

Atvinnuvegaráðuneytið  
b.t. skrifstofu landbúnaðar

*Sent í samráðsgátt*  
Reykjavík, 24. október 2025

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

Bændasamtök Íslands lýsa verulegum og þungum áhyggjum af frumvarpsdrögum þessum sem fela í sér takmarkanir á samstarfi og sameiningu afurðastöðva í kjöt- og mjólkuriðnaði. Að mati samtakanna myndu slíkar breytingar veikja samkeppnisstöðu íslensks landbúnaðar, draga úr möguleikum til hagræðingar og sporna gegn framþróun og nýsköpun í greininni.

Frumvarpsdrögin ganga gegn þeirri þróun sem átt hefur sér stað undanfarna tvo áratugi í *mjólkuriðnaði*, þar sem sameining og hagræðing hafa skilað miklum ávinningi, allt að **5 milljörðum króna árlega, bændum og neytendum til hagsbóta**. Að sama skapi er áætlað að hagræðing í *kjötiðnaði* muni skila um **2 milljörðum kr. á ári**. Með breytingunum er gengið þvert gegn yfirlýstri stefnu stjórnvalda um að efla verðmætasköpun í íslenskri matvælaframleiðslu og tryggja sjálfbæra innlenda framleiðslu.

Bændasamtökin telja að frumvarpið muni hafa neikvæð áhrif á rekstrargrundvöll landbúnaðarins, draga úr afkomu bænda, veikja byggðafestu og stefna fæðuöryggi þjóðarinnar í hættu. Þá er virkilegt áhyggjuefni að frumvarpið byggji á fyrirmynd úr regluverki Evrópusambandsins sem á ekki við um íslenskar aðstæður enda fellur Ísland ekki undir sameiginlega landbúnaðarstefnu sambandsins og starfsskilyrði landbúnaðarins í heild sinni eru gjörólík. Í frumvarpinu er jafnframt kveðið á um auknar valdheimildir Samkeppniseftirlitsins sem Bændasamtökin telja of víðtæk og til þess fallnar að skapa réttaróvissu, vera hamlandi fyrir aðila að nýta sér hina þröngu undanþágu sem boðuð er með frumvarpsdrögnum. Að auki skortir fyrirsjáanleika fyrir framleiðendur matvæla, þar með bænda og virðisæðju matvælaframleiðslu.

Samtökin benda á að tilgangur búvörulaga sé meðal annars að stuðla að framförum, hagkvæmni og auknum ábata fyrir bændur og neytendur. Það er skýr afstaða Bændasamtaka Íslands að frumvarpsdrögin gangi í gagnstæða átt með því að þrengja heimildir framleiðenda til samvinnu og hagræðingar, án þess að sýnt sé fram á að slíkar takmarkanir muni stuðla að aukinni verðmætasköpun, fjölbreytni eða nýjum störfum. Að þrengja svigrúm til hagræðingar myndi ekki leiða til aukinnar samkeppni, heldur til minni framleiðni, rekstrarörðugleika og hugsanlegrar lokunar starfsemi.

Að mati Bændasamtaka Íslands eru frumvarpsdrögin of víðtæk, óljós og illa aðlöguð íslenskum aðstæðum. Þau eru ekki í samræmi við markmið landbúnaðarstefnu Íslands um sjálfbæra, hagkvæma og öflugna innlenda matvælaframleiðslu og virða vera til þess ætluð að veikja stöðu innlendra framleiðenda gagnvart erlendum keppinautum.

Samtökin leggja áherslu á að löggjöf um samstarf í landbúnaði verði að byggja á þeim forsendum sem eigi við hér á landi og halda eigi undanþágunni varðandi mjólkurframleiðslu óbreyttri og þá fremur skerpa á núgildandi heimildir í kjötiðnaðnum til samvinnu og hagræðingar fremur en að þrengja þær með þeim hætti sem boðaðar eru í frumvarpsdrögnum. Að fella núverandi undanþáguheimildir úr gildi væri alvarlegt skref aftur á bak sem myndi grafa undan þeirri uppbyggingu og sátt sem náðst hefur á undanförunum áratugum.

Bændasamtök Íslands skora eindregið á ráðherra íslensks landbúnaðar, atvinnuvegaráðherra, að endurskoða frumvarpsdrögin og vinna áframhaldandi breytingar á búvörulögum í nánu samtali og samstarfi við Bændasamtök Íslands og aðra hagaðila landbúnaðarins.

## Efnisyfirlit

<b>I. Inngangur.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Almennt um frumvarpsdrögin.....</b>	<b>4</b>
a) <i>Grunnreglur Evrópuréttar og markaðsreglugerð Evrópusambandsins .....</i>	<i>5</i>
b) <i>Áhersla ríkisstjórnarinnar .....</i>	<i>9</i>
c) <i>Samantekt.....</i>	<i>9</i>
<b>III. Samræmi við landbúnaðarstefnu Íslands og nauðsyn svigrúms til hagræðingar .....</b>	<b>10</b>
<b>IV. Ákvæði frumvarpsdraganna.....</b>	<b>11</b>
a) <i>Ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna.....</i>	<i>11</i>
b) <i>Ákvæði 1. mgr. 1. gr.: .....</i>	<i>12</i>
c) <i>Ákvæði 2. mgr. 1. gr.: .....</i>	<i>14</i>
d) <i>Ákvæði 2. gr. frumvarpsdraganna.....</i>	<i>16</i>
e) <i>Ákvæði 1. og 2. mgr. 2. gr.:.....</i>	<i>17</i>
f) <i>Almennt um samvinnufélög.....</i>	<i>18</i>
g) <i>Samvinnufélög sem eru í eigu og undir stjórn bænda .....</i>	<i>20</i>
h) <i>Hvað gerist ef samvinnufélag getur ekki flokkast sem framleiðendafélag? .....</i>	<i>21</i>
i) <i>Ákvæði 3. mgr. 2. gr.: .....</i>	<i>23</i>
j) <i>Ákvæði 4. mgr. 2. gr. ....</i>	<i>24</i>
<b>V. Ákvæði 3. gr. frumvarpsdraganna .....</b>	<b>27</b>
a) <i>Brottfelling 71. gr. búvörulaga .....</i>	<i>27</i>
b) <i>Hagræðing og samvinna í mjólkuriðnaði .....</i>	<i>29</i>
c) <i>Afleiðingar brottfellingar 71. gr. búvörulaga .....</i>	<i>32</i>
e) <i>Söfnunarskylda mjólkur .....</i>	<i>34</i>
f) <i>Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði - SAM .....</i>	<i>35</i>
g) <i>Spurningar.....</i>	<i>36</i>
h) <i>Samantekt.....</i>	<i>36</i>
<b>VI. Ákvæði 4. gr. frumvarpsdraganna, sbr. einnig 6. og 7. gr.....</b>	<b>36</b>
a) <i>Tilurð laga nr. 30/2024 .....</i>	<i>37</i>
b) <i>Mikilvægi gildandi lagaákvæða.....</i>	<i>37</i>
c) <i>Athugasemdir við núgildandi ákvæði 71. gr. A.....</i>	<i>39</i>
<b>VII. Ákvæði 5. gr. frumvarpsdraganna .....</b>	<b>39</b>
<b>VIII. Ákvæði 6. gr. frumvarpsdraganna .....</b>	<b>39</b>
<b>IX. Ákvæði 7. gr. frumvarpsdraganna .....</b>	<b>40</b>

## I. Inngangur

1. Bændasamtök Íslands eru **heildarsamtök bænda á Íslandi** og tala fyrir hönd íslensks landbúnaðar í öllum þeim málefnum sem hann varðar. Þau eru hagsmunasamtök bænda og málsvari landbúnaðarins á Íslandi sem gæta hagsmuna hans í hvívetna og koma fram fyrir hans hönd á opinberum vettvangi.
2. Hlutverk Bændasamtaka Íslands er að gæta að hagsmunum bændastéttarinnar og landbúnaðarins í heild, móta stefnu í málefnum hans og stuðla að framförum og hagsæld í greininni, sbr. samþykktir samtakanna. Við slíkt er tekið mið af rekstrarumhverfi, regluverki, umhverfis- og loftslagsmálum og öðrum þáttum sem snerta starfsskilyrði landbúnaðarins.
3. Innan samtakanna eru 11 búgreinar, sem endurspeglja fjölbreytileika íslensks landbúnaðar. Búnaðarþing er árlegur aðalfundur Bændasamtakanna og fer með æðsta vald í öllum málefnum samtakanna og hafa allir fullgildir félagsmenn samtakanna rétt til fundarsetu og kjörgengi á Búnaðarþingi. Fulltrúar á Búnaðarþingi eru 63, þar af 54 fulltrúar búgreinadeildanna sem eru kosnir með lýðræðislegum hætti og taka þátt í stefnumótun og ákvarðanatöku á Búnaðarþingi. Hinir níu fulltrúarnir eru skipaðir úr röðum aðildarféлага samtakanna, þ.e. VOR – verndun og ræktun, Samtaka ungra bænda, Beint frá býli og búnaðarsambanda víðs vegar um landið.
4. Á Íslandi eru um 3.000 bændur, og um **90% þeirra eru aðilar að Bændasamtökum Íslands**. Á Búnaðarþingi, þar sem fulltrúar eru lýðræðislega kjörnir úr öllum búgreinum, eru samþykktar ályktanir sem marka stefnu í allri vinnu samtakanna. Í fjölda ára hefur verið ályktað á Búnaðarþingi að hagræða þurfi í landbúnaðinum til hagsbóta fyrir bæði bændur og neytendur.
5. Bændasamtök Íslands vilja áréttta að þau hafa **fullt og ótakmarkað umboð til að vinna að framgangi þessa máls og bera það fram fyrir hönd bænda**. Frumvarpsdrögin varða bændur með beinum hætti og landbúnaðinn í heild sinni og umsögn vegna þeirra fellur innan þess verksviðs og þeirrar ábyrgðar sem samtökin bera gagnvart sínum félagsmönnum.
6. Íslenskur landbúnaður hefur byggst upp í áratugi á sameiginlegum grunni laga, samninga, reglugerða og framkvæmdar sem saman mynda eina heild í starfsumhverfi landbúnaðarins. Við endurskoðun eða breytingu á einstökum atriðum þessa umhverfis verður að hafa hugfast að landbúnaðurinn er samofinn þar sem breyting á einum hluta starfsskilyrða landbúnaðarins hefur bein og óbein áhrif á aðra hluta þess.
7. Það er skýr afstaða Bændasamtaka Íslands að nauðsynlegt sé að vinna við jafn mikilvæga lagasetningu sem þessa fari fram í nánú samtali við hagsmunaaðila innan landbúnaðarins. Lög og reglur verða oft tæknileg og krefjast oft dýpri sérþekkingar á viðfangsefninu. Sérþekkingar sem í tilviki hagsmuna bænda liggur hjá bændunum sjálfum og hagsmunasamtökum þeirra.
8. Samtökin leggja áherslu á að íslenskur landbúnaður starfar í alþjóðlegu umhverfi þar sem innflutningur landbúnaðarafurða er stöðugt að aukast. Landbúnaðurinn keppir þannig við aðila þar sem framleiðslan byggir á stórum og tæknivæddum vinnslueiningum. Til að tryggja samkeppnishæfni og sjálfbærni íslenskrar matvælaframleiðslu er nauðsynlegt að lagaramminn veiti svigrúm til hagræðingar og eðlilegrar þróunar starfseminnar, bændum og neytendum til heilla.
9. Það er mat Bændasamtaka Íslands að frumvarpsdrögin í núverandi mynd, beri þess merki að tekið sé á einstökum þáttum starfsumhverfis landbúnaðarins án þess að tryggt sé að samræmi, jafnvægi og stöðugleiki í heildaruppbyggingu íslensks landbúnaðar haldist.

## II. Almennt um frumvarpsdrögin

10. Bændasamtök Íslands lýsa yfir verulegum áhyggjum af frumvarpsdrögum þessum. Í frumvarpsdrögunum eru lagðar til breytingar sem myndu takmarka möguleika afurðastöðva til samstarfs- og sameiningar í kjöt- og mjólkuriðnaði. Að mati samtakanna gætu slík ákvæði haft neikvæð áhrif á rekstrarumhverfi landbúnaðarins og dregið úr möguleikum til hagræðingar, framþróunar og aukinnar nýsköpunar í greininni. Frumvarpsdrögin fela í sér takmarkanir sem munu augljóslega veikja samkeppnisstöðu íslensks landbúnaðar samanborið við erlendar landbúnaðarafurðir.
11. Tækniframfarir og aukin vélvæðing í afurðavinnslu kalla á bæði stærri og hagkvæmari einingar, þar sem hægt er að vinna meira magn með minni mannafla og þannig lækka framleiðslukostnað. Slík hagræðing í mjólkurvinnslu á Íslandi hefur á undanförunum áratugum skilað bæði bændum og neytendum ávinningi, með aukinni skilvirkni og lægra vöruverði en ella. Vonir standa til að það sama gildi um kjötið eftir að reynsla kemur á núgildandi undanþágu er varðar kjötafurðarstöðvar. Það er sameiginlegt hagsmunamál bænda, neytenda og samfélagsins alls að íslensk matvælaframleiðsla hafi svigrúm til að þróast, nýta tækniframfarir og tryggja að innlend framleiðsla standi jafnfætis þeirri erlendu, bæði hvað varðar gæði og hagkvæmni.
12. Með frumvarpsdrögunum er hins vegar gengið í þveröfuga átt og dregið úr möguleikum til hagræðingar með verkaskiptingu og samvinnu bæði í kjöt- og mjólkuriðnaði. Slíkar aðgerðir munu setja íslenskan landbúnað í mun lakari stöðu gagnvart erlendum samkeppnisaðilum, þar sem þróunin hefur lengi verið í átt að stærri og tæknivæddri vinnslueiningum. Það er með öllu óskiljanlegt að lögd séu fram drög að frumvarpi sem gengur þvert gegn yfirlýstri stefnu ríkisstjórnarinnar um að auka skuli verðmætasköpun í íslenskri matvælaframleiðslu. Ef markmiðið er virkilega að styrkja innlendan landbúnað og tryggja afkomu bænda, þarf löggjöfin að styðja við áframhaldandi þróun og hagræðingu en ekki hamla henni.
13. Með frumvarpsdrögunum er lagt til að heimila „fyrirtækjum í eigu eða undir yfiráðum bænda“ að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Þá er í inngangi frumvarpsdraganna vísað til þingsályktunar um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040 og þar undir sérstaklega vísað til liðar 6.2. þar sem tekið er fram að tryggja 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.<sup>1</sup>
14. Þá er með drögunum stefnt að því að styrkja stöðu frumframleiðenda búvara, þ.e. bændur, og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar að teknu tilliti til meginreglna samkeppnisréttar og þannig öðlist innlendir frumframleiðendur sambærilegt svigrúm til samvinnu og hagræðingar líkt og tíðkast í nágrannalöndum okkur. Frumvarpsdrögin kveða á um að boðaðar breytingar muni leiða til breyttrar dreifingar afkomu bænda og sanngjarnari skiptingar innan virðiskeðjunnar. Markmiðið er gott, að bæta afkomu bænda, og styðja Bændasamtökin slíkt heilshugar. Hins vegar er ekki sýnt fram á það með nokkrum hætti hvernig frumvarpsdrögin munu ná þessu göfuga markmiði, og þá allra síst sé núgildandi löggjöf tekin til samanburðar.

---

<sup>1</sup> Löggjöf samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, þ.e. EES.

15. Frumvarpsdrögin byggja að miklu leyti á reglugerð Evrópusambandsins nr. 1308/2013, um **sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir innan sambandsins<sup>2</sup>** (*hér eftir nefnd markaðsreglugerð ESB*). Reglugerðin inniheldur alla grunnþætti sameiginlega markaðskerfisins innan Evrópusambandsins og hefur að geyma ákveðnar undanþágur frá samkeppnislöggjöf sambandsins svo fremur að markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu þess sé náð. Landbúnaðarstefnan er **sameiginleg fyrir öll 27 aðildarríki**



Mynd 1. Yfirlit yfir 27 aðildarríki Evrópusambandsins o.þ.m. markaðinn sem hin sameiginlega landbúnaðarstefnan tekur til.

**Evrópusambandsins**, mynd 1 og er það á hendi sambandsins að móta og framkvæma stefnuna. Ótal reglugerðir, tilskipanir og tilmæli hafa verið sett í þeim tilgangi. Sumt varðar landbúnaðinn allan sem heild á meðan aðrar taka á sérstökum búgreinum og landbúnaðarafurðum.

Reglugerðin hefur *ekkert lagagildi hér á landi*, að undanskildum áfengishlutanum, og okkur ber engin skylda að taka hana upp á grundvelli EES-samningsins.

### ***a) Grunnreglur Evrópuréttar og markaðsreglugerð Evrópusambandsins***

16. Í drögunum er tíðrætt um Evrópusambandsregluverkið og hvernig útfærslu annarra Evrópusambandsríkja hafa verið við lögfestingu reglugerða, tilskipana og tilmæla sambandsins er varða undanþágur framleiðslu landbúnaðarafurða frá samkeppnisreglum. Undanþágurnar geta verið almennar og tekið heilt yfir búgreinar eða að þær séu bundnar við ákveðnar búgreinar og afurðir. Byggir þar einna helst á markaðsreglugerð ESB og svo ákvæðum sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins<sup>3</sup> (*e. The Treaty of the Functioning of the European Union, TFEU*). Tilgangur<sup>4</sup> markaðsreglugerðarinnar miðar að því að samræma, hagræða og einfalda ákvæði sem gilda um nokkrar greinar innan landbúnaðarins.
17. Frumvarpsdrögin **taka mið af regluverki Evrópusambandsins** er varðar samspil samkeppnis- og landbúnaðarlöggjafar sambandsins. Löngum hefur verið þekkt að sáttmálar um starfshætti Evrópusambandsins, bæði þá og nú, hafa veitt framleiðslu landbúnaðarafurða sérstaka meðferð. Í 3. kafla sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins um landbúnað og fiskveiðar er fjallað um grundvöll sameiginlegrar landbúnaðarstefnu sambandsins og svo hvernig samspil

<sup>2</sup> Sbr. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1308#C2-1>

<sup>3</sup> Sbr. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>

<sup>4</sup> Sbr. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-common-organisation-of-agricultural-markets-in-the-eu.html>

samkeppnisreglna og landbúnaðarlöggjafar sambandsins er háttað. Þannig getur Evrópuþingið og Evrópuráðið, innan marka 2. mgr. 43. gr. sáttmálans, breytt stöðluðum samkeppnisreglum þegar þeim skal beitt um landbúnaðarafurðir. Þannig gilda samkeppnisreglur Evrópusambandsins um landbúnað að því marki sem ákveðið er í löggjöf sambandsins og svo fremur að ekki sé vikið frá markmiðum sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar, sbr. 39. gr. sáttmálans.<sup>5</sup>

18. Frumvarpsdrögin byggja m.a. á ákvæðum markaðsreglugerðar ESB sem eiga sér samspil við hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins og öðrum samvinnuðum ákvæðum innan reglugerðarinnar þar sem á engan hátt er tekið tillit til sérstöðu Íslands og sérstakra aðstæðna hér á landi. Býli innan Evrópusambandsins telja um 10 milljónir og samvinna, verkaskipting og hagræðing gengur þar **þvert yfir landamæri**, slíkt gengur óhjákvæmilega ekki upp hér á landi af svo mörgum ástæðum sem ekki verða raktar hér. Í meginatriðum eru býlin aðskilin eftir því hvort að þar sé stundaður (i) einskona sjálfsþurftarbúskapur; (ii) lítil og meðalstór bú sem eru almennt rekin sem fjölskyldufyrirtæki og svo (iii) eru stórbýli sem eru líklegri til að hafa lögform eins og samvinnufélag.<sup>6</sup> Sú skipan endurspeglar á engan hátt búskap hér á landi, t.a.m. eru býli sem skilgreind væru hér á landi sem stór ekki arða af þeirri stærðargráðu sem stórbýli innan Evrópusambandsins eru.
19. Samanburður á samstarfi framleiðenda innan Evrópusambandsins verður að taka mið af þeirri staðreynd að markaðsstærð, dreifikerfi, styrkveitingar og samkeppnisskilyrði eru með öllu ólík hér á landi og á meginlandi Evrópu. Á meðan slíkir aðilar innan sambandsins starfa á innri markaði Evrópu með nærri **450 milljón neytenda**,<sup>7</sup> þá starfar íslenskur landbúnaður á **örmarkaði** þar sem framleiðsla, söfnun, vinnsla og dreifing eru samvinnuð til að tryggja afkomu og jafnt aðgengi um allt land. Neytendur hér á landi eru alla jafna um **400 þúsund**,<sup>8</sup> að undanskildum þeim fjölda ferðamanna er koma til landsins.
20. Bændasamtök Íslands telja það **ekki vera traustan grundvöll** að byggja löggjöf um hagræðingu og samvinnu í landbúnaði á fyrirmynd regluverks Evrópusambandsins og einstaka aðildarríkja þess enda séu aðstæður hér á landi með allt öðrum hætti en þær eru innan sambandsins. Fyrir utan þá staðreynd að starfsskilyrði landbúnaðarins á Íslandi **fara ekki eftir sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins**.<sup>9</sup> Telja verður nauðsynlegt að leggja sjálfstætt mat á áhrif slíkra reglna á íslenskan landbúnað, bæði með hliðsjón af stærð markaðarins hér á landi, sérkennum hans og sögu ásamt landfræðilegri dreifingu, byggðasjónarmiðum og framtíð innlendar matvælaframleiðslu en slíkt er ekki gert í frumvarpsdrögunum.
21. Rétt þykir að áréttu að sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins er **ekki hluti af EES-samningnum**. Slíkt er óumdeilt og hefur m.a. verið staðfest í dómi EFTA-dómstólsins í máli E-17/15 (*Ferskar kjötvörur*).<sup>10</sup> Af því leiðir að margar lagagerðir Evrópusambandsins um landbúnaðarmál **falla utan EES-samningsins** og hafa því, eðlilega, ekki verið teknar upp í viðauka hans. Má þar nefna reglugerð ráðsins (EB) nr. 1184/2006,<sup>11</sup> um beitingu á tilteknum

<sup>5</sup> Sjá sbr. [https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/agriculture\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/agriculture_en)

<sup>6</sup> Sjá sbr. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms\\_and\\_farmland\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_-\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics)

<sup>7</sup> Sjá m.a. hér <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2025>

<sup>8</sup> Sjá m.a. hér <https://www.hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/yfirlit/>

<sup>9</sup> Sjá sbr. [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy_en)

<sup>10</sup> Sjá dóm EFTA-dómstólsins, 42. mgr., sbr. <https://eftacourt.int/download/17-15-judgment-2/?wpdmdl=1292>.

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2006/1184/oj/eng>

samkeppnisreglum gagnvart framleiðslu á landbúnaðarafurðum og viðskipti með þær. Sú gerð tók við af reglugerð ráðsins nr. 26/1962,<sup>12</sup> frá 4. apríl 1962.

22. Reglugerð ráðsins nr. 1184/2006 kveður á um meginreglu í 1. gr. þar sem segir að ákvæði 101.-106. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins<sup>13</sup> og ákvæði sem sett eru til framkvæmdar þeim skulu, með fyrirvara 2. gr. reglugerðarinnar, gilda um alla samninga, ákvarðanir og starfshætti sem um getur í 1. mgr. 101. gr. og 102. gr. sáttmálans.<sup>14</sup> Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er síðan kveðið á um að ákvæði 1. mgr. 101. gr. sáttmálans eigi ekki við um samninga, ákvarðanir og starfshætti og eru óaðskiljanlegur hluti af innlendri markaðsskipan eða eru nauðsynleg til að ná markmiðum 39. gr. sáttmálans sem fjallar um sameiginlegu landbúnaðarstefnuna. Þá segir sérstaklega í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar að einkum eigi það ekki við um samninga, ákvarðanir og starfshætti bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka sem tilheyra einu aðildarríki og varða framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða eða notkun sameiginlegrar aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu landbúnaðarafurða og þar sem engin skylda er til að innheimta sama verð, nema framkvæmdastjórnin komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni sé þar með útilokuð eða að markmið 39. gr. sáttmálans er fjallar um sameiginlegu landbúnaðarstefnuna sé stefnt í hættu. Í 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir síðan að eftir að hafa ráðfært sig við aðildarríkin og hlustað á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem hlut eiga að máli og alla aðra einstaklinga eða lögaðila sem framkvæmdastjórnin telur að eigi að taka til máls, skal framkvæmdastjórnin hafa **einvald**, með fyrirvara um endurskoðun dómstólsins, til að ákvarða, með ákvörðun sem birt skal, hvaða samningar, ákvarðanir og starfshættir uppfylla skilyrðin sem tilgreind eru í 1. mgr. Sé horft til skýringa með frumvarpsdrögunum þá vaknar upp sú spurning hvort Samkeppniseftirlitinu sé **ætlað sama vald og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins** samkvæmt umræddri reglugerð en sé ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna borið saman við 2. gr. reglugerðarinnar þá er einsýnt að þeim svipar mjög til. Þrátt fyrir að efni frumvarpsdraganna falli ekki undir EES-samninginn þá er með 2. mgr. 1. gr. þeirra Samkeppniseftirlitinu fengið vald sem er einvörðungu á hendi framkvæmdastjórnar ESB en ekki á valdi eftirlits hvers aðildarríkis Evrópusambandsins. Slíkt vekur furðu hvernig evrópskur veruleiki er heimfærður yfir á þann íslenska.
23. Aðeins hefur afmarkaður hluti reglugerðarinnar verið tekinn upp í EES-samninginn en fáein sértæki ákvæði hafa verið tekin upp á grundvelli bókunar 47 við samninginn um afnám tæknilegra hindrana í viðskiptum með vín,<sup>15</sup> sbr. b-lið 1. mgr. 23 gr. samningsins. Langflest ákvæði reglugerðarinnar varða að öðru leyti ekki EES-samninginn enda tengjast þau sameiginlegri skipulagningu markaða með landbúnaðarvörur og ákvæði reglugerðarinnar sem varða samkeppni falla utan EES-samningsins.
24. Stofnsáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins er að hluta til sambærilegur samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (*EES*), að því veigamikla atriði undanskildu að landbúnaðarkerfi og landbúnaðarafurðir Evrópusambandsins fellur utan EES-samningsins, sbr. 3. mgr. 8. gr. samningsins, sbr. einnig bókun 3<sup>16</sup> við samninginn, sbr. b-lið 3. mgr. 8. gr. Þær landbúnaðarvörur sem eru ekki nefndar í bókun 3 falla því alfarið utan hans. Þetta hefur verið staðfest m.a. í dómum EFTA-dómsins, sbr. mál E-17/15 (*Ferskar kjötvörur*), sbr. einnig mál E-

<sup>12</sup> Sjá stjórnartíðindi ESB, Official Journal 030, 20/04/1962 P. 0993 – 0994, sbr. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/26/oj/eng>

<sup>13</sup> Sem svarar til ákvæða 53.-59. gr. EES-samningsins.

<sup>14</sup> Sem svarar til ákvæða 1. mgr. 53. gr. og 54. gr. EES-samningsins.

<sup>15</sup> Sjá hér <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2016%20-%20Icelandic/040-2016i.pdf>

<sup>16</sup> Sjá sbr. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/UTN/EES-bokanir-a-islensku/B%C3%93KUN%203-RG.pdf>

4/04 (*Pedicef*). Þetta þýðir að **meginþorri landbúnaðarvara falla ekki undir samkeppnisreglur 53. gr. EES-samningsins** að undanskildum þeim vörum sem nefndar eru í bókun 3 við samninginn. Þær vörur eru að mestu leyti unnar afurðir líkt og pasta, maltkjarni, náttúrulegir svampar úr dýraríkinu, hnetur o.fl. EES-samningurinn tekur því **hvorki til stefnu Evrópusambandsins í landbúnaðarmálum né til landbúnaðarvara eða framleiðslu þeirra**, frá því geta vissulega verið undantekningar en þær hafa enga þýðingu varðandi frumvarpsdrögin.

25. Þrátt fyrir framangreint eru *frumvarpsdrögin byggð á markaðsreglugerð Evrópusambandsins* er fjallar um **sameiginlegt markaðskerfi** fyrir landbúnaðarafurðir **innan** Evrópusambandsins. Sú reglugerð kveður m.a. á um heimildir fyrir aðila til að starfa saman án aðkomu samkeppniseftirlita svo fremur að markmiðum og tilgangi hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu innan Evrópusambandsins sé ekki stefnt í hættu eða gengið gegn markmiðum hennar og tilgangi. Með vísan til framangreinds verður ekki með nokkrum hætti séð að reglugerð um hið sameiginlega markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir innan Evrópusambandsins sé unnt að heimfæra yfir á íslenskar aðstæður þar sem markaðurinn er gjörólíkur þeim íslenska.
26. Grundvöllur EES-samningsins er í meginráttum sá að mynda sameiginlegt evrópskt efnahagssvæði með því að láta fjórfrelsis- og samkeppnisreglur Evrópusambandsins jafnframt ná til EFTA-ríkjanna. Tilgangurinn með EES-samningnum var því að veita EFTA ríkjunum fulla aðild að innri markaði Evrópu gegn því að EFTA-ríkin tækju upp í sinn landsrétt þær reglur sem varða innri markaðinn. Hins vegar falla sameiginlegar stefnur Evrópusambandsins líkt og sameiginlega stefna í landbúnaði innan Evrópusambandsins, ekki undir EES-samninginn og þar af leiðandi ekki reglur sem byggja á eða grundvallast af slíkum stefnum. Með vísan til þessa er munur á innri markaði Evrópusambandsins og útvíkkun hans til EES. Sameiginlegar stefnur Evrópusambandsins eru að meginreglu **undanskildar EES-samningnum** og ein af þeim er hin sameiginlega landbúnaðarstefna.<sup>17</sup>
27. Ísland er ekki aðili að einsleitum markaði um landbúnaðarafurðir og því er ótækt að miða við regluverk Evrópusambandsins varðandi löggjöf tengda landbúnaði hér á landi. Landbúnaðarlöggjöf sambandsins á rætur sínar að rekja til 1962 og hefur verið ólík löggjöfinni hér á landi enda markaðsaðstæður ólíkar á svo marga vegu.
28. Samkeppnislög og almenn viðskiptaregla um frjálst flæði vöru og þjónustu **eiga ekki alltaf við í landbúnaði** þar sem markaðsbrestir, landfræðileg einangrun, árstíðabundin framleiðsla og viðkvæm verðmyndun gerir það nauðsynlegt að leyfa framleiðendum aukið samstarf og samhæfingu. Í ákvæði b-liðar 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins segir berum orðum að sé ekki annað tekið fram þá taka ákvæði samningsins **einungis** til framleiðsluvara sem tilgreindar eru í bókun 3 í samræmi við það sérstaka fyrirkomulag sem þar er greint frá. Þá er enn fremur ljóst af orðalagi 18. gr. EES-samningsins að með ákvæðinu sé ekki ætlað að færa landbúnaðarafurðir undir almennt gildissvið samningsins.<sup>18</sup> Markaðurinn hér á landi er landfræðilega einangraður og með fáum framleiðendum, þar sem framleiðslumagn og viðskipti er ekki nægjanlegt til að ná þeirri stærðarhagkvæmni sem ríkir á opnum og víðfedmum mörkuðum á meginlandi Evrópu. Í reynd eru fyrirtæki í íslenskum landbúnaði í veikari stöðu gagnvart erlendum keppinautum og standa frammi fyrir hærri föstum kostnaði, dýrari flutningum og takmörkuðum aðgengi – slíkar staðreyndir virðast oft gleymast þegar tíðrætt er um samanburð við erlendi ríki.

<sup>17</sup> Sjá m.a. hér [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en)

<sup>18</sup> Sjá dóm EFTA-dómstólsins, 36. gr. í máli E-17/15 (*Ferskar kjötvörur*).

