvarpsdraganna. Takmarkaða umfjöllun er að finna um inntak þeirra skilyrða sem ráðherra á að geta sett með reglugerð skv. 2. gr. frumvarpsins að öðru leyti en því sem leiðir af eftirfarandi orðum 2. gr. og umfjöllun í lok kafla 3.2 í greinargerð frumvarpsins:

[...] þar á meðal um sérreglur, starfshætti, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf í reglugerð.

[...] þó má benda í þessu sambandi á heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd þessara ákvæða frumvarpsins, sem mögulega getur þjónað sama tilgangi.

SVÞ telja að kveða verði með skýrum hætti á um skyldu ráðherra til setningar reglugerðar í 2. gr. frumvarpsins. Að sama skapi þarf að fjalla nánar í greinargerð frumvarpsins um þær meginreglur sem ráðherra ber að hafa í huga við setningu reglugerðarinnar. Þær meginreglur verða að ná utan um viðfangsefnið og taka ríkt tillit til hagsmuna neytenda. Eðlilegt væri að ráðherra verði skylt að setja reglugerðina að höfðu samráði við Samkeppniseftirlitið.

Frumframleiðendur

Aðeins frumframleiðendum og félögum þeirra verður unnt að nýta heimild a-liðar 1. gr. frumvarpsins til undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga að undangenginni skráningu skv. 3. mgr. b-liðar frumvarpsgreinarinnar. Í 2. mgr. b-liðar er kveðið á um að það sé verði m.a. skilyrði skráningar að frumframleiðendafélag sé undir stjórnunarvaldi sem nemur 51% atkvæða í höndum frumframleiðenda.

Bls. | 4

Í þessu samhengi er rétt að rifja upp upphaflegan tilgang frumvarpsdraganna sem lágu fyrir á samráðsgátt stjórnvalda í desember 2022 sem hafði efnistilgreininguna *hagræðing í sláturiðnaði* en ekki fór á milli mála að þar voru á ferðinni drög sem áttu að skapa forsendur til hagræðingar við slátrun sauðfjár og nautgripa. Í umsögn um frumvarpsdrögin birti Samkeppniseftirlitið eftirfarandi mynd.

Mynd: Sjö sláturleyfishafar sem taka við sauðfé eða stórgripum

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

✗ merkir nei, ✓ merkir já og ⚠ merkir að frekari rannsóknar sé þörf.

⁷ Starfsemi samvinnufélaga, s.s. KS og SS, er með öðrum hætti en hefðbundinna hlutafélaga. Þegar vitnað er í eign bænda í samvinnufélögum í aliti þessu er átt við félagsaðild þeirra.

Heimild: Samkeppniseftirlitið.

Ef horft er til myndarinnar og frumvarpsdraganna sem nú eru til umsagnar virðast það einkum vera Stjörnugrís, Ísfugl og Matfugl sem munu hafa tækifæri til samstarfs á grundvelli ákvæða

1. gr. frumvarpsins. Það er auðsætt að slíkt samstarf gæti haft í för með sér mun víðtækari afleiðingar en þær að stuðla að samstarfi á sviði slátrunar sauðfjár og nautgripa. Á þetta var bent í umsögn SVP um áformaskjal í september síðastliðnum en ekkert virðist um þetta fjallað í greinargerð frumvarpsdraganna. Því er ekki aðeins alsendis óljóst hvort ákvæði frumvarpsins verði þess megnug að bæta stöðu þeirra bænda sem raunverulega þyrfti að bæta eða hvort áhrif frumvarpsins muni koma fram í rekstri þeirra sem ekki þurfa í raun á því að halda.

Bls. | 5

Að lokum

Eins og áður segir hafa SVP lýst afstöðu sinni til þeirrar viðleitni sem birtist í frumvarpinu og hefur hún ekki breyst. Samtökin gagnrýndu í desember 2022 hve fjarri efni þess frumvarps sem þá var birt á samráðsgáttinni stóð yfirlýstum markmiðum, fyrirmyndum og undirbúningsgögnum. Þó segja megí að texti þess frumvarps sem umsögn þessi varðar hafi færst í þá átt að erlendum rétti vantar enn töluvert á að tekið sé utan um raunverulegan vanda bænda auk þess sem ætluð áhrif þess og einstök atriði eru enn óskýr.

Geta SVP á engan hátt mælt með framlagningu frumvarpsins á Alþingi.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur