

Atvinnuvegaráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 24. október 2025.

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), mál nr. S-191/2025.

Þann 3. október sl. birti atvinnuvegaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög). Umsagnarfrestur var veittur til 24. október 2025.

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „SAFL“ eða „**samtökin**“) hafa tekið umrædd drög til skoðunar (hér eftir „**frumvarpið**“ eða „**frumvarpsdrögin**“) og verður hér í framhaldi gerð grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

SAFL leggjast alfarið gegn framlagningu frumvarpsins. Samtökin telja að frumvarpið sé ekki til þess fallið að uppfylla meginmarkmið þess um að stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum í landbúnaði með áherslur á að styrkja stöðu bænda í virðiskeðjunni af eftirfarandi sökum:

- Með frumvarpinu eru núverandi heimildir úrvinnslufyrirtækja bænda til hagræðingar skertar á sama tíma og kvaðir eru auknar.
- Boðaðar eru grundvallarbreytingar á núverandi starfsumhverfi mjólkuriðnaðarins, án ástæðu. Þær heimildir sem þar gilda í dag eru forsenda hagræðingar sem skila bændum og neytendum ávinningi sem nemur 3 milljörðum króna á ári.
- Ekkert samtal eða samráð átti sér stað við afurðastöðvar né bændur eða samtök þeirra við undirbúning málsins.
- Alfarið er fallið frá markmiðum fyrri frumvarpa og núgildandi laga um hagræðingu í slátrun og vinnslu sauðfjár og stórgripa, þrátt fyrir þverpólitíska samstöðu um mikilvægi þess að ná niður framleiðslukostnaði í þeim hluta landbúnaðarframleiðslunnar til hagsbóta fyrir bændur.
- Lagt er til að veita frumframleiðendum og framleiðendafélögum undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Á sama tíma eru allir samningar, nýir jafnt sem gildandi, skuldbundnir samþykki Samkeppniseftirlitsins, þrátt fyrir undanþágu.
- Ekki er tekið tillit til þróunar á féлагаformi og eignarhaldi afurðastöðva í landbúnaði sem hefur átt sér stað hér á landi.
- Frumvarpið felur í sér stefnubreytingu frá stærðarhagkvæmni og samvinnu á mjög svo dreifðum örmarkaði í viðkvæmri stöðu.

Í umsögn þessari verður farið almennt yfir þau sjónarmið sem afstaða samtakanna byggir á.

1. Almennt um frumvarpið

Afurðastöðvar í kjöti

Umsögn þessi varðar mál sem hefur verið til umfjöllunar um langt skeið. Allt frá birtingu skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands í október 2020, sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, hefur verið ljóst að íslenskir bændur og fyrirtæki þeirra bjuggu við mun lakari rekstrarskilyrði og þrengri samkeppnislöggjöf heldur en bændur og fyrirtæki þeirra í Noregi og innan aðildarríkja ESB¹.

Frá útgáfu þeirrar skýrslu hefur verið ákall um að úrvinnslufyrirtækjum bænda í kjöti yrðu veitt sambærilegar undanþágur frá samkeppnisreglum og finna má fyrir mjólkuriðnaðinn í 71. gr. búvörulaga. Knýjandi þörf hefur verið fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og var meðal annars kveðið á um í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, í tengslum við Lífskjarasamninga árið 2020, að þáverandi ríkisstjórn myndi sérstaklega kanna hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu.

Í framhaldinu sendu Samtök atvinnulífsins (SA), Samtök iðnaðarins (SI) og Bændasamtök Íslands beiðni til ríkisstjórnarinnar þar sem óskað var eftir því, með vísan í óviðunandi stöðu bænda og afurðastöðva, að leitað yrði leiða til „...að afurðastöðvar í kjötiðnaði fái heimild til að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu um framleiðslu einstakra kjötvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að draga úr kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötafurða“.

Auk þessa tiltók spretthópur matvælaráðherra að mikil þörf væri fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og byggði sú afstaða á gögnum unnum af sérfræðingum fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti². Spretthópurinn taldi í skýrslu sinni nauðsynlegt að lagðar yrðu fram tillögur um slíkar breytingar³.

Í mars 2024 voru samþykkt lög á Alþingi nr. 30/2024, sem veittu afurðastöðvum í kjötiðnaði heimild til 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. Fylgja þeim heimildum skilyrði um að a) fyrirtæki skilgreini sig sem framleiðendafélag í samræmi við 5. gr. búvörulaga, b) safni afurðum frá framleiðendum á grundvelli sömu viðskiptakjara, c) selji öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á grundvelli sömu viðskiptakjara og dótturfélögum eða öðrum félögum sem framleiðendafélag hefur yfirráð yfir, d) setji ekki skorður við því að framleiðendur færi viðskipti sín til annars aðila og e) tryggi öllum framleiðendum rétt til að eiga einungis viðskipti við framleiðendafélag um afmarkaða þætti. Þá fer Samkeppniseftirlitið (hér eftir „SKE“) með eftirlit með framkvæmd þessara skilyrða.

¹ Skýrsla um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarfmilli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar, útgefin 22. október 2021, sjá: <[Skýrsla-um-buvoruloggjof-2020.pdf](#)>

² Sjá úttekt á afurðastöðvum, Ráðgjafasvið KPMG, júní 2018, sjá: <[Tilboð Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið Úttekt á afurðarstöðvum](#)>

³ Skýrslu spretthóps matvælaráðherra er aðgengileg hér: <[MAR_stada-matvaelaframl_09.pdf](#)>

Afurðastöðvar í mjólk

Boðaðar breytingar á starfsumhverfi mjólkuriðnaðarins hafa ekki verið til umræðu hjá stjórnvöldum, hagaðilum eða í samfélaginu yfirleitt og komu því mjög að óvörum. Frumvarpið felur í sér brotfall 71. gr. búvörulaga sem heimilar afurðastöðvum í mjólkuriðnaði 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 þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga. Hér er um að ræða grundvallarbreytingar á því kerfi sem unnið hefur verið eftir undanfarna tvo áratugi.

Hafa ber í huga að núverandi kerfi byggir á opinberri stefnumótun stjórnvalda þar sem markmiðið var að tryggja lægri kostnað og auka rekstraröryggi í greininni. Byggir það m.a. á skýrslu Rannís frá 2001, sem unnin var að frumkvæði stjórnvalda í framhaldi af samráði við hagaðila. Í þeirri skýrslu voru settar fram tillögur um hagræðingaraðgerðir í mjólkuriðnaði og í kjölfar gildistöku 71. gr. búvörulaga var farið að vinna eftir þeim af fullum þunga. Var hagræðingu náð með samræmingu og samvinnu, en ekki með samkeppni milli margra óburðugra smáeininga. Dró þannig úr óhagræði í flutningum og birgðahaldi auk þess sem vinnsluafli nýttist betur en þetta voru meðal helstu kostnaðarþátta greinarinnar. Samvinna afurðastöðva í mjólk hefur því skapað stöðuga afurðavinnslu á landsvísu og er forsenda jafnræðis milli bænda óháð staðsetningu. Stærðarhagkvæmni varð möguleg, verkaskipting milli fyrirtækja hefur tryggt sérhæfingu og framleiðslukostnaður á hvern lítra hefur lækkað.

Samkvæmt úttekt Hagrannsóknna árið 2020 mældist árlegur framleiðnivöxtur 2,2% á tímabilinu 2000-2018. Skiptist hann þó misjafnlega yfir tímabilið. Mestur framleiðnivöxtur var á tímabilinu 2006 til 2011 þar sem hann mælist 6-7% árlega. Hér er um að ræða talsvert hærri framleiðnivöxt en alla jafna mælist meðal annarra atvinnugreina. Til samanburðar er framleiðnivöxtur í grónum atvinnugreinum á Vesturlöndum vel innan við 1%⁴.

Í ofangreindri úttekt segir: „**Nærtækt er að rekja hina miklu framleiðniaukningu 2006 til 2011 til þess hagkvæmnisauka sem varði í mjólkurvinnslu í kjölfar lagabreytingarinnar 2004 (lög nr. 85/2004) sem heimilaði aukna samhæfingu og samvinnu mjólkurvinnslustöðva. Í framhaldi af henni fór fram veruleg endurskipulagning mjólkurvinnslu í landinu. Vinnslustöðvar voru sameinaðar og sumar lagðar niður. Sérhæfing í vinnslu var stórauðin og söfnun hrámjólkur og dreifing afurðanna endurskipulögð.**“

Sameining og verkaskipting í mjólkuriðnaði hafa skilað verulegum ávinningi og er árleg hagræðing metin um 3 milljarða króna. Bændur hafa fengið herra afurðaverð og styrkari rekstrarumgjörð og neytendur hafa notið lægra vöruverðs og stöðugs framboðs. Þessi árangur er bæði afleiðing stærðarhagkvæmni, skipulegrar verkaskiptingar og sameiginlegs átaks atvinnugreinarinnar og stjórnvalda.

⁴ Hér má nálgast skýrslu Hagrannsóknna sf. um Framleiðni í íslenskri mjólkurvinnslu, sjá: [<Framleiðni í íslenskri mjólkurvinnslu | Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði>](#).

Boðaðar breytingar

Með frumvarpi þessu er **fallið með öllu frá því markmiði stjórnvalda að ná fram hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu**. Markmið og tilgangur þeirra breytinga sem gerðar voru á búvörulögum annars vegar árið 2004, þegar afurðastöðvum í mjólkuriðnaði voru veittar heimildir til hagræðingar, og hins vegar árið 2024, þegar kjötafurðastöðvum voru veittar sambærilegar heimildir, voru að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu innan greinanna auk þess að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu, bændum og neytendum til heilla.

Í frumvarpinu er lagt til að fella niður heimild afurðastöðva til sameininga, þ.e. undanþágu frá samrunareglum. Þá er sett takmarkandi eigenda- og stjórnunarkrafa á þau fyrirtæki sem gætu nýtt sér undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga með þeim afleiðingum að **mun færri úrvinnslufyrirtæki geta átt í samstarfi en nú er**.

Með frumvarpinu er **Samkeppniseftirlitinu veittar víðtækar heimildir og falið skráningarhlutverk sem samræmist ekki lögbundnu hlutverki stofnunarinnar**. Á sama tíma og frumframleiðendum og skráðum framleiðendafélögum er veitt undanþága frá ákvæðum samkeppnislaga er SKE heimilt að grípa til aðgerða samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga. Hefur SKE heimild til að ákveða hvort gildandi samningar séu óheimilir, þeim skuli breytt eða látið sé af þeim. Í þessu ljósi er hlutverk SKE við að taka við og vinna úr umsóknum um skráningu framleiðendafélags gagnrýnivert, auk þess sem óútfært er hvaða skilyrði þarf að uppfylla til þess að fá slíka skráningu. Stofnunin skal einnig meta um hvort um bein yfirráð er að ræða án skýrs lagatexta um skilgreiningar þar á, hafa eftirlit með söfnunarskyldu á mjólk og sláturgripum sem og raunkostnaði við töku gjalds fyrir heimteknar afurðir.

Í frumvarpinu er lagt til að lögfesta söfnunarskyldu en hún er hvergi bundin í lög nema hjá þeim fyrirtækjum sem hafa kosið að nýta undanþáguheimildir frá samkeppnisreglum samkvæmt 71. gr. A búvörulaga. Þannig hefur lögfest söfnunarskylda fylgt ákveðnum veittum heimildum. Hér er sú meginregla afnumin og **sett skylda á fyrirtæki sem eru jafnvel ekki að fá nokkrar heimildir til hagræðingar á móti**. Þá er óútfært hvort og þá hvaða kröfur verði settar um birgðahald afurðastöðva og framleiðendafélaga.

Fram kemur að frumvarpið leggi til að heimila fyrirtækjum í eigu eða undir yfirráðum bænda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Ljóst er að möguleg áhrif fyrirhugaðs frumvarps byggja að miklu leyti á því til hvaða fyrirtækja eftirstandandi heimildir til samstarfs er ætlað að taka og með hvaða hætti framleiðendafélag er skilgreint, en hvort tveggja er óútfært í lagatextanum.

Þá skal bent á að íslenska ríkið er ekki bundið af löggjöf Evrópusambandsins í þessum málaflokki og er þannig í sjálfsvald sett að regluverkið taki tillit til séríslenskra aðstæðna.

2. Frumvarpsdrögin byggja á eldri vinnu sem svaraði ekki ákalli um hagræðingu

Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að þau byggja að miklu leyti á eldra frumvarpi Svandísar Svavarsdóttir, fv. matvælaráðherra. Þó er gengið mun lengra nú með niðurfellingu 71. gr. búvörulaga. Fyrirnefnt frumvarp fv. matvælaráðherra byggði að nær öllu leyti á eldri frumvarpsdrögum Kristjáns Þórs Júlíussonar, fv. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.⁵ Þau drög fóru þó aldrei til umsagnar eða frekari vinnslu, enda þótti ljóst að þau svöruðu ekki ákallinu um hagræðingu í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu.

Frumvarp Svandísar Svavarsdóttur, fv. matvælaráðherra, sem núverandi frumvarpsdrög byggja að miklu leyti á, þóttu heldur ekki ná að uppfylla upprunaleg markmið um hagræðingu í slátrun á sauðfé og stórgripum að óbreyttu. Hlaut það frumvarp töluverða gagnrýni og mátti m.a. lesa eftirfarandi í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu:

„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.“

Þá gerði Viðskiptaráð eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

*„...erfitt er að sjá hvernig frumvarpið stuðlar að endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu því kjötafurðastöðvar hér á landi eru ekki í meirihlutaeigu eða undir stjórn bænda nema að litlu leyti. **Frumvarpið sé því ekki til þess fallið að leysa þann vanda sem landbúnaðurinn stendur frammi fyrir.**“*

Þegar þáv. matvælaráðherra Svandís Svavarsdóttir, mælti fyrir málinu á Alþingi sköpuðust umræður um fyrrgreinda gagnrýni á málið. Sem viðbrögð við þeim ábendingum sagði hún:

*„Þetta vil ég segja sem almenna brýningu til okkar allra og að lokum að þakka fyrir ábendingar sem komu fram hjá ýmsum þingmönnum; [...] **Ég held að þetta sé gott dæmi um mál sem þingið á að taka til kostanna og sýna hvað í því býr og sýna hvað frumvarpið hefur að geyma þegar það er dregið úr því það mesta og mikilvægasta sem kemur til með að styðja við markmiðin sem við erum sammála um hér.**“⁶*

Í framhaldinu tók frumvarpið miklum breytingum í meðförum þingsins líkt og getið er í greinargerð þess frumvarps sem þessi umsögn tekur til. Frumvarpið varð að lögum í apríl 2024 og með því var afurðastöðvum í kjötiðnaði veitt heimild til 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 kjötvára.

⁵ 5 Sjá nánar: <[210505 Frv. framleiðendafélög.pdf](#)>.

⁶ Brýning þáv. matvælaráðherra til þingsins við framlagningu frumvarps til laga um breytingu á búvörulögum, sjá hér: <[Matvælaráðherra \(Svandís Svavarsdóttir\) \(Vg\): | Búvörulög. | Ræður | Alþingi](#)>.

3. Frumvarpsdrögin víkja frá markmiðum um hagræðingu í matvælaframleiðslu - án fullnægjandi röksemda

Afurðastöðvar í kjöti

Málefni kjötafurðastöðva hefur verið til umfjöllunar um langt skeið og undanfarin ár hefur staðan í sauðfjár- og stórgripaslátrun verið afar erfið, líkt og fjölmargar skýrslur sem unnar hafa verið fyrir stjórnvöld hafa sýnt fram á. Því hefur það verið markmið stjórnvalda með fyrri frumvörpum „...að **styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu auk þess að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu. Á undanförunum árum hefur rekstur kjötafurðastöðva í landbúnaði verið erfiður, einkum þó í slátrun og vinnslu sauðfjárafurða.**“⁷

Þá segir einnig skýrt í Landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040 og vísað er í í greinargerð frumvarpsins, 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“.