### **b) Áhersla ríkisstjórnarinnar**

29. Í frumvarpsdrögunum segir að áhersla ríkisstjórnarinnar sé að *rjúfa kyrrstöðu og vinna að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífinu*, m.a. með því að ýta undir **vöxt og verðmætasköpun** í matvælaframleiðslu og vinna að **fjölbreytni í atvinnulífi og sterku samkeppniseftirliti**. Þarna virðist gleymast að kyrrstaðan var einmitt rofin fyrir rúmum 20 árum síðan þegar að undanþáguákvæði 71. gr. búvörulaga, varðandi mjólkurframleiðslu, var lögfest. Kyrrstaðan í kjötinu var síðan rofin með 71. gr. A búvörulaga.
30. Í mjólkurframleiðslunni var þannig með undanþágu 71. gr. ýtt undir vöxt og verðmætasköpun, sem hefur áunnist á rúmum tuttugu árum en reynslan í kjötafurðunum er vissulega ekki komin svo langt þrátt fyrir að vonir standi til slíks. Það er því mat Bændasamtakanna að verði frumvarpsdrögin lögfest þá verði kyrrstaða ekki rofin – heldur verði landbúnaðarframleiðslan og sá ávinningur sem hefur skapast, og komandi ávinningur, **kyrrsettur**.
31. Ekki er með nokkrum hætti sýnt fram á það í drögunum hvernig frumvarpið, verði það að lögum, komi til með að auka vöxt eða að auka verðmætasköpun, auka fjölbreytni atvinnulífsins, skapa ný störf o.s.frv. Þvert á móti eru samkeppniseftirlitinu færðar svo miklar valdheimildir að hætta er á að eftirlitið geti **mulið undan þeim ábata sem nú þegar hefur fengist í mjólkurframleiðslunni hér á landi** og að hagræðingin og samvinna, þar á meðal í kjötinu, verði **þrengri stakkur sniðinn en ella**. Þá verður á engan hátt séð að frumvarpsdrögin styrki stöðu, starfsskilyrði og afkomu bænda, þvert á móti gæti niðurstaðan orðið allt önnur verði frumvarpsdrögin að lögum.

### **c) Samantekt**

32. Frumvarpsdrögin vísa til reglna Evrópusambandsins um heimildir framleiðenda til samstarfs og undanþágur frá samkeppnislögum. Bændasamtökin taka undir mikilvægi þess að skoða þróun erlendis, en leggur afar mikla áherslu á að landbúnaðarkerfi Evrópusambandsins er **margþætt, flókið og gjörólíkt íslenskum aðstæðum**, bæði hvað varðar uppbyggingu, framkvæmd og umfang markaða.
33. Landbúnaðarkerfi Evrópusambandsins um samstarf framleiðenda byggist á fjölda reglugerða og framkvæmdareglugerða. Grunnreglugerðin um sameiginlegan markað er markaðsreglugerðin margnefnda og telur yfir 218 blaðsíður. Í þeirri reglugerð er að finna ítarleg ákvæði um samráð, framleiðsluhagræðingu, verðlagningu og dreifingu afurða. Til viðbótar hafa aðildarríki sambandsins sett sínar eigin reglugerðir og framkvæmdarreglur sem taka mið af innlendum aðstæðum hverju sinni og búgreinum. Landbúnaðarkerfið er byggt upp í kringum sameiginlegt framkvæmdar- og stuðningskerfi Evrópusambandsins, sem íslenskur landbúnaður er ekki hluti af. Markmiðin sem þar liggja að baki kunna að vera sambærileg markmiðum íslensks landbúnaðar og samkvæmt landbúnaðarstefnu Íslands til 2040 en uppbygging, framkvæmd og stuðningur starfsumhverfisins er gjörólíkt.
34. Frumvarpsdrögin eru að áliti Bændasamtaka Íslands allt of óljós og skapa mikla óvissu. Þá eru frumvarpsdrögin of víðtæk og að mestu leyti ósamrýmanleg íslenskum aðstæðum. Ef frumvarpsdrög þessi verða að lögum mun það óumflýjanlega hafa víðtæk og neikvæð áhrif á samvinnu, uppbyggingu og rekstrargrundvöll framleiðenda og þar með á afkomu bænda. Enn fremur hafa samtökin miklar áhyggjur af því að neikvæð áhrif þess hafi áhrif á fæðuöryggi þjóðarinnar, byggðafestu og heildarafkomu landbúnaðarins og ekki síst samkeppnishæfni innlendrar framleiðslu við síaukinn innflutning.
35. Þegar markaðurinn sjálfur er of lítill til að skapa nægilega innri samkeppni, þá er samstarf nauðsynlegt til að tryggja eðlilegt jafnvægi og hagkvæmni. Að þessu leyti verður að telja að

víðtækara hagræðingarsvigrúm á Íslandi sé ekki frávik frá markmiðum samkeppnisréttar, heldur nauðsynleg útfærsla á þeim. Að þrengja slíkt svigrúm myndi ekki leiða til aukinnar samkeppni, heldur til rekstrarörðugleika, minni framleiðni og lokunar starfsemi, sem er þvert á markmið 1. gr. samkeppnislaga sem felur í sér að efla virka samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur og *tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.*

36. Tilgangur búvörulaga er meðal annars að stuðla að framförum, hagkvæmni og auknum ábata fyrir bændur og neytendur. Frumvarpsdrögin ganga í þá átt að þrengja heimildir framleiðenda til samvinnu, með því að leggja aukið vald í hendur samkeppniseftirlitsins, án þess að innlendi markaðurinn hafi verið greindur með tilliti til stöðu hans gagnvart erlendum keppinautum. Bændasamtökin hafa áhyggjur af því að starfsumhverfi landbúnaðarins myndi kollvarpast verði frumvarpsdrögin að lögum þannig að framleiðsla innlendra landbúnaðarafurða minnkar sem að endingu myndi leiða til þess að erlend landbúnaðarframleiðsla tæki markaðinn hér á landi yfir.

### III. Samræmi við landbúnaðarstefnu Íslands og nauðsyn svigrúms til hagræðingar

37. Samkvæmt landbúnaðarstefnu Íslands ber stjórnvöldum að tryggja að innlendir framleiðendur búvöru hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum, þar sem starfað er samkvæmt regluverki EES. Í lið 6.2. í stefnunni segir orðrétt:

*„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.**“*

38. Þannig segir í landbúnaðarstefnu Íslands til ársins 2040 að tryggja verði að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en þau nágrannaríki sem eru innan EES. Þá er verið að vísa til EES-ríkjanna en ekki aðildarríkja Evrópusambandsins. Frumvarpsdrög þau sem nú liggja fyrir miða hins vegar að því að fella niður nügildandi hagræðingarheimildir samkvæmt 71. gr. og 71. gr. A. búvörulaga, sem lögfestar voru með lögum nr. 85/2004 og 30/2024. Þrátt fyrir að almenn undanþáguheimild eigi að taka við, sem býr þó til ákveðinn ómöguleika sbr. það sem fram kemur síðar meir í umsögn þessari, er það álit Bændasamtaka Íslands að verði frumvarpsdrögin óbreytt að lögum þá myndi það óhjákvæmilega draga úr möguleikum innlendra framleiðenda til hagræðingar og samvinnu og þar með vera í beinu ósamræmi við meginmarkmið landbúnaðarstefnunnar.
39. Íslenskur landbúnaður starfar á smáum, landfræðilega einangruðum og takmörkuðum innlendum markaði. Fjarlægðir eru miklar, flutningskostnaður hár og samkeppni við innfluttar vörur fer sífellt vaxandi. Í raun væri, eðli málsins samkvæmt, málefnalegt með tilliti til alls framangreinds, að íslenskur landbúnaður hefði meira svigrúm til hagræðingar og samstarfs en landbúnaður á meginlandi Evrópu.
40. Bændasamtökin telja það vera ranga nálgun að bera saman hagræðingarsvigrúm íslensks landbúnaðar við aðstæður á meginlandi Evrópu enda um ólíkar markaðsaðstæður að ræða. Ekki verður heldur séð að samkeppnishæfni og framleiðni á Íslandi verði tryggð með því að þrengja svigrúm til hagræðingar líkt og frumvarpsdrögin boða heldur með því að aðlaga regluverkið að þessum sérstöku aðstæðum sem eru hér á landi.
41. Að auki telja samtökin að frumvarpsdrögin gangi gegn fjölda meginstefnumiða landbúnaðarstefnunnar, meðal annars:

*6.1. – Stuðla skal að auknum ábata neytenda og aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur, en jafnframt gæta að hagsmunum og rekstrarskilyrðum framleiðenda.*

Ávinningur hagræðingar vegna samþjöppunar afurðastöðva í slátrun var metinn geta verið 0,9-1,5 milljarðar kr. á ári samkvæmt greiningu Deloitte (2021).<sup>19</sup> Uppreiknast það í 1,2-2 milljarða kr. hagræðingu á ári í dag, ef tekið er tillit til verðlags, sem myndi skila sér í lægri framleiðslukostnaði, auknum ábata fyrir bændur og neytendur ásamt betri nýtingu framleiðsluþátta. Sé horft til hagræðingar í mjólkuriðnaði, þá var metið að hún skilaði neytendum 2 milljörðum kr. og bændum 1,3-1,4 milljörðum kr. á ári, árið 2014.<sup>20</sup> Samanlagt er því um að ræða 3,3-3,4 milljarða kr. hagræðingu á ári í mjólkinni, sem uppreiknast í 5,2-5,4 milljarða kr. hagræðingu á ári í dag, ef tekið er tillit til verðlags. **Í heildina er því um að ræða 6,4-7,4 milljarða kr. hagræðingu í heild, neytendum og bændum til hagsbóta.**

*9.3. – Lögð er áhersla á miðlun þekkingar og tækni til framleiðenda til að efla samkeppnishæfni.*

Sú hagræðing og verkaskipting sem hefur nú þegar orðið milli afurðastöðva, hvort sem er í mjólk eða kjöti, fellur vel að þessu markmiði með því að auka hagkvæmni, draga úr sóun og bæta nýtingu fjármuna.

*9.4. – Landbúnaður á að vera framsækinn og eftirsóknarverður starfsvettvangur.*

Að breyta starfsskilyrðum greinarinnar með þeim hætti sem frumvarpsdrögin boða skapar óstöðugleika og vinnur gegn markmiðinu um að gera greinina eftirsóknarverða fyrir nýja aðila.

*10.4. – Stuðningur við landbúnað á að skapa stöðugan og traustan grundvöll fyrir innlenda matvælaframleiðslu og fæðuöryggi þjóðarinnar.*

Að fella niður núverandi heimildir til hagræðingar, sem ætlað er að styrkja framleiðslukeðjuna, gengur beint gegn þessu markmiði.

42. Af framangreindu leiðir að frumvarpsdrögin eru **ekki í samræmi við markmið eða meginviðmið** landbúnaðarstefnu Íslands. Meginmarkmið frumvarpsdraganna er að styrkja stöðu frumframleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar, að teknu tilliti til meginreglna samkeppnisréttar og þannig tryggja að innlendir frumframleiðendur hafi sambærilegt svigrúm til samvinnu og hagræðingar líkt og í nágrannalöndum okkar. Með vísan til þessa væri eðlilegt að tryggja að það markmið næðist með því að viðhalda eða skýra betur þær heimildir sem nú gilda, fremur en að þrengja þær. Að öðrum kosti, yrði niðurstaðan þveröfug og myndi veikja stöðu innlendra framleiðenda gagnvart erlendum keppinautum og grafa undan meginmarkmiðum landbúnaðarstefnu Íslands um sjálfbæra, hagkvæma og öfluga innlenda matvælaframleiðslu.

## IV. Ákvæði frumvarpsdraganna

### a) Ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna

43. Ákvæði 1. gr. er sambærilegt því ákvæði 1. gr. frumvarpsdraga er sett var í samráð með máli nr. S-187/2023<sup>21</sup> og varðaði drög að frumvarpi um breytingu á búvörulögum, sbr. einnig 1. gr.

<sup>19</sup> Sjá sbr. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/21-04-06%20Greining%20%C3%A1%20afur%C3%B0ast%C3%B6%C3%B0vum.pdf>

<sup>20</sup> Samtök Afurðastöðva í mjólkuriðnaði. (2014). Árangri skilað til neytenda og bændu – Hagræðingaraðgerðir kúabænda 1991-2003 og 2003-2014.

<sup>21</sup> Sjá sbr. <https://island.is/samradsgatt/mal/3559>

frumvarps þess er lagt var fyrir Alþingi á 154. löggjafarþingi 2023-2024 þann 14. nóvember 2023.<sup>22</sup> Munurinn liggur einna helst í því að heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar eru auknar til muna með núverandi drögum án nokkurs frekari rökstuðnings.

44. Í almennum athugasemdum frumvarpsdraganna segir undir kafla 3.1. að ákvæði 1. gr. spegli „*orðalag 1. mgr. 28. gr. þýsku samkeppnislaganna (þ. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), sem nýverið voru endurútgefin. Bakgrunnur hinna þýsku laga og sams konar löggjafar í öðrum ríkjum ESB eru ákvæði í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir, sem áður getur. Hér vísast bæði til ákvæða um framleiðendafélög og sérstakra ákvæða um samkeppni í 209. gr. reglugerðar ESB. Í þýsku lögunum er áskilið, eins og lagt er til í frumvarpi þessu, 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 sambærileg skilyrði og eru í 2. mgr. 1. tölul. 209. gr. reglugerðar ESB.*“<sup>23</sup>
45. Ákvæði þýsku samkeppnislaganna er sérákvæði undir 5. kafla laganna er kveður á um sérreglur ákveðinna atvinnugreina. Í 1. gr. laganna<sup>24</sup> er kveðið á um meginregluna um bann við samningum er takmarka samkeppni. Sérreglan um landbúnaðinn<sup>25</sup> kveður á um að meginreglan eigi ekki við um samninga milli „*landbúnaðarframleiðendafélaga*“<sup>26</sup> né um samninga og ályktanir milli samtaka landbúnaðarframleiðenda og samtaka slíkra framleiðendasamtaka varðandi (1) framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða; eða (2) notkun sameiginlegra aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu landbúnaðarafurða, að því tilskildu að slíkt felist ekki í föstu verði og útiloki samkeppni. Þannig er stefnt að því með frumvarpsdrögum að sameina undanþáguheimildir og heimildir til samstarfs, líkt og þýska fyrirmyndin gerir ráð fyrir. Því skal haldið til haga að í Þýskalandi er hvorki opinber verðlagning né kvótakerfi líkt á við héraendis, sbr. í mjólkinni.
46. Ákvæði 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna veitir undanþáguheimild frá bannákvæðum samkeppnislaganna en 2. mgr. 1. gr. dregur úr þeirri undanþágu. Má þannig enn fremur halda fram að ákvæði 1. gr. sé í raun markleysa þar sem veitt er undanþága í 1. mgr. en hún tekin til baka með 2. mgr. þannig að tilgangurinn er býr að baki undanþágu 1. mgr. nær ekki fram að ganga þar sem 2. mgr. takmarkar undanþáguna að verulegu leyti.

### **b) Ákvæði 1. mgr. 1. gr.:**

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

<sup>22</sup> Sjá sbr. <https://www.althingi.is/altext/154/s/0565.html>

<sup>23</sup> Skilyrði 2. mgr. 1. tölul. 209. gr. reglugerðar ESB um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarvörur segir að ákvæði 101. gr. (1) sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins „*gildir ekki um samninga, ákvarðanir og samstilltar aðgerðir bænda, bændasamtaka eða samtaka slíkra samtaka eða framleiðendasamtaka sem eru viðurkennd samkvæmt 152. eða 161. gr. þessarar reglugerðar eða samtaka framleiðendasamtaka sem eru viðurkennd samkvæmt 156. gr. þessarar reglugerðar, sem varða framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða eða notkun sameiginlegra aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu landbúnaðarafurða, nema markmiðunum sem fram koma í 39. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins sé stefnt í hættu.*“

<sup>24</sup> Sjá sbr. [https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/\\_1.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/_1.html)

<sup>25</sup> Sjá sbr. [https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/\\_28.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/_28.html)

<sup>26</sup> Á þýsku *landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben*.

47. Með 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna er frumframleiðendum og framleiðendafélögum veitt undanþága frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga um samninga og ákvarðanir vegna framleiðslu og sölu búvöru, sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru.
48. Ákvæðið og skýringar frumvarpsins í heild sinni veldur ruglingi þegar talað um er frumframleiðendur og framleiðendur. Stundum er eins og átt eigi við framleiðendur sem frumframleiðendur eingöngu en stundum ekki. Þá er í 1. mgr. talað um samninga frumframleiðenda landbúnaðarafurða og svo samninga og ákvarðana félaga slíkra framleiðenda – er því verið að meina félaga slíkra frumframleiðenda? eða félaga slíkra framleiðenda eins og mælt er fyrir um í 2. gr. búvörulaga?
49. Í 5. tölul. 1. mgr. 2. gr. búvörulaga er skilgreint hvað sé framleiðandi en í tölustafliðnum segir að framleiðandi sé hver sá sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú. Það segir sig sjálf að framleiðandi geti einnig verið frumframleiðandi og öfugt. Skil á milli framleiðenda og frumframleiðenda er óskýrt í frumvarpinu og getur valdið ruglingi, sér í lagi þegar ákvæði frumvarpsdraganna eru studd við og rökstudd samkvæmt ákvæðum úr markaðsreglugerð ESB þar sem hugtakanotkun er oft allt önnur en stuðst er við í frumvarpsdrögunum. Þetta sýnir enn frekar ruglinginn og skýringarleysið sem fylgir því byggja löggjöf á kerfi innan Evrópusambandsins sem er ekki sambærilegt því starfsumhverfi sem stuðst er við í landbúnaði hér á landi. Nánar verður vikið að þessu atriði í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsdraganna.
50. Skilyrði 1. mgr. er að ekki sé sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð. Rétt eins og með tilvísun til þýska ákvæðisins er óskýrt í athugasemdum frumvarpsdraganna hvað sé átt við með föstu verði – er verið að tala um fast verð til heildsala, smásala? Og hvað er fast verð og þarf lengi verðið að vera til að það teljist fast? Þá verður að telja óskýrt með hvaða hætti samkeppni geti talist útilokuð en í athugasemdunum eru dæmi tekin úr markaðsreglugerð ESB þar sem heimild er gefin fyrir því að semja við afurðarstöðvar um skiptingu afkomu við sölu á markaði (*e. value sharing*), s.s. skiptingu ágóða eða taps vegna framtíðarþróunar á söluverð afurða á markaði. Þá segir að slíkt fyrirkomulag rúmist innan heimildar frumvarpsdraganna enda felist það ekki í því að samkeppni sé útilokuð heldur að fremur sé byggt á markmiðum búvörulaga og sérreglu frumvarpsins. Þrátt fyrir tillögu þessa efnis þá er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja skilyrði fyrir slíku í reglugerð en að mati Bændasamtakanna þyrfti þetta að vera að stafað út í lagatextanum sjálfum en ekki í reglugerð.
51. Undanþágu 1. mgr. þarf enn fremur að skoða í samhengi við 15. gr. samkeppnislaga. Á grundvelli þess ákvæðis er fyrirtækjum veitt undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þau skilyrði eru að samstarf stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir, veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af hlýst, leggi ekki óþarfa höft á þátttakendur samstarfsins og veitir þeim ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna.
52. Undanþága 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna virðist **ganga skemur en undanþága 15. gr. samkeppnislaga** frá bannákvæðum 10. og 12. gr. laganna enda er *tiltekin samvinna sérstaklega undanskilin* í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna. Með því er átt að undanþága 1. mgr. 1. gr. sé í reynd bundin strangari skilyrðum en undanþága 15. gr. samkeppnislaga. Í greinargerðinni er engra útskýringa að finna á því af hverju strangari reglur eigi að gilda um frumframleiðendur búvara heldur en gildir fyrir aðrar atvinnugreinar. Þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið veiti ekki lengur formlegar undanþágur á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga, hefur mótast nokkur framkvæmd um mat á lögmati samstarfs keppinauta. Í kjölfar lagabreytingar árið 2021 þurfa fyrirtæki (*keppinautar*) sem ætla að hefja samstarf, að framkvæma svokallað *sjálfsmat* og greina

þar hvort samstarfið uppfylli fyrrnefnd skilyrði 15. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið getur síðan á hverjum tíma hafið rannsókn á samstarfi og metið hvort það uppfylli skilyrði ákvæðis 15. gr.

53. Sjálfsmat fyrirtækja er mikilvægt innlegg og trygging þeirra fyrir því að samstarf sé lögmætt. Ekki er ljóst hvort frumframleiðendur og framleiðendafélög þurfi að framkvæma sambærilegt sjálfsmat, þrátt fyrir að það yrði ráðlegt, og þá hvort hægt sé að styðjast við leiðbeiningarreglur Samkeppniseftirlitsins í þeim efnum eða fyrri framkvæmd.
54. Þá er óljóst hvort undanþága 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna eigi aðeins við um samstarf frumframleiðanda, eða einnig um samstarf eða ákvarðanir milli fleiri en einna samtaka eða félaga frumframleiðenda.

### **c) Ákvæði 2. mgr. 1. gr.:**

„Samkeppniseftirlitinu er heimilt að mæla fyrir um að **einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélaga séu óheimilir, að þeim skuli breytt eða að skylt verði að láta af þeim og grípa til aðgerða samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga**, enda feli þeir í sér að **takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hætta er á því að samkeppni sé útilokuð**. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skulu viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir. Ákvæði 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 gildir um upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins.“

#### *Ákvæði 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna samanborið við ákvæði fyrra frumvarps.<sup>27</sup>*

„Samkeppniseftirlitinu er heimilt að mæla fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðenda eða framleiðendafélaga séu óheimilir, að þeim skuli breytt eða að skylt verði að láta af þeim ~~og grípa til aðgerða samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga~~, enda feli þeir í sér ~~að takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hætta er~~ hattu á því að samkeppni sé útilokuð. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skulu viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir. ~~Ákvæði 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 gildir um upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins.~~“

55. Með 2. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að mæla fyrir um að (1) einstakir samningar eða ákvarðanir séu óheimilir, þeim skuli breytt eða skylt verði að láta af þeim og (2) grípa til aðgerða skv. ákvæðum samkeppnislaga, ef þeir fela í sér að (3) takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hætta sé á því að samkeppni sé útilokuð.
56. Með ákvæðinu er Samkeppniseftirlitinu þannig veitt heimild til að ákveða (1) að samningar og ákvarðanir, sem samkvæmt 1. mgr. njóti undanþágu, teljist óheimilir ef þeir fela í sér tiltekin áhrif. Þau áhrif (3) – þ.e. *að takmarka eða hafa skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hætta sé að samkeppni sé útilokuð* – eru ekki þau sömu og nefnd eru í 1. mgr. heldur fela í sér *rýmri túlkun*. Þannig þarf samkeppni ekki að vera útilokuð til að 2. mgr. eigi við heldur er nægilegt að samningar eða ákvarðanir *takmarki eða hafi skaðleg áhrif á samkeppni*. Slíkir samningar ættu hins vegar að öllu jöfnu að vera undanþegnir 10. og 12. gr., að því gefnu að þeir fastsetji ekki verð eða útiloki samkeppni, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Gætir því verulegs ósamræmis á milli 1. mgr. og 2. mgr. hvað þetta varðar.
57. Þá teljast samningarnir lögmætir þar til Samkeppniseftirlitið ákveður annað og (2) grípur *til aðgerða samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga*. Þær aðgerðir sem eftirlitið getur gripið til á grundvelli samkeppnislaga eru *afar íþyngjandi og yfirgripsmiklar* og ekki er ljóst hvaða aðgerða hér er vísað til og þarfnast því frekari útskýringar. Að sama skapi er óljóst hvernig Samkeppniseftirlitið myndi beita þessari heimild. Er gerð ráð fyrir að eftirlitið hefji rannsókn á ætluðum brotum á grundvelli 10. og 12. gr. samkeppnislaga? Slíkri rannsókn getur lokið með stjórnvaldsákvörðun um brot gegn samkeppnislögum, þar sem verulega íþyngjandi

<sup>27</sup> Sjá sbr. <https://www.althingi.is/altxt/154/s/0565.html>

stjórnvaldssektir eru lagðar á. Sú niðurstaða rímar illa við þá staðreynd að samkvæmt frumvarpsdrögum eiga samningarnir að vera lögmætir þar til Samkeppniseftirlitið tekur ákvörðun um annað. Fram að ákvörðun eftirlitsins mun því ekki skapast ástand þar sem samstarf er ólögmætt og hvernig fer þá með álagningu sekta undir slíkum kringumstæðum? Almenn tilvísun sem þessi, þ.e. til „*aðgerða samkvæmt samkeppnislögum*“, skapar verulega óvissu um lögmæti samstarfs og rekstrargrundvöll.

58. Þá er athyglisvert að Samkeppniseftirlitinu verði heimilað að beita ákvæði 19. gr. samkeppnislaga en ákvæðið veitir eftirlitinu *gríðarlegt vald til að kalla eftir öllum þeim upplýsingum sem það telur nauðsynlegt*. Í framkvæmd hefur embættinu verið talið njóta mikils svigrúms til að meta hvaða upplýsingar og gögn séu *nauðsynleg*. Brotin geta verið margskonar, t.a.m. misvísandi eða villandi framsetning að mati Samkeppniseftirlitsins. Skylda til afhendingar upplýsinga og gagna á grundvelli ákvæðisins er afar íþyngjandi og eftirlitið hefur beitt sífellt strangari mælikvarða á hvort skyldunni sé fullnægt eða ekki, þannig að ekki verður hjá komist að huga að því hvort sá mælikvarði sé hlutlægur eða í reynd huglægur.
59. Jafnframt er Samkeppniseftirlitinu *skyld* að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota gegn 19. gr. samkeppnislaga, sbr. i.-lið 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga. Sektirnar geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs hjá hverju því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að broti, sbr. 2. mgr. 37. gr. laganna. Viðmið um fjárhæðir stjórnvaldssekta færi væntanlega samkvæmt framangreindu, en sem dæmi má nefna að Mjólkursamsölunni var gert að greiða 40 milljón kr. í stjórnvaldssekt fyrir að hafa ekki afhent tiltekið samkomulag við rannsókn máls sem að því beindist, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 26/2020. Þá var Samskipum einnig gert að greiða 100 milljón kr. fyrir brot gegn 19. gr., sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2023.
60. Þá er að finna ákvæði í búvörulögunum, sbr. 82. gr., þar sem mælt er fyrir um að brot gegn lögunum og settum reglugerðum samkvæmt þeim varði sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Hér mætti benda á að einstaklingar geta sætt refsíabýrgð fyrir brot gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 42/2019. Óljóst er hvort nægilegt sé að byggja refsíabýrgð einstaklinga með almennri tilvísun til „*aðgerða samkvæmt samkeppnislögum*“ og enn fremur hvort að slíkt samræmist ákvæði 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 1. mgr. 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, um skýrleika refsíheimilda. Fjölmarginir dómur Hæstaréttar kveða á um að refsíheimildir megi hvorki vera of almennar né óljósar og þær verði að lýsa að lágmarki einhverjum hlutlægum viðmiðum eða hafa að geyma áþreifanlega leiðbeiningu um inntak þeirra þótt þær séu orðaðar með matskenndum hætti.<sup>28</sup>
61. Í *sérstökum skýringum* með 1. gr. frumvarpsdraganna segir að með ákvæðinu sé lagt til að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að krefjast upplýsinga til að sinna eftirliti og að um þá upplýsingaöflun gildi ákvæði 19. gr. samkeppnislaga og *getur eftirlitið þá beitt þeim viðurlagaheimildum sem mælt er fyrir um í IX. kafla samkeppnislaga, sbr. 41. gr. b. eft.d. eru veittar rangar; villandi eða ófullnægjandi upplýsingar þar sem refsiramminn getur numið tveimur til þremur árum í fangelsi sem og sektum*. Samkeppniseftirlitið getur einnig lagt á dagsektir til að knýja fram afhendingu upplýsinga og gagna samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga. Fjárhæðir þeirra sekta geta einnig numið verulega háum fjárhæðum, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2025. Þar voru dagsektir að fjárhæð 1 milljón kr. lagðar á þar til upplýsingaskyldu samkvæmt beiðni Samkeppniseftirlitsins var fullnægt. Þá er einnig athyglisvert að samkvæmt 2. mgr. 82. gr. búvörulaga er heimilt (en ekki skylt líkt og

<sup>28</sup> Róbert R. Spanó: „Stjórnarskráin og refsíabýrgð (síðari hluti) – meginreglan um skýrleika refsíheimilda“, bls. 64.

samkvæmt samkeppnislögunum) að leggja dagsektir á hvern þann sem tregðast við að láta skýrslu eða upplýsingar í té. Sektirnar mega vera á bilinu 20-100 þús. kr. á dag og ráðherra tekur ákvörðun um álagningu sekta. Þá er eingöngu vísað til viðurlagaheimilda við brotum á ákvæði 19. gr., sbr. IX. kafla samkeppnislaga, í athugasemdunum sjálfum og verulegum vafa undirorpið hvernig slíkt getur fullnægt kröfunni um skýrleika refsheimilda. Þannig gætir ekki samræmis í þessum efnum og skil milli búvörulaga og samkeppnislaga eru því óskýrari en ella.

#### **d) Ákvæði 2. gr. frumvarpsdraganna**

62. Með ákvæði 2. gr. eru framleiðendafélög skilgreind og lagt til að til félaga frumframleiðenda teljist aðeins félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er bænda, og það sama gildi um samtök slíkra félaga. Þá sé horft til þess, sbr. sérstakar athugasemdir með ákvæðinu, að frumframleiðandi sé sá aðili sem elur gripi og stundar ræktun og að hugtakið framleiðandi sé skilgreint í 2. gr. búvörulaga þar sem segir að framleiðandi sé hver sá sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbúi.
63. Í athugasemdum frumvarpsdraganna í kafla 3.3. (*Afmörkun þess hvaða félög teljast til framleiðendafélaga*) er meginþunginn lagður í að skýra markaðsreglugerð Evrópusambandsins þar sem gerðar eru lágmarkskröfur til framleiðendafélaga. Þá er rakið að afurðastöðvar í landbúnaði hér á landi voru alla síðustu öld að yfirgnæfandi hluta í eigu bænda með samvinnufyrirkomulagi. Um leið hafi félagsformið breyst víðast hvar, nema í mjólkurframleiðslu. Samtímis hafi dregið úr eign virkra bænda í þessum fyrirtækjum. Slíkt endurspegli „auðvitað breytingar í landbúnaði, breytt umhverfi við fjármögnun atvinnurekstrar og breytingar í íslensku atvinnulífi almennt.“ Í sama kafla er síðan vikið að ákvæðum framangreindrar markaðsreglugerðar sambandsins þar sem sé að „finna viðmið um lög eða samþykktir framleiðendafélaga, sem hafa skal til hliðsjónar við töku ákvörðunar um viðurkenningu þeirra.“
64. Í athugasemdunum er vísað sérstaklega til ákvæðis 150. gr. markaðsreglugerðar ESB en það ákvæði reglugerðarinnar varðar stjórnun á framboði á ostum eða verndaða landfræðilega merkingu og á sú tilvísun augljóslega ekki við. Sama tilvísun til 150. gr. var gerð í frumvarpsdrögum<sup>29</sup> er voru sett í samráð haustið 2023 og í því frumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi 14. nóvember sama ár.<sup>30</sup> Sú tilvísun er jafn óskýr nú og hún var þá. Væntanlega er verið að vísa til ákvæðis 152. gr. reglugerðarinnar, svo og ákvæðis 153. gr. er fjallar um samþykktir framleiðendafélaga og hvað eigi að standa í þeim samþykktum og svo ákvæðis 154. gr. er fjallar um viðurkenningu framleiðendafélags. Vissulega er það óneitanlega sérstakt að byggja eigi samþykktir íslensks félags á því sem stendur í reglugerð Evrópusambandsins sem hefur ekkert lagagildi á Íslandi. Þess utan er sérstaklega tekið fram í 3. mgr. 153. gr. reglugerðarinnar að ákvæðið eigi ekki við um mjólkurframleiðslu.
65. Í athugasemdum segir í kafla 3.4. (*Afmörkun framleiðendafélaga í nágrannalöndum*) að við vinnslu frumvarpsins hafi verið aflað upplýsinga frá Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi til „að fá gleggri mynd af því hvernig nágrannalönd okkar framfylgja framangreindu regluverki ESB ásamt því að aflað var upplýsinga frá Noregi.“ Það er með öllu óskiljanlegt að ekki sé litið frekar til þess með ítarlegri hætti hvernig undanþágunum er háttað í Noregi fremur en að stuðst sé við aðildarríki að Evrópusambandinu og hvernig reglum þeirra er háttað þar sem markaðsaðstæður eru allt aðrar en hér landi og byggðar á allt öðrum forsendum en hér á landi, sbr. umfjöllun hér að framan.