Það vekur því mikla furðu að það markmið að ná fram hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu er hvergi að finna í því frumvarpi sem umsögn þess nær til. Ekki er minnst á þetta markmið í greinargerð frumvarpsins þó svo óumdeilt sé að það sé forsenda allrar þeirrar vinnu sem á undan er gengin, og að lokum varð að lögum nr. 30/2024, sem nú er lagt til að afnema.

Afurðastöðvar í mjólk

Að mati SAFL liggja ekki fyrir fullnægjandi röksemdir fyrir afnámi 71. gr. búvörulaga og kemur fram í greinargerð frumvarpsdraganna að „leiddar hafa verið líkur að því að þessar heimildir hafi verið **forsenda hagræðingar sem skilað hafi bændum og neytendum ávinningi sem nemi tveimur til þremur milljörðum kr. á ári.**“ Síðar í sama texta kemur fram að SKE hafi þó bent á að ákvæði 71. gr. sýndi að bæði bændur og neytendur hefðu orðið fyrir tjóni vegna undanþágunnar og áhrifa hennar. Er þessi fulllyrðing ekki rökstudd frekar með nokkrum hætti. Virðist sú tillaga að fella út 71. gr. búvörulaga einungis byggð á gagnrýni SKE í gegnum tíðina fremur en að gallar séu á núverandi kerfi.

Með frumvarpinu eru heimildir til samstarfs og sameiningar þrengdar mjög sem mun hafa þær afleiðingar að draga mun úr þeirri stærðarhagkvæmni og sérhæfingu sem er í dag í afurðavinnslu mjólkur. Meginmarkmið frumvarpsins er að stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum í landbúnaði með áherslu á að styrkja stöðu bænda í virðiskeðjunni. Engin greining hefur þó verið unnin um hvernig þær breytingar sem lagt er upp með styrki stöðu bænda eða auki möguleika til samstarfs. Þvert á móti er verið að þrengja möguleika á samstarfi með tilheyrandi takmörkun á stærðarhagkvæmni. Samtökin gagnrýna samráðsleysi stjórnvalda við greinina og gera alvarlegar athugasemdir við útfærslu sem byggð er á einhliða gagnrýni SKE.

⁷ Þetta kemur fram á vef Stjórnarráðs Íslands í janúar 2023, sjá hér: [<Stjórnarráðið | Frumvarp um undanþágur frá ákvæðum samkeppnislaga í landbúnaði>](#).

4. Of mikil áhersla er lögð á ESB-rétt en of lítið tillit tekið til hérlandra staðhátta

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er komið inn á afstöðu SKE um að núgildandi 71. gr. A uppfylli ekki þær skuldbindingar sem íslenska ríkið hafi undirgengist og leiða megi af EES-samningnum. Hins vegar er ekki í einu orði minnst á þá staðreynd að ákvæði EES-samningsins gilda ekki um þær afurðir sem 71. gr. A nær til, þ.e. kjötafurðir, sbr. a-liður 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins, auk annarra landbúnaðarafurða. SAFL áréttar að íslenska ríkið er ekki bundið af löggjöf Evrópusambandsins í þessum málaflokki og er í sjálfsveld sett að löggjöf taki mið af séríslenskum aðstæðum. Þetta hefur verið staðfest af Dr. Carl Baudenbacher, fyrrum forseta EFTA-dómstólsins⁸. Athygli vekur að álit það, sem Dr. Baudenbacher tók saman að beiðni SAFL, og byggir á meginsjónarmiðum um samspil EES-samningsins og landbúnaðar, er ekki haft til hliðsjónar við vinnslu þessa frumvarpsdraga að nokkru leyti⁹.

SAFL gagnrýna að horft sé til reglna sem gilda innan ESB við vinnslu frumvarpsdraganna og í því samhengi er fyrirkomulag í Finnlandi sérstaklega nefnt varðandi samþykkt framleiðendafélaga. Skýtur það skökku við að atvinnuvegaráðuneytið telji fyrirkomulag í Finnlandi, ríkis sem er innan ESB þar sem landbúnaður heyrir undir sameiginlega stefnu, nærtækara fremur en fyrirkomulag í Noregi sem er mun sambærilegra í öllum skilningi. Ísland og Noregur eru bæði aðilar að EFTA og EES-samningnum. Landgæði og -nýting hérlandis er mun líkari því sem þekkist í Noregi en annars staðar og framleiðslukerfi mjólkurvara hérlandis er ekki ósvipað því sem þekkist í Noregi. SAFL óska eftir frekari rökstuðningi atvinnuvegaráðuneytisins vegna ofangreindrar nálgunar. Þá vekur athygli að frumvarpsdrögin tilgreina að SKE skuli fara með skráningarvald framleiðendafélaga vegna undanþágunnar. Eftir því sem SAFL kemst næst er slíkt hins vegar á forræði landbúnaðarstjórnvalda í aðildarríkjum ESB.

Í greinargerðinni er sérstaða Íslands viðurkennd en þar segir: „*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 fyrirtækjum. 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 ljósi þessa skilnings á þróun á eignarhaldi afurðastöðva vekur það furðu að ráðuneytið leggi fram drög sem skerða samkeppnishæfni íslensks landbúnaðar með svo augljósum hætti með því að taka ekki tillit til aðstæðna hérlandis. Með reglum um framleiðendafélög og yfirráð er ljóst að mun færri úrvinnslufyrirtæki bænda geta átt í samstarfi og verkaskiptingu en nú er, með þeim afleiðingum að stærðarhagkvæmni mun skerðast verði frumvarpið að lögum.

⁸ Álitsgerð Carl Baudenbacher er aðgengileg á heimasíðu SAFL <[Baudenbacher tekur af öll tvímæli um samspil EES-samningsins og landbúnaðar á Íslandi - Samtök fyrirtækja í landbúnaði](#)>.

⁹ SAFL óskuðu eftir öllum gögnum sem notuð voru við samningu frumvarpsins frá atvinnuvegaráðuneytinu 7. október sl. Gögn bárust frá ráðuneytinu 15. október sl.

5. Um einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að ákvæði 1. gr. spegli orðalag 1. mgr. í 28. gr. þýsku samkeppnislaganna (þ. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Hér benda SAFL á að í 2. mgr. 28. gr. þýsku samkeppnislaganna er einnig kveðið á um að ákvæði 1. gr. (bann við ólögmætu samráði) gildi ekki um lóðrétt endursöluverð (e. vertical price controls) varðandi flokkun, merkingu eða þökkun landbúnaðarafurða. Sambærileg heimild þyrfti að vera til staðar í frumvarpinu ef ætlun ráðuneytisins er að taka mið af þýskum reglum um þetta efni.

Samtökin benda á óskýrleika 1. og 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna. Í 1. mgr. er frumframleiðendum og félögum slíkra framleiðenda eða samtökum slíkra félaga veitt undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga „...enda sé með þessu **ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð.**” Í 2. mgr. er SKE hins vegar heimilt að leysa upp samninga og samkomulög, fá þeim breytt eða dæma þá ógilda „...enda feli þeir í sér að **takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hætta er á því að samkeppni sé útilokuð**”.

Að mati samtakanna gætir óskýrleika hvað varðar mörk undanþágunnar og eftirlitsheimilda SKE. Undanþágan er hér að formi til viðtæk, en í raun háð mati SKE hverju sinni. Mat SKE snýr að því hvort samningar takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hætta sé á því að samkeppni sé útilokuð. Þannig virðist SKE veitt viðtæk heimild til þess að meta og endurskilgreina lögmæti samninga. Samtökin benda á að heimild SKE til íhlutunar í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er afar matskennd og gætir óskýrleika sem er síst til þess fallinn að skapa fyrirsjáanleika í starfsumhverfi framleiðenda. Þá áréttu samtökin að framleiðendur hafa þegar búið við réttaróvissu undanfarið ár og að óbreyttu geta þeir átt von á íhlutun SKE vegna samninga sem gerðir voru í góðri trú.

Til samanburðar á viðhorfum til starfsumhverfis landbúnaðarins hérlandis og erlendis má geta þess að nýverið öðlaðist nýtt ákvæði gildi í Noregi sem innleiddi auknar valdheimildir norska samkeppniseftirlitsins til að rannsaka einstök mál. Þótti samhliða sérstök ástæða til að takmarka valdheimildir þess til að hefja rannsóknir á samningnum bænda og fyrirtækja þeirra. Hvergi er vikið að þessari þróun í Noregi í greinargerð þessa frumvarps. Í umsögn Landbruksdirektoratet í Noregi, í aðdraganda lagasetningarinnar, segir:

*„Landbúnaðarstofnun bendir á að í gegnum vinnu við lagabreytingar hafi ítrekað verið lögð áhersla á að **samkeppnislög verði að vera í samræmi við þá landbúnaðarstefnu sem er í gildi hverju sinni.**“*

Ekki má sjá af frumvarpsdrögnum að tekið hafi verið tillit til þessa grunnmarkmiðs og telur SAFL það gagnrýnivert. Með nýrri undanþágureglu frumvarpsdraganna er horfið frá þeirri nálgun, sem mörkuð var t.d. við samþykkt laga nr. 85/2004 og tilgreind er í almennum athugasemdum með því frumvarpi, um að „...fylgt [sé] landbúnaðarstefnu búvörulaga eins og hún kemur fram í 1. gr. þeirra. Birtast þar glögglega markmið um að tryggja jöfnuð á milli framleiðenda og viðunandi kjör bænda.“

Um 2. gr.

Í 1. mgr. 2. gr. er sett fram eigenda- og stjórnunarkrafa fyrir framleiðendafélög. Samkvæmt greinargerð frumvarpsdraganna skal notast við hugtakið bændur þegar um er að ræða frumframleiðendur skv. ákvæðum búvörulaga. Enga slíka skilgreiningu er að finna í búvörulögum en líklegt má telja að hér sé verið að vísa í skilgreiningu á *framleiðanda* sem er hver sá sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú. Þó kemur einnig fram í greinargerð að „*Frumframleiðandi er því sá aðili sem elur gripi og stundar ræktun.*“ Hér er því óljóst hvaða skilgreiningu vilji er til að miða við í frumvarpinu.

Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að SKE muni meta hvort um *bein yfirráð* frumframleiðenda sé að ræða í hverju tilviki fyrir sig. Í kafla 3.5 í greinargerðinni er farið yfir þau viðmið sem liggja til grundvallar mats SKE. Mat á „beinum yfirráðum“ er óljóst fyrir fyrirtæki, enda byggir hugtakið á mati en ekki formlegum og skýrum reglum. Því er alls óvíst hvort fyrirtæki telst uppfylla skilyrði eða ekki, sérstaklega þegar yfirráð geta verið bein og óbein eða byggst á samningum, áhrifum eða aðstæðum hverju sinni. SAFL bendir jafnframt á að undir regluverki reglugerðarinnar ESB nr. 1308/2013 („CMO reglugerðin“) er almennt gert ráð fyrir því að það séu landbúnaðaryfirvöld sem meti hvort slík skilyrði séu uppfyllt, en ekki samkeppnisvöld, við samþykkt skráningar á framleiðendafélögum.