<sup>29</sup> <https://samradapi.island.is/api/Documents/6fe6150b-c962-ee11-9bbe-005056bcce7e>

<sup>30</sup> <https://www.althingi.is/alttext/154/s/0565.html>

66. Þess utan virðist sem engin greining á markaðnum hafi farið hér fram í tengslum við samningu frumvarpsdraganna. Þá liggur ekki fyrir hve mörg framleiðendafélög myndu falla undir frumvarpsdrögin, innan hvaða búgreina og af hvaða stærðargráðu. Sjá frekari umfjöllun í kafla I umsagnar þessarar.

**e) Ákvæði 1. og 2. mgr. 2. gr.:**

*Til félaga frumframleiðenda teljast aðeins félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er bænda. Slík félög nefnast framleiðendafélög. Sama gildir um samtök slíkra félaga. Framleiðendafélag getur m.a. verið hlutafélag, einkahlutafélag, samvinnufélag eða sameignarfélag.*

*Sé hluti félags í eigu óskyldra aðila, getur félag engu síður talist til framleiðendafélaga enda hafi frumframleiðendur bein yferráð yfir félagi. Samkeppniseftirlitið skal meta hvort um bein yferráð er að ræða.*

67. Með ákvæði 1. mgr. segir að framleiðendafélög teljast aðeins þau félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, þ.e. bænda, og það sama gildir um samtök slíkra félaga. Ákvæðið vekur upp ákveðnar spurningar. Hvað þýðir að vera í eigu? Hvað þarf eignarhlutfallið að vera? Hvað þýðir að vera undir stjórn? Nægir að framleiðendafélag sé í verulegri minnihlutaeigu frumframleiðenda, þ.e. bænda, en að stjórn sé skipuð af bændum? Hversu margir bændur þurfa þá að vera í stjórn til að félag teljist vera í framleiðendafélag? Hvað ef bændur væru í stjórn félags sem hefði ekki með höndum neina búvöruframleiðslu gæti þá félagið talist vera framleiðendafélag? Ef að bændur færu í stjórn stórra fyrirtækja á borð við Haga eða Festi, gætu þá slík fyrirtæki talist vera framleiðendafélög? Að mati Bændasamtakanna er hér enn eitt dæmið um óvissuna sem frumvarpsdrögin skapa.
68. Ákvæði 2. mgr. vísar til „hluti félags“ og í eigu „óskyldra aðila“ en hvað er átt við með hluta félags? Hvað þarf hlutinn að vera stór? Og hvað eru óskyldir aðilar samkvæmt frumvarpsdrögunum? Væntanlega er verið að vísa til þess að óskyldir aðilar séu þeir aðilar sem *ekki* teljast til frumframleiðenda (bænda) en þyrfti ekki að taka það sérstaklega fram? Hvað með skylda aðila? Væri þá hægt að gagnálykta að skyldir aðilar teljist til frumframleiðenda og hvað eru þá skyldir aðilar? Þannig tæki í reynd ákvæði 1. mgr. til frumframleiðenda og skyldra aðila þar sem verið er að vísa til óskyldra aðila í ákvæði frumvarpsdraganna. Frumforsaenda þess að skilgreina óskylda eða ótengda aðila er að skilgreina hvaða aðilar séu skyldir eða tengdir. Við hvað á þá að miða - á að miða við það hvaða aðilar teljast vera tengdir samkvæmt IAS 24, Alþjóðlega reikningsskilastaðlinum? Eða skilgreiningu á tengdum aðilum samkvæmt lögum um ársreikningaskrá? Eða á að miða við 4. mgr. 57. gr. tekjuskattslaga? Miðað við ákvæði frumvarpsdraganna má því ætla að ákvæðið taki til frumframleiðenda og tengdra aðila, en ekki frumframleiðendur eingöngu.
69. Varðandi skilyrðið „enda hafi frumframleiðendur [og skyldir aðilar?] **bein yferráð yfir félagi**“ þá er í sérstökum skýringum með ákvæðinu vísað til þess að hugtakið bein yferráð hafi hér sömu merkingu og í samkeppnisrétti. Þá segir enn fremur að með beinum yferráðum sé átt við yferráð önnur en svokölluð sameiginleg yferráð í skilningi samkeppnisréttar. Í almennum athugasemdum frumvarpsdraganna, sbr. kafla 3.5. (*Framleiðendafélög og yferráð*) segir að á réttarsviði samkeppnisréttar hafi mótast ítarleg viðmið um það hvað felst í yferráðum. Þá segir í athugasemdunum „...að því verði að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort atvik séu með þeim hætti að frumframleiðendur hafi **raunveruleg yferráð** þótt þeir aðilar fari ekki formlega með meiri hluta atkvæða í viðkomandi fyrirtæki.“

70. Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar: a.) vegna samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt; b.) þegar fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki; c.) vegna þess að einn eða fleiri aðilar, sem þegar hafa yferráð yfir a.m.k. einu fyrirtæki, eða eitt eða fleiri fyrirtæki ná **beinum eða óbeinum yferráðum, í heild eða að hluta**, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti [...].
71. Þegar metið er hvort viðskipti teljist til samruna í skilningi samkeppnislaga skiptir mestu að greina hvort að atvikum sé þannig háttáð að breyting hafi orðið á yferráðum þeirra. Hugtakið yferráð hefur þannig mikla þýðingu fyrir samrunareglur samkeppnislaga. Eins og fram kemur í c-lið 1. mgr. 17. gr. getur verið um samruna að ræða þegar eigandi eða eigendur eins eða fleiri fyrirtækja öðlast bein eða óbein yferráð yfir öðru fyrirtæki, einu eða fleirum.
72. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga geta **yferráð skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt, og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, einkum með:**
- a.) eignarhaldi eða rétti til að **nota eignir fyrirtækis**, allar eða að hluta;
  - b.) rétti eða samningum sem veita **afgerandi áhrif** á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis.
73. Með vísan til 3. mgr. 17. gr. samkeppnislaga öðlast þeir aðilar yferráð sem: a.) eru **rétthafar eða eiga tilkall til réttar** samkvæmt samningum þar að lútandi, eða b.) þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum **hafa möguleika til að beita slíkum réttindum. Yferráð í skilningi samkeppnisréttar er því afar víðtækt hugtak.** Mikilvægast er að það er ekki form tengslanna sem skiptir máli, heldur hinn *efnahagslegi veruleiki* sem býr að baki þeim. Ekki er tryggt að yferráð hafi sömu merkingu eins og gildir t.d. í félagarétti eða á öðrum réttarsviðum. Bein yferráð þýða þannig ekki að það verði bara einn aðili sem hafi yferráð, heldur getur hann haft það í sameiningu með öðrum. Yferráðin geta myndast með meirihlutaeign hlutafjár eða hluthafasamkomulagi um stjórn háttsemi fyrirtækis á markaði eða rétt til að tilnefna meirihluta stjórnar. Þá geta bein yferráð talist vera til staðar á grundvelli *neitunarvalds* um mikilsverðar ákvarðanir. Það nægir því að yferráð séu **möguleg** og yferráðin þýða að aðili hefur **möguleikann á því að hafa afgerandi áhrif** á fyrirtækið, rekstur þess og mikilsverðar ákvarðanir.
74. Samandregið má því leiða að með tilvísun frumvarpsdraganna til beinna yferráða í samkeppnisrétti að ef félag A er í sameiginlegri eigu bænda og annarra aðila, þá verða bændurnir (eða félag í þeirra eigu) að *hafa yferráð* yfir félagi A, þannig að þeir stjórni því einir, hvort sem er á grundvelli meirihlutaeignar, meirihluta stjórnar, hluthafasamkomulags eða annarra aðstæðna.

### **f) Almennt um samvinnufélög**

75. Í byrjun árs 2024 voru 28 samvinnufélög starfrækt hér á landi og af þessum 28 samvinnufélögum voru starfrækt sjö húsnæðissamvinnufélög og tvö byggingarsamvinnufélög. Samvinnufélagiformið hefur þannig lítið verið notað síðastliðna tvo áratugi en frá árinu 2010 hafa einungis fimm slík félög verið stofnuð.
76. Samvinnufélög (svf.) eru skipulagsbundin félög. Um þau gilda lög nr. 22/1991, um samvinnufélög, og samkvæmt 1. gr. laganna eru samvinnufélög félög sem stofnuð eru á samvinnugrundvelli í því skyni að efla hag félagsmanna eftir viðskiptalegri þátttöku þeirra í

félagsstarfinu.<sup>31</sup> Í samvinnufélögum er félagatalan óbundin, stofnfé ekki fastákveðin fjárhæð, félagar bera ekki persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingu félagsins umfram aðildargjald og þeir eiga ekki eignaræðild að fjármunum þess. Megineinkenni samvinnufélags er að þau starfa á samvinnugrundvelli og tilgangur þeirra að efla hag félagsmanna. Starfsemi samvinnufélaga getur þannig t.d. falist í því að útvega félagsmönnum nauðsynlegar vörur eða þjónustu til eigin þarfa, svo og sölu afurða sem félagsmenn framleiða sjálfir.<sup>32</sup>

77. Stofnsjóður samvinnufélags er myndaður af séreignarhlutum félagsaðila og í hann skal leggja aðildargjald félagsaðila og hluta hagnaðar sem aðalfundur ákveður. Stofnsjóð má síðan skipta í A-deild fyrir séreignarhluta félagsaðila og B-deild fyrir þá sem keypt hafa hluta og fengið samvinnuhlutabréf. Séreignarhlutar félagsmanna í A-deild skulu árlega vaxtareiknaðir og verðbættir, sbr. 37. gr. laga um samvinnufélög.
78. Samvinnufélög starfa á ýmsum sviðum, sbr. 2. gr. samvinnufélagslaga, en með ákvæðinu er kveðið á um að starfssvið samvinnufélaga sé að útvega félagsmönnum og öðrum vörum og hvers konar þjónustu til eigin þarfa; vinna og selja afurðir sem félagsmenn framleiða í eigin atvinnurekstri; og annast starfsemi er miðar á annan hátt að því að efla hag félagsmanna.
79. Stofnsjóður í samvinnufélagi var upphaflega óskiptur og taldist hann því ein eignaheild. Við endurskoðun á samvinnufélagalögnum árið 1990 var hins vegar ákveðið að gefa félagsaðilum kost á að skipta stofnsjóðnum í tvær deildir, aðra fyrir aðildargjöldin og hina fyrir fé sem tækist að afla með sölu eignarhluta. Nýti félagsaðilar sér þessa heimild kallast sá hluti stofnsjóðsins sem hýsir aðildargjöldin A-deild stofnsjóðs en hinn sem myndaður er með sölu eignarhluta B-deild stofnsjóðs, sbr. m.a. 15. tölul. 5. gr., sbr. 39. gr. og 49. gr. samvinnufélagalaga.
80. Þeir sem kaupa eignarhluti í B-deild stofnsjóðs öðlast rétt til hlutdeildar í hagnaði samvinnufélags samkvæmt því sem nánar er kveðið á um í samvinnufélagalögum og samþykktum þess. Hagnað þennan ber að greiða út sem arð í hlutfalli við eign viðkomandi af heildareign B-deildar stofnsjóðs. Bætist hagnaðurinn því ekki við kaupverð hluta hans, öfugt við það sem gildir um vexti og verðbætur af séreignarhlutum félagsaðila í A-deild stofnsjóðs, sem ekki er greiddur út. Eigandi eignarhluta í B-deild stofnsjóðs hefur ekki atkvæðisrétt á félagsfundum, nema hann sé jafnframt félagsaðili í A-deild stofnsjóðs. Þrátt fyrir það er stjórn skylt að boða hluthafa á félagsfundi og hafa þeir rétt til að taka þar til máls, sbr. 42. gr. samvinnufélagslaga.
81. Samvinnufélagiformið er í eðli sínu opið og oft er um að ræða almenningsfélag sem lætur sig varða hagsmuni margra eða allra á starfssvæði (félagssvæði) eða starfssviði félagsins með fjölbreyttum hætti. Venjan er sú að allir sem eiga lögheimili innan félagssvæðisins eða starfa á starfssviði viðkomandi samvinnufélags geti gerst þar félagsmenn. Áður fyrr báru samvinnufélög meira yfirbragð framleiðslusamvinnufélaga, sem gættu þá beinna hagsmuna framleiðenda, en á því hefur orðið breyting í seinni tíð. Öflugustu samvinnufélögin á Íslandi í dag eru almenningsfélög á sínu félagssvæði, þar sem langflestir félagsmenn hafa ekki annarra hagsmuna að gæta en sem almennir borgarar á félagssvæðinu. Með hliðsjón af þessu þótti rétt að með löggjöfinni væri einnig horft til almennra hagsmuna á starfssvæði eða starfssviði félagsins.<sup>33</sup>
82. Með lögum nr. 109/2024, voru gerðar breytingar á samvinnufélagalögnum nr. 22/1991, er voru þrjúþættar. Viðamesta breytingin laut að því að takmarka möguleikana á því að við slit

<sup>31</sup> <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991022.html>

<sup>32</sup> Alþt. 1990-91, A, bls. 2501.

<sup>33</sup> Frumvarp til laga um breytingu á lögum um samvinnufélög o.fl., sbr. <https://www.althingi.is/altext/154/s/1386.html>

samvinnufélags kæmi eigið fé þess til útgreiðslu félagsmanna. Tilgangur breytinganna var fyrst og fremst sá að sporna við því að félagsmenn í samvinnufélagi gætu tekið félagið yfir og útteilt eignum þess til félagsmanna *í stað þess að styðja áframhaldandi uppbyggingu á félagssvæði eða starfssviði félagsins*. Þannig var hluti lagabreytinganna settur fram til að veita viðnám við því að hægt væri að breyta samvinnufélögum í hlutafélag. Með breytingarlögunum voru þannig ákvæði 61. gr., 61. gr. a og 61. gr. b felld brott en með þeim ákvæðum var kveðið á um heimild til breytinga á rekstrarformi samvinnufélags í hlutafélag. Í frumvarpi því er varð að lögunum sagði að ekki væri vitað til þess að heimild 61. gr. laganna, um að breyta samvinnufélagi í hlutafélag, hafi verið nýtt. Af þeirri ástæðu var lagt til að heimildin yrði felld brott úr lögunum, en tilgangur breytingarinnar tengdist einnig þeirri hugmynd að setja skorður við útgreiðslu eigin fjár til eigenda stofnsjóðs, sem opnað væri á með því að breyta samvinnufélagi í hlutafélag. Þannig var heimildin til að breyta rekstrarformi samvinnufélags felld á brott og var lagabreyting rökstudd sem liður í því að stemma stigu við þeim möguleika að hópur félagsmanna í samvinnufélagi gæti tekið félagið yfir og útteilt eignum þess til félagsmanna í stað þess að styðja áframhaldandi uppbyggingu félagsins.

83. Samvinnufélög hafa verið samofin sögu Íslendinga í nær 140 ár eða allt frá stofnun Kaupfélags Þingeyinga á síðari hluta 19. aldar. Skipulögð félög bænda um verslun höfðu starfað af og til víðs vegar um landið á síðari hluta 19. aldar en það var þó ekki fyrr en um aldamótin 1900 að íslensk kaupfélög tóku upp sambærilega rekstrarhætti og tíðkuðust í samvinnufélögum nágrannaríkja okkar. Kaupfélag Þingeyinga kom af stað hreyfingu sem síðar var talin til hinnar alþjóðlegu samvinnuhreyfingar og tók upp vinnubrögð hennar. Íslensk samvinnufélög eru talin spretta upp af tveimur rótum, annars vegar þær fjölbreyttu tilraunir sem gerðar voru um félagsskap um verslun og hins vegar það tækifæri sem sauðasala til Bretlands skapaði.
84. Frá upphafi samvinnufélaga hér á landi hafa átt sér margskonar samfélagslegar breytingar, svo sem með breytingum á lagaumhverfi, pólitísku landslagi og efnahag en grunnhugmyndafræðin að baki samvinnufélaga hefur þó lítið breyst. Samvinnuformið hér á landi er þannig uppbyggt, líkt og víðs vegar annars staðar, að eignarhald þess hefur breyst í tímanna rás en samvinnufélög eru stofnuð á samvinnugrundvelli með því markmiði að efla hag félagsmanna eftir viðskiptalegri þátttöku þeirra í félagsstarfinu, sbr. 1. gr. samvinnufélagslaganna.