Í 3. mgr. 2. gr. er kveðið á um að sækja skuli um skráningu framleiðendafélags til SKE. Líkt og fram kemur í kafla 2.2 í greinargerð frumvarpsdraganna er það ekki meginregla innan ESB að samtök framleiðenda óski eftir formlegri viðurkenningu sem framleiðendafélag enda er það ekki skilyrði til þess að njóta allra samstarfsheimilda. Í frumvarpsdrögum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins sem birt voru á vef stjórnarráðsins í maí 2021 segir:

„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.“

Í þessu sambandi vilja SAFL benda á að umrædd tilvitnun um viðurkenningu vísar fyrst og fremst til þess að slík skráð framleiðendafélög geta notið þeirra styrkjakerfa sem kveðið er á um í CMO reglugerðinni. Þá vilja SAFL ennfremur árétta að fyrrnefnd undanþáguregla 28. gr. þýsku samkeppnislaganna byggir á 209. gr. CMO reglugerðarinnar. Skal bent á að undanþáguákvæði 209. gr. reglugerðarinnar á við um aðgerðir bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka, *eða samtaka framleiðenda sem eru viðurkennd* skv. ákvæðum reglugerðarinnar, sbr. einkum 152. gr. hennar. Það er því ekki skilyrði þess að undanþágur 209. gr. eigi við að um viðurkennd samtök sé að ræða, þó svo að slík samtök njóti einnig

undanþágunnar.¹⁰ Því skal þó haldið til haga að viðurkennd samtök njóta sjálfstæðrar undanþágu á grundvelli 152. gr. reglugerðarinnar.

Sé litið til Noregs þá hafa norsk stjórnvöld ekki séð ástæðu til að afurðastöðvar í landbúnaði séu skilgreindar sem sérstök framleiðendafélög til þess að njóta undanþágna frá samkeppnislögum. SAFL gera alvarlegar athugasemdir við þá nálgun atvinnuvega-ráðuneytisins að gera áskilnað um að einungis skráð framleiðendafélög geti notið undanþágu.

Vekur það sérstaka athygli að með frumvarpinu er verið að fella málefni landbúnaðarins undir aukið eftirlitsvald SKE hérlendis. Í Finnlandi er það Matvælastofnun Finnlands sem hefur það hlutverk að samþykkja og skrá framleiðendafélög. Eins eru það stofnanir sem fara með landbúnaðarmál sem hafa sambærilegt hlutverk í Svíþjóð og Þýskalandi og fleiri Evrópusambandsríkjum. Sé þetta mat á hendi stofnunar sem starfar fyrst og fremst með samkeppnislöggjöf en ekki landbúnað og matvælalöggjöf er hætta á að áherslur við mat verði rangar og taki ekki mið af markmiðsákvæðum búvörulaga eins og skylt er í norskum rétti og ESB-rétti. SKE er ekki með sérþekkingu á sviði landbúnaðarmála og því væri eðlilegra að slíkt mat væri á hendi annars aðila, sé slík viðurkenning yfir höfuð sett sem skilyrði fyrir undanþágum.

Í 4. mgr. 2. gr. er lagt til að lögfesta söfnunarskyldu á afurðastöð eða framleiðendafélag sem fer með að minnsta kosti 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgrein á markaði. Fyrir það fyrsta eru engin sérstök rök lögð fram fyrir þessari róttæku lagakvöð, hún er lögð á framleiðendur óháð því hvort þeir nýti lagaheimildir á móti. Að auki er hvergi að finna rökstuðning fyrir því hlutfalli markaðshlutdeildar sem lagt er til grundvallar né hvernig markaður í þessu tilliti er skilgreindur. Þessi umfangsmikla og íþyngjandi lagakvöð virðist því hafa verið lögð fram án mats á áhrifum hennar og ekki er gerð tilraun til að leggja fram rökstuðning fyrir nauðsyn hennar þrátt fyrir þau umfangsmiklu áhrif sem hún hefur á starfandi framleiðendur.

Þess ber að geta að engin almenn lagaskylda er á afurðastöðvum að sækja mjólk utan síns starfssvæðis í dag. Hefur söfnun á mjólk þróast í það form að vera á einni hendi á grundvelli hagræðingar og samstarfs en ekki með lagaskyldu. Eina ákvæði um söfnunarskyldu í búvörulögum í dag er a. liður 2. mgr. 71. gr. A. Þar er þeim framleiðendafélögum sem nýta sér undanþáguheimildir, sem finna má í 1. mgr. 71. gr. A, gert skylt að safna afurðum frá framleiðendum á grundvelli sömu viðskiptakjara. Þannig fylgja skyldur veittum heimildum. Í frumvarpsdrögunum er hins vegar lagt til að öll framleiðendafélög eða afurðastöðvar sem ná 40% markaðshlutdeild þurfi að sækja mjólk eða sláturgripi alls staðar á landinu.

Í því samhengi er afar mikilvægt að litið sé til þess að í tilefni málasviðs landbúnaðarins starfa margir framleiðendur í sérstöku félagsformi *samvinnufélaga* sem lýtur sérstökum lögum, sbr. lög um samvinnufélög nr. 22/1991 („svfl.“). Ekki verður séð að kvöð sem þessi samrýmist

¹⁰ „Article 209 is not limited to recognised PO; it allows any farmer or farmers associations to work together, such as for the production or sale of agricultural products...” - Producer and interbranch organisations (europa.eu), sjá hér: < [Producer and interbranch organisations - European Commission](#) >.

þeim lögum og því starfsumhverfi sem samvinnufélögum hefur verið markað með lögum. Samvinnufélögum er fyrst og fremst ætlað að efla hag *félagsmanna* eftir viðskiptalegri þátttöku í félagsstarfinu, sbr. 1. gr. laga um samvinnufélög, en skipulag og starfsemi samvinnufélaga skal fara eftir tilvitnuðum lögum á grundvelli sömu greinar. Þá er starfssvið samvinnufélaga markað í 2. gr. laganna þar sem kemur fram að þeim sé ætlað að vinna og selja afurðir sem *félagsmenn* framleiða í eigin atvinnurekstri og að annast starfsemi sem eflir hag *félagsmanna*. Fellur því ekki innan ramma laganna að vinna og selja afurðir sem aðrir en félagsmenn framleiða í sínum rekstri og er samvinnufélögum beinlínis óheimilt að taka sér slík verkefni vinni það gegn hag félagsmanna, sbr. gagnályktun frá 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Vert er að minnast á það að breytingar á samþykktum samvinnufélaga, sem til þarf svo þjónusta megi aðila utan félags á kostnað félagsmanna og hefur áhrif á eignir og réttindi félagsmanna, krefst samþykkis aukins meirihluta á tveimur félagsfundum, skv. 71. gr., sbr. 5. gr. svfl., sem og að gættum öðrum formreglum laganna. Félagsstjórn, framkvæmdastjóra og öðrum sem koma fram fyrir hönd samvinnufélags er beinlínis óheimilt að taka ákvarðanir sem afla ákveðnum félagsmönnum eða öðrum ótilhlýðilega hagsmuni á kostnað félagsmanna eða félagsins, sbr. 33. gr. svfl., svo ljóst er að hér er gengið gegn því lýðræðisskipulagi sem samvinnufélögum er markað í lögum.

Þá er kveðið á um að afurðastöð eða framleiðendafélagi með yfir 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgrein verði óheimilt að taka hærra gjald af frumframleiðanda fyrir heimteknar afurðir en sem nemur raunkostnaði. Heimtaka og söfnun afurða ótengdra aðila á grundvelli „raunkostnaðar“ mun í ljósi fordæma aldrei ná utan um þann heildarkostnað sem félagið og félagsmenn þurfa að kosta til við slík verkefni, þó ekki liggi fyrir að svo stöddu hvernig ráðherra muni afmarka þann kostnað. En ólíklegt þykir að hann verði markaður nægjanlega rúmt til að ná utan um þætti á borð við eðlilega vexti, ávöxtun á bundið fjármagn, afskriftir af tækjum og búnaði og að ógleymdri áhættu og ófyrirséðum kostnaði. Ljóst er að stjórn og framkvæmdastjóra væri óheimilt að sinna þjónustu til aðila utan félagsins á grundvelli raunkostnaðar nema slíkt væri ákvarðað í samþykktum með samþykki aukins meirihluta tveggja félagsfunda, sbr. 28. gr., sbr. 33. gr. svfl. Þá er fyrirfram skylda til þjónustu við aðila sem standa utan félags, á grundvelli raunkostnaðar, vís til að hrófla við réttarsambandi félagsmanna sem og forræði félagsins á skilyrðum aðildar, sbr. 9. tölul. 5. gr. svfl., og samningsfrelsi og kann þar af leiðandi að kippa fótum undan ávinningi af félagsaðild samvinnufélags. Þar að auki hvíla skyldur á samvinnufélögum til söfnunar í varasjóð og til fjárhagslegrar varúðar í rekstri, sbr. 53. og 54. gr. svfl., en þar eru einnig takmörk sett við arðgreiðslum og greiðslum til félagsmanna.

Til viðbótar við þau álitamál sem hér eru nefnd er lögð til skylda til fjárhagslegrar og stjórnunarlegrar aðgreiningar framleiðsluhluta samvinnufélags og er það enn eitt atriðið þar sem gengið er inn á sjálfsákvörðunarrétt slíkra félaga og knúið á um breytingar á starfsemi þeirra sem aðeins verður til komið með breytingum á samþykktum og í umboði félagsfundar á grundvelli laga um samvinnufélög. Ljóst er að krafa um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað milli framleiðsluhluta og annarrar starfsemi afurðastöðvar felur í sér mikla hækkun á stjórnunarkostnaði þeirra fyrirtækja sem undir þessa skilgreiningu falla.

Af þeim dæmum sem hér eru reifuð er ljóst að þær skyldur sem lagðar eru fram í frumvarpinu fara ekki saman með ákvæðum laga um samvinnufélög og varpa fram fjölmörgum lagalegum álitamálum svo ekki sé minnst á það veigamikla álitamál hvort lagasetningin uppfylli yfir höfuð áskilnað stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944, fyrir takmörkun á eignarétti, sbr. 72. gr., atvinnufrelsi, sbr. 75. gr. sem og félagafrelsi, sbr. 74. gr., sbr. sér í lagi 2. málsl. 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, en slíkar takmarkanir þurfa að uppfylla ströng skilyrði um almannahagsmuni ásamt öðrum skilyrðum sem ekki liggja fyrir í frumvarpsdrögunum.

Um 3. og 4. gr.