### ***g) Samvinnufélög sem eru í eigu og undir stjórn bænda***

85. Saga samvinnufélaga á Íslandi nær langt aftur í tímann. Í dag eru þrenn stærri samvinnufélög starfandi sem eru að fullu eða hluta í eigu eða undir stjórn bænda. Eitt þeirra er Auðhumla svf., annað þeirra er í Skagafirði og það þriðja á Suðurlandi.
86. Kaupfélag Skagfirðinga svf. (KS)<sup>34</sup> var stofnað af hálfu fulltrúa bænda í þáverandi sveitarfélögum í Skagafirði auk Bólstaðarhrepps í Austur-Húnavatnssýslu árið 1889. Slátrun á vegum félagsins hófst upp úr aldamótum 1900 og þá var mjólkursamlagið stofnað árið 1935 og hefur verið rekið samfleytt síðan. Mjólkurframleiðendur í Skagafirði eiga félagsaðild að Kaupfélagi Skagfirðinga og leggja þeir inn í Mjólkursamlag KS. Samlagsmenn geta þeir einir verið sem hafa leyfi til mjólkurframleiðslu á félagssvæðinu. Samlagsmenn afhenda samlaginu til vinnslu alla þá mjólk er þeir framleiða umfram heimilisþarfir og er innan framleiðsluréttar. Þá starfrækir KS einnig afurðastöð, sláturhús á Sauðárkróki, sem er stofnun innan KS og bændur á félagssvæðinu, sem og aðrir sem óska eftir því, leggja þar inn búpening til slátrunar. Markmið sláturhúss KS er að annars slátrun á búpeningi félagsmanna og annarra framleiðenda sem þess kunna að óska ásamt því að stuðla að mestri vöruvöndun á þeim afurðum sem sláturhúsið tekur til meðferðar frá framleiðendum og koma þeim í sem best verð á innlendum

<sup>34</sup> Sjá sbr. <https://ks.is/um-ks/agrip-ks/>

og erlendum mörkuðum ásamt því að auka að fjölbreytni í framleiðslu og vöruvali og öðru því er gæti aukið sölu innlendra afurða. Félagsmenn KS voru í lok árs 2024 samkvæmt ársreikningi 1.369 og er stjórn félagsins að hluta til skipuð bændum. Ekki liggur fyrir hvort að félagið geti talist til framleiðendafélags.

87. Sláturfélag Suðurlands svf. (SS) var stofnað af sunnlenskum bændum árið 1907 og var tilgangur þess að gera sölu sláturafurða hagkvæma og eðlilega. Ári eftir stofnun félagsins var sláturhús reist í Reykjavík og síðar á helstu stöðum á Suðurlandi. Í dag er starfsstöð félagsins á Hvolsvelli en þar fer fram slátrun, vinnsla á afurðum sem og vörudreifing.<sup>35</sup> Félagsmenn SS voru í lok árs 2024 samkvæmt ársreikningi 2.307 í A-deild og 564 í B-deild og er stjórn félagsins skipuð bændum. Ekki liggur fyrir hvort að félagið geti talist til framleiðendafélags.
88. Auðhumla svf. er eina samvinnufélagið sem er í fullri eigu bænda en það er í eigu rúmlega 400 mjólkurframleiðenda um allt land utan Skagafjarðar. Félagið hefur það hlutverk að taka við mjólk frá félagsmönnum sínum og umbreyta í mjólkurafurðir sem seldar eru hérlendis og erlendis. Auðhumla svf. skiptist í deildir og eiga eigendur félagsins aðild að 14 félagsdeildum vítt og breitt um landið þar sem hver deild fulltrúa kýs fulltrúa úr sínum röðum í fulltrúaráð sem m.a. situr aðalfund Auðhumlu svf. þar sem stjórn félagsins er kosin. Auðhumla svf. væri ávallt talið fullnægja skilyrðum þess að teljast framleiðendafélag, rétt eins og segir í athugasemdum frumvarpsdraganna.

#### *h) Hvað gerist ef samvinnufélag getur ekki flokkast sem framleiðendafélag?*

89. Ekki liggur fyrir hvort öll þau samvinnufélög sem starfandi eru í landbúnaði í dag og eru að hluta til í eigu og/eða undir stjórn bænda geti flokkast sem framleiðendafélög samkvæmt frumvarpsdrögunum.
90. Samkvæmt ákvæðum frumvarpsdraganna er undanþáguákvæði 71. gr. og 71. gr. A búvörulaga fellt úr gildi en lagt er til að 71. gr. búvörulaga verði ekki felld brott fyrr en 1. júlí 2027. Þannig er þeim afurðastöðvum í mjólkuriðnaði sem starfað hafa á grundvelli heimildar 71. gr. búvörulaga veitt svigrúm til að gera nauðsynlegar breytingar til að uppfylla skilyrði til að teljast vera framleiðendafélag til að geta sótt um skráningu sem framleiðendafélag á grundvelli laganna til 1. júlí 2027. Að þeim fresti liðnum gildi ákvæði samkeppnislaga fullum fetum fyrir þær afurðarstöðvar í mjólkuriðnaði sem hafa ekki sótt um að gerast framleiðendafélag og fengið skráningu. Augljóst er að meginmarkmið þessa ákvæðis frumvarpsdraganna, þ.e. að fella úr gildi ákvæði 71. gr. búvörulaga og veita afurðarstöðvum í mjólkuriðnaði aðlögunartíma til að uppfylla skilyrði þau er varða framleiðendafélag, snýr fyrst og fremst að einu fyrirtæki og þeim bændum sem eiga félagsaðild að því.
91. Þá spyrja Bændasamtök Íslands að því hvort og þá hvernig samvinnufélag geti farið undir bein yfirlit bænda samkvæmt efni frumvarpsdraganna þannig að skilyrði um framleiðendafélag sé uppfyllt og hvort hægt sé að undanskilja afurðarstöðvar samvinnufélaginu, sbr. eftirfarandi.
92. Gæti samvinnufélag stofnað **dótturfélag** (ehf. eða svf.) og **fært eignir afurðastöðvarinnar** yfir í nýja félagið?

**Samvinnufélagið myndi áfram eiga félagið**, enda móðurfélag þess, en **bændur myndu stjórna** því. Gæti dótturfélagið talist vera framleiðendafélag? **Nei**, vegna þess að hið nýja félag gæti ekki talist vera undir beinum yfirlitum bænda samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga 17. gr. samkeppnislaga, sbr. umfjöllun hér að ofan.

93. Væri hægt að **selja bændum** afurðastöðina?

<sup>35</sup> Sjá sbr. <http://ss.is/um-ss/soguagrip/>

Um er að ræða eignir upp á fleiri milljarða. Hvernig ættu bændur að geta fjármagnað slík kaup, þar sem fleiri tugir milljóna þyrftu að koma frá hverjum þeim bónda.. Slíkt er óraunhæfur möguleiki með öllu.

94. Væri hægt að **gefa bændum** afurðastöðina og eigur þess og eftirláta þeim eignir upp á fleiri milljarða?

Samkvæmt A-lið og B-lið 1. mgr. 7. gr. laga nr. 90/2003 eru **gjafir skattskyldar**<sup>36</sup> í hendi viðtakanda. Sé viðtakandi einstaklingur eða einstaklingur í rekstri (*bóndinn er með búreksturinn á eigin kennitölu*) þá skattleggst gjöfin sem launatekjur hjá viðkomandi einstaklingi (*með tekjuskattsprósentunni 46,29%*) og sé viðtakandinn lögaðili (*bóndinn með félag í kringum búreksturinn*) þá skattleggst gjöfin sem aðrar atvinnurekstrartekjur lögaðilans (*með tekjuskattsprósentunni 20%*<sup>37</sup> eða **37,6%**<sup>38</sup>).

Sé gjafagjörningurinn talinn vera t.d. að verðmæti 100 milljónir króna hjá hverjum bónda, þá myndi einstaklingur greiða **rúmar 46 milljónir króna** í skatt fyrir afhendingu gjafarinnar og lögaðili myndi greiða **20 milljónir króna** eða **tæplega 38 milljónir króna**, allt eftir félagsformi.

Hvernig ættu bændur að geta reitt af hendi þessar fjárhæðir í skattgreiðslur? Er ætlunin að undanþiggja þessa einskiptisgjöf í tekjuskattslögunum, þannig að gjöfin yrði undanþegin skattskyldu? Ef svo er raunin, hvernig myndi þá slíkur gjafagjörningur horfa við jafnræði félagsmanna á eignum samvinnufélagsins?

Þá verður heldur ekki séð að slíkt myndi samrýmast ákvæðum samvinnufélagalaga þar sem árið 2024<sup>39</sup> var sérstaklega gerð lagabreyting á samvinnufélagalögunum gagngert til að sporna við því að félagsmenn í samvinnufélagi geti tekið félagið yfir og útteilt eignum þess til félagsmanna í stað þess að styðja áframhaldandi uppbyggingu á starfssvæði eða starfssviði samvinnufélagsins. Þess utan var með lagabreytingunni 2024 verið að stemma stigu við því að breyta samvinnufélagi, og þá væntanlega líka hluta þess, í hlutafélag.

95. Enn fremur er óljóst hvaða skattalegar afleiðingar skipting samvinnufélags í annað samvinnufélag eða einkahlutafélag hefði í för með sér, sbr. ákvæði 52. gr. tekjuskattslaga. Í 5. másl. 1. mgr. 52. gr. laganna segir að sé „*sé samvinnufélagi skipt þannig að fleiri en eitt samvinnufélag eða hlutafélag taki við eignum og skuldum frá félaginu skulu ákvæði þessarar málsgreinar gilda um slíka skiptingu*“. Þá segir í enn fremur í 6. másl. 1. mgr. 52. gr. að séreignarhlutir félagsaðila í samvinnufélögunum skulu vera „*innbyrðis í sömu hlutföllum og séreignarhlutirnir í hinu skipta félagi en taki hlutafélag við eignum og skuldum frá samvinnufélaginu skulu allir hlutir í hlutafélaginu vera í eigu hins skipta félags*.“
96. Óljóst er í reynd hvaða þýðingu þetta ákvæði 52. gr. í tekjuskattslögunum, sem kveður á um að skattfrelsi skiptingar, þýðir eftir að ákvæði þau sem tekin voru upp í lög nr. 22/1991, um samvinnufélög, með lagabreytingum sem gerðar voru með lögum nr. 22/2001 voru felld úr gildi með lögum nr. 109/2024. Ákvæði þau sem um ræðir og voru felld úr samvinnufélagalögunum kváðu á um hvernig mætti hækka og lækka stofnsjóð samvinnufélaga og kveðið var á um það á hvern hátt og með hvaða skilyrðum samvinnufélagi yrði breytt í hlutafélag. Eftir að umrædd ákvæði sem leidd voru í samvinnufélagalögin með lögum nr. 22/2001 voru felld úr gildi með lagabreytingunni 2024, þá er ekki auðséð hvernig unnt er að skipta samvinnufélagi upp, sbr. 52.

<sup>36</sup> Leiða má af meginreglu 1. mgr. 7. gr. tekjuskattslaga að allar tekjur séu skattskyldar nema annað sé tekið fram í lögum. Þá ber að túlka undanþágur frá skattalögum með þrengjandi hætti.

<sup>37</sup> Hlutafélög, einkahlutafélög og samvinnufélög.

<sup>38</sup> Í tilviki sameignarfélaga, dánarbúa o.fl.

<sup>39</sup> Með lögum nr. 109/2024.

gr. tekjuskattslaga, án nokkurrar skattalegra afleiðinga. Svo virðist sem löggjafinn hafi ekki tekið tillit til þess að gera breytingar á tekjuskattslögunum í kjölfar breytinga þeirra sem gerðar voru með lögum nr. 109/2024.

97. Þá skal ekki síður, í öllu þessu, hafa í huga eitt af mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. 1. mgr. 74. gr., þar sem segir að **menn skuli eiga rétt til að stofna félög í sérhverjum löglegum tilgangi**, án þess að sækja þurfi um leyfi til þess til stjórnvalda. **Þá megi ekkert félag leysa upp með stjórnarráðstöfun**. Með stjórnarskrárákvæðinu er félagafrelsið fyrst og fremst verndað gegn afskiptum og ásælni stjórnvalda. Þá er óheimilt að þrengja kosti félags, nema stjórnvöld telji tilgang þess eða starfsemi brjóta í bága við lög, enda ber þeim að gæta ákvæða lokamálsliðar 1. mgr. 74. gr. um málshöfðun.
98. Í þessu skyni, velta Bændasamtökin því upp hvers vegna stjórnvöld leggja nú til að leysa upp félag eða félög sem eiga sér áralanga sögu og uppbyggingu, með ráðstöfun þeirri sem lögð er fram í frumvarpsdrögunum ef ómögulegt er fyrir félögin að uppfylla skilyrðið um framleiðendafélög. Með frumvarpsdrögunum er vegið harkalega að samvinnufélagsforminu, og þar af leiðandi félagafrelsinu, og ætti að vera stjórnvöldum til umhugsunar að verið sé að þrengja kosti félaga þar sem slíkt er óheimilt samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár.
99. Bændasamtökin lýsa yfir verulegum áhyggjum hvað þetta varðar þar sem óljóst er hvort ákveðin félög geti flokkast sem framleiðendafélög. Flokkist þau ekki sem framleiðendafélög þá er ákveðinn ómöguleiki að þau geti aðlagast breyttri löggjöf, verði frumvarpsdrögin að lögum, þannig að afurðarstarfsemi þess geti talist til framleiðendafélags.

### ***i) Ákvæði 3. mgr. 2. gr.:***

*„Sækja skal um skráningu framleiðendafélags til Samkeppniseftirlitsins. 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 alla eigendur. Samkeppniseftirlitinu er heimilt að krefja umsækjanda um viðbótarupplýsingar sem þykja nauðsynlegar til að meta umsókn. Ákvæði 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 gildir um upplýsingaöflunina.“*

100. Með ákvæðinu er kveðið á um að sækja skuli um skráningu framleiðendafélags til Samkeppniseftirlitsins. Þannig er verið að bæta við fleiri verkefnum á herðar Samkeppniseftirlitsins til aukningar við núverandi verkefni þess. Þrátt fyrir aukin verkefni og eftirlit þá er ekki gert ráð fyrir auknu fjármagni til eftirlitsins og í athugasemdum með frumvarpinu segir að ekki sé gert ráð fyrir því að til þess þurfi að koma. Í frummati við drögin segir að verði frumvarpsdrögin að lögum þá muni það ekki leiða til kostnaðar úr hendi ríkissjóðs nema eingöngu óverulegs.
101. Þá segir berum orðum í frumvarpsdrögunum undir 6. kafla (*Mat á áhrifum*) að verði „frumvarpið óbreytt að lögum mun það ekki kalla á aukin útgjöld ríkissjóðs. Þá er talið að frumvarpið hafi ekki áhrif á tekjur eða eignir ríkissjóðs.“ Slíkt getur einfaldlega ekki staðist þar sem að þær auknu heimildir sem eftirlitinu eru fengnar með drögunum kalla augljóslega á aukið fjármagn. Þess utan, ætti tekjuhlíð ríkissjóðs ekki að aukast ef frumvarpsdrögin eru til þess fallin að auka verðmætasköpun? Þeirri spurningu hefur ekki verið svarað enda hefur ekkert eiginlegt mat farið fram á áhrifum frumvarpsdraganna.
102. Þá er tíðrætt um Finnland í athugasemdum frumvarpsdraganna ásamt því hvernig finnska kerfið virkar varðandi framleiðendafélög og að þær leiðir sem Finnland hefur valið í þessum efnunum eigi að hafa að leiðarljósi hér á landi. Þá er óneitanlega sérstakt að gerðar séu strangari kröfur í

drögunum til þess að sýna fram á að skilyrðum um framleiðendafélög sé fullnægt heldur en gildir í Finnlandi.

103. Vegna umsóknar til Samkeppniseftirlitsins, þá segir í ákvæðinu að í umsókninni skuli koma fram ítarlegar upplýsingar um starfsemi félagsins og allar eigendur þess. Sé horft til 7. gr. samvinnufélagalaga þá segir þar að stjórn félagsins haldi skrá yfir félagsaðila og að geyma skuli skrána á skrifstofu félagsins, enn fremur segir að skráin sé öllum opin. Þannig ætti, í tilviki samvinnufélaga a.m.k., að vera hægur leikur fyrir embættið að fá upplýsingar um alla félagsmenn samvinnufélags á þeim lagagrundvelli.
104. Í ákvæðinu er eftir sem áður vísað til hinnar víðtæku heimildar sem felst í 19. gr. samkeppnislaga sem heimilar eftirlitinu öflun upplýsinga og leggur þungar skyldur á móttakendur upplýsingabeidna. Með því að taka af allan vafa að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga skuli gilda um upplýsingaöflun þá kemur fram í athugasemdum með frumvarpsdrögunum að eftirlitið geti beitt þeim viðurlagaheimildum sem mælt er fyrir um í IX. kafla samkeppnislaga sbr. 41. gr. b. ef t.d. eru veittar rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar. Varðandi 19. gr. samkeppnislaga og svo viðurlagaheimilda vísast til umfjöllunar við 1. gr. hér að ofan um það efni en sú umfjöllun á jafnt við hér - sem þar.
105. Það verður að teljast afar sérstakt að beita viðurlögum við því ef umsækjandi skilar ekki inn *fullnægjandi upplýsingum* að **mati** Samkeppniseftirlitsins. Með vísan til ákvæðis 19. gr. samkeppnislaga, sbr. einnig IX. kafla laganna, er eftirlitinu veitt heimild til álagningar stjórnvaldssekta, sbr. i-lið 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga, sbr. einnig 41. gr. b., og geta numið umtalsverðum fjárhæðum ef upplýsingar að mati Samkeppniseftirlitsins eru ekki fullnægjandi. Hvernig getur slíkt átt við rök að styðjast þegar umsækjandi er að óska eftir skráningu? Ef upplýsingar eru ekki fullnægjandi eftir hinu víðtæka mati Samkeppniseftirlitsins, þá hafnar eftirlitið væntanlega bara skráningu. Með ákvæðinu er verið að *festa þá **umsækjendur** sem sækja um skráningu framleiðendafélags innan sektarákvæða samkeppnislaga* og slíkt er með öllu ótækt. Þannig er verulega fráhrindandi fyrir félög að sækja um skráningu ef að við því liggja himinháar sektir ef „*fullnægjandi upplýsingum*“ er ekki skilað og í reynd verið að **takmarka enn frekar tækifæri félaga til hagræðingar með þessum sektarheimildum Samkeppniseftirlitsins**.
106. Má líkja þessu við að ef félag ætlar að sækja um skráningu sem almannaheillafélag<sup>40</sup> hjá Skattinum og skilar ekki fullnægjandi upplýsingum, þá væri unnt að sekta félagið fyrir að skila ekki tilskyldum upplýsingum. Afleiðingarnar yrðu einfaldlega bara þær að félagið fengu ekki skráningu sem almannaheillafélag. Slíkt hið sama ætti að gilda í þessu tilviki þannig félagið sem sækir um að vera skráð sem framleiðendafélag er þá bara einfaldlega hafnað um skráningu á grundvelli ófullnægjandi upplýsinga. Þar með brestur sú forsenda að nýta sér hina takmörkuðu undanþágu 1. gr. frumvarpsdraganna og verður umsækjandinn einfaldlega bara hallann af því að hafa ekki veitt „*fullnægjandi upplýsingar*.“
107. Að auki skal áréttað að samkvæmt markaðsreglugerð ESB þá er ekki gert að skilyrði að framleiðendafélög séu sérstaklega skráð eða viðurkennd og gera því frumvarpsdrögin enn meiri kröfur en ákvæði markaðsreglugerðar ESB hvað það varðar.

#### **j) Ákvæði 4. mgr. 2. gr.**

**„Afurðastöð eða framleiðendafélag sem fer með að minnsta kosti 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgrein á markaði er skylt að safna og taka við mjólk og sláturgripum í sauðfjárrækt, nautgriparrækt og hrossarrækt að beiðni frumframleiðanda. Slíkri afurðastöð framleiðendafélagi er**

<sup>40</sup> Sbr. ákvæði VIII. kafla laga nr. 110/2021, um almannaheillafélög.

**óheimilt að taka hærra gjald af frumframleiðanda fyrir heimteknar afurðir en sem nemur raunkostnaði. Framleiðsluhluti afurðastöðva og framleiðendafélaga skv. 1. másl. skal vera fjárhagslega og stjórnunarlega aðskilin frá annarri starfsemi afurðastöðvar. Samkeppniseftirlitinu er heimilt að krefja afurðastöð eða framleiðendafélag skv. 1. másl. um **upplýsingar er varða söfnunarskyldu** sem og raunkostnað við töku gjalds fyrir heimteknar afurðir. Ákvæði 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 gildir um upplýsingaöflunina.“**

108. Bændasamtökin telja það jákvætt að með frumvarpsdrögum sé viðurkennt mikilvægi þess að tryggja frumframleiðendum söfnun og móttöku afurða. Hins vegar telja samtökin ákvæðið vera nokkuð óljóst, útfærslu þess ósanngjarna í framkvæmd og að unnt sé að nýta og bæta ákvæði 2. mgr. 71. gr. A hvað þetta varðar.
109. Þar sem með drögum er lagt upp með að straumlínulaga undanþáguákvæði búvörulaga frá bannákvæðum samkeppnislaga þá skýtur það skökku við að allar afurðir búgreina séu því ekki undir þessu ákvæði varðandi söfnunarskylduna. Þrátt fyrir að ákveðnar afurðir búgreina séu ekki með mikla markaðshlutdeild í dag, þá gæti það breyst síðar meir, ekki síst ef frekari sameiningar yrðu. Í ákvæðinu er sauðfjárræktin, nautgriparæktin og hrossaræktin eingöngu nefnd og án frekari skýringa í athugasemdum frumvarpsdraganna en ekki nefndur annar búfénaður eða garðyrkjan, hvort sem um ræðir yl- eða útiræktun. Þá verður líka að skoða hversu vel söfnunin hingað til hefur gengið í mjólkinni þar sem byggðasjónarmið eru m.a. höfð að leiðarljósi. Með vísan til þessa er áréttað að þar dreifist kostnaður jafnt óháð því hvar á landinu viðkomandi býr, rétt eins og núverandi ákvæði a-liðar 2. mgr. 71. gr. A búvörulaga kveður á um. Þannig verður að hafa í huga að sá aukni kostnaður sem fellur til við að sækja afurðir á afskekktari svæði, bæði hvað varðar vegasamgöngur, veðurfar og vegalengdir, í formi raunkostnaðar lendir því frekar á þeim bændum er búa í lengri fjarlægð frá afurðarstöðvunum og sláturhúsum.
110. Á sama tíma og mikilvægt er að gæta að byggðafestu og hlúa að dreifðari byggðum, víðs vegar um landið, þá verður að gæta að jafnræði meðal bænda en þó ekki þannig að aukinn kostnaður í formi raunkostnaðar lendi á einum hóp bænda umfram annarra. Gæta þarf þar meðalhófs, í þessu sem og öðru, þannig að þeir bændur sem búa nær afurðarstöðvunum og sláturhúsum séu ekki að taka á sig aukinn kostnað. Að sama skapi er ítrekað mikilvægi þess að stjórnvöld raski ekki þeirri umgjörð landbúnaðarins sem styður við að búskapur sé stundaður um allt land.
111. Með ákvæði a-liðar 2. mgr. 71. gr. A búvörulaga, sem kom inn með a-lið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 30/2024, var söfnunarskyldan lögfest. Þannig er þeim afurðarstöðvum sem hyggjast nýta sér heimild 1. mgr. 71. gr. A búvörulaga gert skylt að safna afurðum frá framleiðendum kjötvöru á sömu viðskiptakjörum. Í krafti þeirrar undanþágu sem felst í 1. mgr. 71. gr. A, þar sem samrunareglur samkeppnislaga eiga m.a. ekki við, þótti rétt að tryggja að allir bændur væru jafn vel settir hvað varðar möguleika á að koma búfé til slátrunar óháð staðsetningu og á sömu viðskiptakjörum. Þannig var tryggt með ákvæðinu að það félli á afurðarstöðvarnar að mæta kostnaði varðandi söfnunarskylduna undir eftirliti samkeppniseftirlitsins, sbr. 3. mgr. 71. gr. A. Með frumvarpsdrögum er kostnaðinum hins vegar varpað yfir á einstaka bændur og þá eftir því hversu langt frá afurðarstöðvunum eða sláturhúsum þeir búa. Bændasamtökin telja að það fyrirkomulag sem haft er með ákvæði a-liðar 2. mgr. 71. gr. A sé betur til þess fallið að halda kostnaði bænda í lágmarki við söfnun afurða heldur ákvæði frumvarpsdraganna.
112. Þá segir í skýringum frumvarpsdraganna að þetta fyrirkomulag sé m.a. lagt til þar sem þegar hafa farið fram samrunar og sameiningar afurðastöðva í slátrun, sem *kunna að hafa neikvæð áhrif á samningsstöðu frumframleiðanda (bænda)*. Með núgildandi ákvæði er gildir um söfnunarskylduna er ekki gerður greinarmunur á því hvar bændur á landinu eru staðsettir. Hins vegar, verði frumvarpsdrögin að lögum þá er einmitt gerður greinarmunur á því hvar á landinu

bændur eru staðsettir enda felst raunkostnaður eðli málsins samkvæmt í því að það kostar meira að sækja afurðir lengra frá afurðarstöðinni.

113. Þannig má leiða að því líkur að jafnræði muni ekki ríkja varðandi söfnunarskylduna þar sem bændur nær afurðarstöðvunum munu greiða minna fyrir söfnunina á meðan bændur fjær þeim munu greiða meira enda raunkostnaður hærri. Þessar röksemdir í frumvarpsdrögunum eiga því við engin rök að styðjast. Þess þá heldur er með ákvæði c-liðar 2. mgr. 71. gr. A ætlað að tryggja og efla samningsstöðu bænda og stuðla að því að samkeppni ríki áfram á markaði þar sem ekki er heimilt fyrir afurðarstöðvar sem nýtt hafa sér heimildina til hagræðingar að setja skorður við því að bændur færi viðskipti sín til annars aðila.
114. Hins vegar, ef aðrir hafa ekki nýtt sér heimildina í 1. mgr. 71. gr. A, þá ber í raun öðrum sláturleyfishöfum ekki skylda til að safna afurðum en þeim sem hafa nýtt heimildina. Þannig geta e.t.v. bændur ekki fært viðskipti sín til annars aðila þar sem aðrir sláturleyfishafar geta neitað þeim að safna afurðum þeirra. Vel má útfæra þetta betur í löggjöfinni með því að breyta nügildandi ákvæði 2. mgr. 71. gr. A búvörulaga sem tryggir að bændur hafi raunverulegt val um hvert þeir fara með sínar afurðir til slátrunar en það er skýlaust mat Bændasamtakanna að það yrði bændum til kostnaðarauka ef frumvarpsdrögin ná fram að ganga.
115. Í frumvarpsdrögunum segir að markmið 4. mgr. 2. gr. sé að tryggja betur stöðu bænda gagnvart afurðastöðvum sem fara með verulega markaðshlutdeild og taka við gripum til slátrunar og þannig styðja við frumframleiðendur að taka heim afurðir sínar að slátrun lokinni til frekari verðmætasköpunar, m.a. með sölu beint frá býli. Framangreindar tillögur frumvarpsins eru í samræmi við áherslu í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar um að ýta undir vöxt og verðmætasköpun í matvælaframleiðslu á öllum stigum virðis\_keðjunnar ásamt því að styrkja sérstaklega stöðu bænda í virðis\_keðjunni. Bændasamtökin er ekki sammála um að þetta fyrirkomulag sem boðað er verði til þess að styrkja stöðu bænda. Í b-lið 2. mgr. 71. gr. A búvörulaga er mælt fyrir um að þeir aðilar sem nýtt hafa sér heimild 1. mgr. 71. gr. A skuli selja öðrum vinnsluaðilum afurðir til frekari vinnslu á grundvelli sömu viðskiptakjara og dótturfélögum eða öðrum félögum sem framleiðendafélag hefur yfirráð yfir. Með þessu skilyrði b-liðar 2. mgr. 71. gr. A er einmitt stefnt að því að stuðla að samkeppni og fyrirbyggja að aðrir vinnsluaðilar þurfi að greiða hærra verð fyrir sömu vöru og aðilar sem lúta stjórn þeirra framleiðendafélags, sbr. skilgreiningu 5. gr. laganna.
116. Með umræddum b-lið er því verið að gæta að heimtöku afurða og kostnaði við hana en með því að færa þetta undir raunkostnað líkt og ákvæði frumvarpsdraganna kveður á um, þ.e. að „*slikar afurðastöðvar og framleiðendafélög taki ekki hærra gjald af frumframleiðanda fyrir heimteknar afurðir en sem nemur raunkostnaði afurðastöðvar eða framleiðendafélags*“, þá er hætta á, alveg eins og á við um framangreindan rökstuðning varðandi a-lið 2. mgr. 71. gr. A, að kostnaður verði þyngri fyrir þá aðila sem búa fjær afurðarstöðvunum. Þannig er um að ræða ójafnræði á heimtöku afurða eftir því hvar viðkomandi bóndi býr á landinu í stað þess að miðað sé við sömu viðskiptakjör og eiga við um vinnsluaðila tengda framleiðendafélaginu.
117. Með ákvæði b-liðar 2. mgr. 71. gr. A er þannig gætt að því að verðlagningin fyrir bæði heimtöku og fyrir aðra vinnsluaðila sé sú sama og á við tengda aðila. Þannig er gjaldið það sama – óháð því hvort að sá sem tekur við afurðunum sé félag í eigu framleiðenda eða að viðtakandinn sé óskyldur aðili.
118. Með því að fella ákvæðið úr gildi sem tryggir, ólíkt ákvæði frumvarpsdraganna, **sömu viðskiptakjör fyrir alla kaupendur** afurða frá framleiðendafélögum, skapast hætta á samkeppnishindrunum sem munu bitna á minni kjötvinnslum og beint frá býli rekstri. Þetta

getur hindrað fjölbreytni í matvælaframleiðslu og dregið úr samkeppni á kjötmarkaði, sem skaðar bæði framleiðendur og neytendur til lengri tíma lítið.

119. Þá er ánægja meðal Samtaka smáframleiðenda og Beint frá býli með þann ávinning sem núgildandi ákvæði, 2. mgr. 71. gr. A, hefur skapað smærri framleiðendum og vinnsluaðilum, sbr. umsögn þeirra um frumvarpsdrög þessi. Af þeim sökum velta Bændasamtökin sérstaklega fyrir sér hvers vegna eigi þá að umbylta núverandi fyrirkomulagi.
120. Þess utan segir í 3. mgr. 71. gr. A að samkeppniseftirlitið hafi eftirlit með því hvort að skilyrði 2. mgr. 71. gr. A séu uppfyllt og þannig ætti eftirlitið að hafa heimild til að afla upplýsinga á grundvelli samkeppnislaga, sbr. 19. gr. laganna, og þá beita þeim viðurlögum sem það ákvæði tekur til. Bændasamtökin telja að réttast væri að taka af allan vafa hvað þetta varðar og gera breytingar á núgildandi ákvæði 71. gr. A frekar þannig að það sé óumdeilt hvaða heimildir Samkeppniseftirlitið hafi til fylgja eftir framkvæmd þeirra skilyrða kveðið er á um í 2. mgr. 71. gr. A.
121. Með vísan til framanrakins leggja Bændasamtökin til að gerðar verði breytingar á núgildandi ákvæði 3. mgr. 71. gr. A hvað þetta varðar til að tryggja að Samkeppniseftirlitið hafi heimildir til að sinna eftirliti sínu samkvæmt ákvæðinu.
122. Í 3. másl. 4. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna segir að framleiðsluhluti afurðastöðva og framleiðendafélaga samkvæmt 1. másl. ákvæðisins skuli vera *fjárhagslega og stjórnunarlega aðskilinn frá annarri starfsemi afurðarstöðvar*. Þá velta Bændasamtökin því fyrir sér hvernig þessi málsliður rímar við ákvæði 1. mgr. 76. gr. búvörulaga þar sem segir að „*þar sem afurðastöð búvara er í eigu aðila sem hefur með höndum annan rekstur er skylt að halda bókhaldi og fjárreiðum afurðarstöðvarinnar aðgreindum frá öðrum rekstri viðkomandi aðila.*“ Ákvæði 1. mgr. 76. gr. kom inn í nág. búvörulög með 53. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 46/1985, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.<sup>41</sup> Í athugasemdum með 53. gr. segir að ákvæði greinarinnar séu sett til hagræðis við öflun upplýsinga um rekstur afurðastöðva, sem eiga að vera grundvöllur ákvarðana um heildsöluverð búvara og verðmiðlun. Heimildir þessarar greinar takmarkast þó á hverjum tíma af ákvæðum laga um bókhald, hlutafélög, skattheimtu o.fl. en kunna í ýmsum tilvikum að gera kröfu til viðbótarupplýsinga á reikningum afurðastöðva. Að mati Bændasamtakanna væri farsælla að gera breytingar á umræddri 1. mgr. 76. gr. búvörulaga í stað þess að hafa tvenn ákvæði sem eiga að taka á sama hlutnum en engu síður óvíst með hvaða hætti.