Gert er ráð fyrir að afurðastöðvar í mjólk fái aðlögunarfrest til 1. júlí 2027. Þar sem engin sjálfstæð greining hefur verið gerð á fjárhagslegum eða rekstrarlegum áhrifum breytingarinnar, né tryggt að nýtt fyrirkomulag bjóði upp á sambærilegt svigrúm til samvinnu og hagræðingar, er aðlögunin því að mestu formlegs eðlis, án raunverulegra mótvægisáðgerða eða verndar fyrir þá sem hafa byggt og rekið starfsemi sína á gildandi reglum.

Í greinargerð frumvarpsdraganna segir að „Ákvæði frumvarpsins hafa ekki áhrif á þegar gerð samkomulög um verkaskiptingu milli afurðastöðva skv. 71. gr. A laganna og því ekki þörf á að gera ráð fyrir aðlögunarfresti.“ Hins vegar er þessi mikilvæga regla ekki tilgreind í lagatextanum sjálfum. Þá er ekki rökstutt með nokkrum hætti hvers vegna mismunandi reglur gilda um gerð samkomulaga um verkaskiptingu milli afurðastöðva í kjöti annars vegar og mjólk hins vegar, þar sem starfað hefur verið á grunni 71. gr. búvörulaga í yfir tvo áratugi. Umrædd vernd sameininga og samkomulaga um verkaskiptingu ætti að standa óháð framleiðslugrein, og vera skýrt tekin fram í lagatexta. Að öðrum kosti skapast veruleg óvissa um gildi núverandi samninga. SAFL telja nauðsynlegt að skýrt verði kveðið á um í lagatexta að ákvæði frumvarpsins hafi ekki áhrif á þegar orðnar sameiningar eða samkomulög um verkaskiptingu milli afurðastöðva, svo réttarstaða þeirra fyrirtækja sem starfað hafa á grundvelli gildandi 71. gr. sé skýr.

Framangreindri afstöðu samtakanna til stuðnings skal vísað í greinargerð frumvarpsdraganna þar sem fjallað er um ákvörðun SKE um að leggja sekt á Bændasamtök Íslands í kjölfar ályktunar kjaranefndar bænda um að „afurðaverði til bænda“ yrði að „hækka í samræmi við tilkostnað“. Þar segir:

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.“

Um 5 gr.

Í 5. gr. er gert ráð fyrir að ráðherra útfæri frekar í reglugerð annars vegar þau skilyrði sem lögð verða til grundvallar þess að félag geti verið skráð sem framleiðendafélag og hins vegar þær skyldur sem munu leggjast á afurðastöðvar og framleiðendafélög. Slík tilhögun vekur verulegar áhyggjur af því framsali lagasetningarvalds sem færast í raun frá Alþingi til framkvæmdavaldsins. Tillagan felur í sér að ráðherra verði falið að ákveða í reglugerð lykilatriði sem varða réttindi og skyldur framleiðenda og félaga þeirra, án þess að lagagrundvöllurinn setji skýr mörk eða viðmið. Þetta skapar óvissu fyrir aðila á markaði, getur leitt til mismunandi túlkunar og dregur úr fyrirsjáanleika í lagaframkvæmd. Eðlilegra væri að helstu skilyrði um starfshætti, skyldur og upplýsingagjöf væru skýrð í lögnum sjálfum, þar sem þau varða grundvallarhagsmuni framleiðenda og afurðastöðva. Reglugerðarákvæði eiga fremur að útfæra nánar tæknileg atriði með fullnægjandi stoð í lögum, en að ákvarða meginefni laganna.

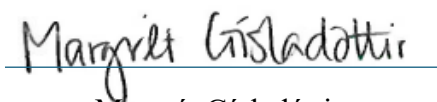
6. Niðurlag

Að teknu tilliti til alls framangreinds leggjast SAFL alfarið gegn framlagningu frumvarpsins. Umrætt frumvarp er ekki til þess fallið að bæta hag bænda né neytenda og mun veikja samkeppnisstöðu innlendra matvælaframleiðslu. Engar beiðnir eða óskir hafa borist frá bændum, samtökum bænda, úrvinnslufyrirtækjum bænda eða samtökum þeirra um afnám núgildandi undanþágna landbúnaðarins frá samkeppnisreglum. Þvert á móti hafa upptaldir aðilar barist fyrir því að núgildandi undanþágur haldi gildi sínu.¹¹

Þá sakna samtökin þess að ekki sé vísað til sjónarmiða sem fram koma í fjölmörgum fyrri umsögnum SAFL sem og annarra samtaka bænda eða afurðafyrirtækja um fyrri þingmál um sama efni. Sér í lagi í ljósi þess að tekin eru upp sjónarmið sem koma fram í fjölmörgum umsögnum SKE og staðfest er í gögnum frá ráðuneytinu að litið hafi verið til við samningu frumvarpsins.

Að lokum er SAFL reiðubúið til að funda með ráðuneytinu og gera frekari grein fyrir sjónarmiðum sínum ef þess er óskað.

Fyrir hönd
Samtaka fyrirtækja í landbúnaði


Margrét Gísladóttir,
framkvæmdastjóri SAFL

¹¹ Vísast hér í umsagnir Bændasamtaka Íslands, Búnaðarsambands Eyjafjarðar, Búnaðarsambands N-Þingeyinga, Búnaðarsambands Skagfirðinga, Deild nautgripabænda innan BÍ, Deild sauðfjárbænda innan BÍ, Samtaka fyrirtækja í landbúnaði og Samtaka smáframleiðenda matvæla í 107. Máli á 156. Lögjafarþingi: Búvörulög (framleiðendafélög), sjá hér: < [Búvörulög](#) | [Ferill þingmáls](#) | [Alþingi](#) >.