## V. Ákvæði 3. gr. frumvarpsdraganna

### a) *Brottfelling 71. gr. búvörulaga*

123. Í frumvarpsdrögunum kemur fram að í dag starfi Auðhumla svf. á grundvelli 71. gr. búvörulaga og sjái um söfnun allrar mjólkur á Íslandi sem og birgðahald m.a. í gegnum Mjólkursamsöluna ehf. (MS) sem er í 80% eigu Auðhumlu svf. Samkvæmt frumvarpsdrögunum getur Auðhumla svf. sótt um að gerast framleiðendafélag, sbr. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna, þar sem félagið er í eigu um rúmlega 400 frumframleiðenda (bænda). Þrátt fyrir að það sé rétt að Auðhumla svf. myndi líklega flokkast sem framleiðendafélag þá er hvergi minnst á áhrifin sem boðaðar breytingar hefðu á þá bændur sem ekki eru í Auðhumlu svf. né hvort núverandi samstarfsaðili og meðeigandi félagsins í MS, þ.e. KS, geti flokkast sem framleiðendafélag. Að mati Bændasamtakanna, rétt eins og segir að ofan í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsdraganna, þá liggur það ekki fyrir hvort KS muni flokkast sem framleiðendafélag. Sé það ekki tryggt að meðeigandi

<sup>41</sup> Heiti laganna var breytt í búvörulög síðar.

Auðhumlu svf. að MS muni einnig geta flokkast sem framleiðendafélag, er verið að **kollvarpa íslenskum mjólkuriðnaði og setja íslenska mjólkurframleiðslu í uppnám.**

124. Bændasamtök Íslands lýsa yfir **verulegum áhyggjum** að upp komi sú staða að þær afurðastöðvar sem starfandi eru í mjólkuriðnaði í dag á grundvelli núgildandi laga muni ekki allar verða skilgreindar sem framleiðendafélag, verði frumvarpsdrögin að lögum.
125. Í greinargerðinni með drögum er vísað til umtalsverðs skaða og óvissu vegna 71. gr. búvörulaga, sbr. umfjöllun í kafla 2.3. frumvarpsdraganna. Ekki eru færð nein haldbær rök fyrir þeirri fullyrðingu. Bændasamtökin geta ekki fallist á að slík fullyrðing eigi við, ekki síst eftir að dómur féll í Hæstarétti í máli nr. 26/2020, er varðaði markaðsaðgerðir sem ekki voru taldar rúmast innan samstarfsheimilda afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Eftir dóm Hæstaréttar er kýrskýrt að ákvæði 11. gr. samkeppnislaga er varðar bann við markaðsráðandi stöðu gildir fullum fetum. Sú réttaróvissa sem vikið er að í greinargerð frumvarpsdraganna á því á engan hátt við lengur og engin óvissa til staðar varðandi gildissvið undanþágu 71. gr. búvörulaga.
126. Ákvæði 71. gr. hefur verið framkvæmt með mjög skýrum reglum og með verðlagsgrunn sem tryggir bæði stöðu bænda og neytenda, ekki síst eftir framangreindan dóm Hæstaréttar. Greinargerðin virðist þannig ekki taka tillit til þessa og slíkur samanburður á fyrri framkvæmd, fyrir dóm Hæstaréttar, án þess að taka mið af fyrirkomulaginu eftir dóminn styrkir ekki röksemdafærslu fyrir nauðsyn þess að fella úr gildi ákvæði 71. gr.
127. Í greinargerð frumvarpsdraganna, undir kafla 2.2., kemur fram að „*Samkvæmt ákvæðum reglugerðar ESB 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 samtál inn í framleiðslukeðjunni og fleiri en framleiðendur geta því verið aðilar að.*“ Sé markaðsreglugerð ESB um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir rýnd, kemur í ljós að þegar um framleiðendafélög er að ræða í frumvarpsdrögum, virðist vera vitnað í það sem kallast „*samtök framleiðenda*“ (e. *producer organization*) í reglugerðinni.
128. Í 148.–151. gr. markaðsreglugerðar ESB er sérstaklega fjallað um undanþágur í mjólkuriðnaðinum og hvert hlutverk samtaka framleiðenda sé. Þar segir m.a. að meginhlutverk samtaka framleiðenda í mjólkuriðnaðinum sé að gera fyrir hönd þeirra bænda sem eru aðilar að þeim, samninga um afhendingu á hrámjólk frá bónda til vinnsluaðila hrámjólkur eða til söfnunaraðila. Slíkir samningar snúa fyrst og fremst um gjald fyrir mjólkina, magn þeirrar hrámjólkur sem hver bóndi selur, tímalengd samnings, upplýsingar um greiðslutímabil, tilhögun við söfnun og reglur sem gilda ef um óviðráðanleg atvik er að ræða, sbr. 2. mgr. 148. gr. markaðsreglugerðar ESB. Samningaviðræður samtaka framleiðenda geta farið fram að því tilskyldu að það magn hrámjólkur sem slíkar samningaviðræður fara fram um sé ekki meira en því sem nemur 3,5% af heildarframleiðslu í Evrópusambandinu, að það magn hrámjólkur sem slíkar samningaviðræður fara fram um og framleidd og afhent eru í tilteknu aðildarríki sé ekki meira en sem nemur 33% af heildarframleiðslu þess aðildarríkis, sbr. 2. mgr. c-liðar 149. gr. markaðsreglugerðar ESB.
129. Það liggur ljóst fyrir, að tilgangur og hlutverk samtaka framleiðenda eins og það er skilgreint í markaðsreglugerð ESB getur ómögulega átt við íslenskar aðstæður af eftirfarandi ástæðum.
130. Mjólkurframleiðslan er stýrð á Íslandi, bæði hvað varðar verð og framleiðslumagn. Það er opinber verðlagning á mjólk, þ.e. lágmarksverð mjólkur er ákveðið af verðlagsnefnd eftir fyrir framgefnum forsendum verðlagsgrundvallar. Greiðslumarkseign hvers framleiðenda ákvarðar hversu mikið magn hann skal framleiða, þ.e. framleiðslustýring og því er ómögulegt að semja um magn, líkt og gert er ráð fyrir í markaðsreglugerð ESB. Framleiðendafélag hér á landi mun

Því ekki hafa það hlutverk að semja um verð fyrir mjólk fyrir hönd sinna bænda né það magn mjólkur sem afurðastöð kaupir. Í markaðsreglugerð ESB er ekki gert ráð fyrir opinberri verðlagningu og framleiðslustýringu þegar um framleiðendafélög er að ræða.

131. Í aðildarríkjum Evrópusambandsins er samtökum framleiðenda óheimilt að semja fyrir hönd bænda um nema því sem nemur 33% af heildarframleiðslu þess aðildarríkis og vakna þá upp spurningar hvernig slíkt samræmist aðstæðunum á Íslandi. Mætti Auðhumla svf. sem framleiðendafélag þá áfram gera samning um 85-88% markaðshlutdeildar mjólkur hér á landi? Er eðlilegt að Auðhumla svf. sem kaupir mjólkina af bændum, vinnur hana og selur áfram, sé að gera samning fyrir hönd bænda, við sjálfa sig?
132. Það liggur ljóst fyrir að ekkert af starfandi afurðastöðvum mun flokkast sem fjölgreinasamtök eða lóðrétt samstarfsfélag í mjólkurafurðageiranum þar sem þau mega ekki taka þátt í framleiðslu, vinnslu eða viðskiptum með afurðir úr mjólk, sbr. d-lið 1 mgr. 163. gr. markaðsreglugerðar ESB.
133. Það er hörð afstaða Bændasamtaka Íslands að það kerfi sem gerð er tilraun til þess að teikna upp í frumvarpsdrögum þessum sé ómögulegt að vinna eftir. Að öllu framangreindu virtu, er það **skýlaus afstaða samtakanna** að frumvarpsdrögin setji allt það skipulagða samstarf til hagræðingar fyrir bændur og neytendur, sem hefur átt sér stað í mjólkuriðnaði undanfarin 20 ár, í mikið uppnám.

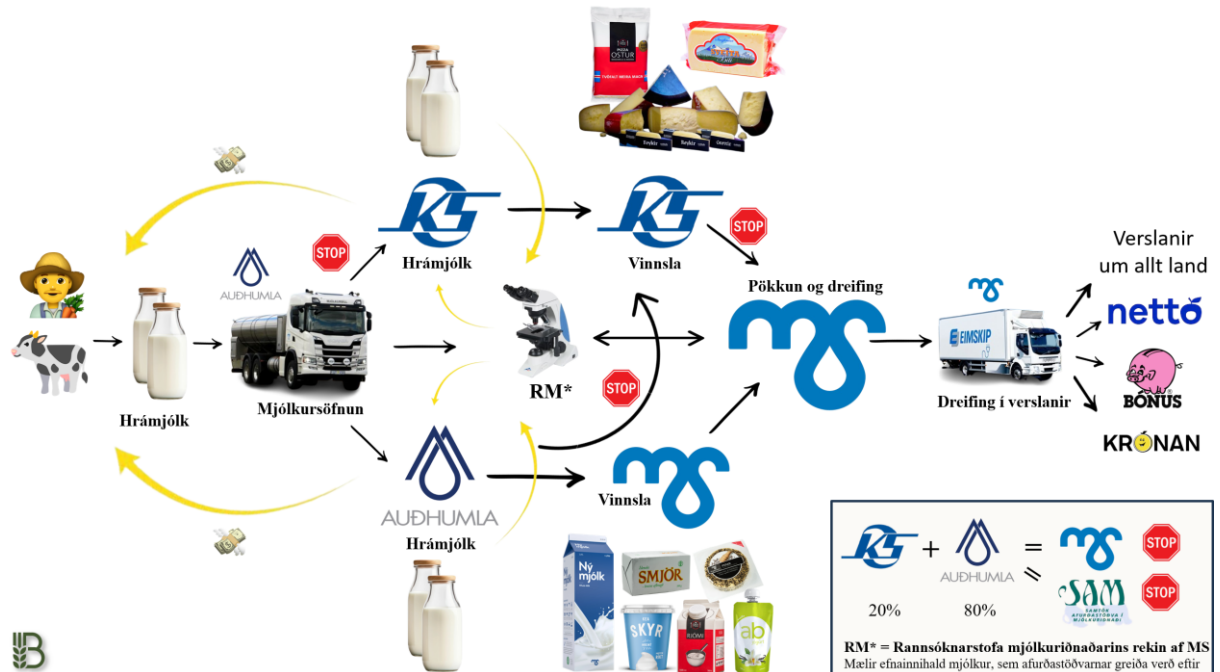
#### ***b) Hagræðing og samvinna í mjólkuriðnaði***

134. Þaulskipulögð verkaskipting hefur myndast milli afurðastöðva og búíð er að sérhæfa vinnslurnar með tilliti til samstarfs, t.d. eru ýmsir ostar framleiddir á einum stað, rifnir eða sneiddir á öðrum og pakkað á þeim þriðja. Á einum stað fer fram framleiðsla smjörs, á öðrum framleiðsla skyrs og á þeim þriðja er mjólkinn töppuð á fernur. Flest öll pökkun og dreifing á mjólkurvörum, frá öllum vinnslustöðvunum, fer fram á einum stað. Allt var þetta gert til þess að nýta tækjabúnað og vinnslurnar sem best, en hagræðingin í mjólkuriðnaðinum var metin skila neytendum 2 milljörðum krónum og bændum 1,3-1,4 milljörðum á ári, árið 2014.<sup>42</sup> Samanlagt er því um að ræða 3,3-3,4 milljarða króna hagræðingu á ári, sem uppreiknast í **5,2-5,4 milljarða króna hagræðingu á ári í dag, ef tekið er tillit til verðlags, neytendum og bændum til hagsbóta.**

---

<sup>42</sup> Samtök Afurðastöðva í mjólkuriðnaði. (2014). Árangri skilað til neytenda og bænda – Hagræðingaraðgerðir kúabænda 1991-2003 og 2003-2014.

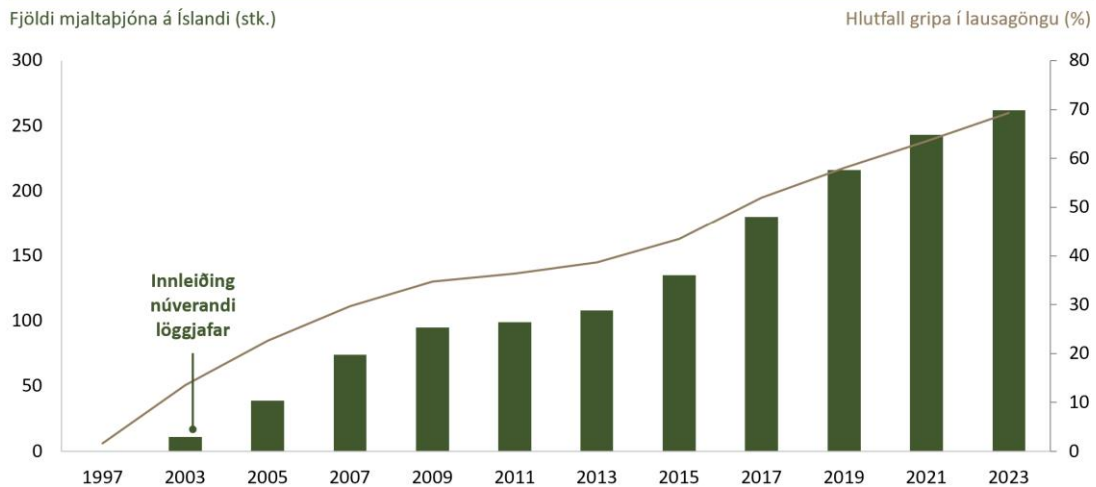
## Náið samstarf sem hefur skilað hagræðingu og skilvirkni



Mynd 2. Samstarf Auðhumlu og KS, sem saman eiga MS, sem er stærsta afurðastöðin í mjólk. Ekki eru sýnd viðskipti við aðrar afurðastöðvar. Hrámjólk = mjólk beint frá býli, óunnin.

135. Í dag á mikið samstarf sér stað milli afurðastöðvanna í mjólkuriðnaði sem saman eiga MS og hér að ofan er gerð tilraun til að skýra þetta samstarf á sem einfaldastan hátt, mynd 2.
- Auðhumla sér um að safna mjólk alls staðar á landinu
  - Sýni er tekið úr hrámjólkinni á hverjum bæ. Sýnin eru send til mælinga hjá Rannsóknarstofu mjólkuriðnaðarins (RM) sem starftæk er innan MS.
    - Út frá niðurstöðum efnamælinga, viðmiðum um efnainnihald grundvallarmjólkur og lágmarksverði mjólkur er bændum greitt fyrir mjólkina.
    - KS og Auðhumla eru kaupendur af mjólkinni, þar með greiðendur fyrir hana.
  - Hrámjólkinn sem KS kaupir er unnin af KS. Hún fer í framhaldinu til pökkunar og dreifingar hjá MS
  - Hrámjólkinn sem Auðhumla kaupir er að mestu leyti unnin af MS. Örlítill hluti hennar fer til vinnslu hjá KS. Vörurnar fara síðan til pökkunar og dreifingar hjá MS.
  - MS annast dreifingu mjólkur og mjólkurvara í verslanir um allt land.
    - Sami dreifingarkostnaður er á mjólk- og mjólkurvörum, óháð staðsetningu verslana.
  - Auðhumla og KS eiga saman MS
136. Hagræðingin er bændum gífurlega mikilvæg en frá því að afurðastöðvunum var veitt undanþága til samstarfs hefur **fjárfesting í nútímatækni margfaldast** meðal þeirra.

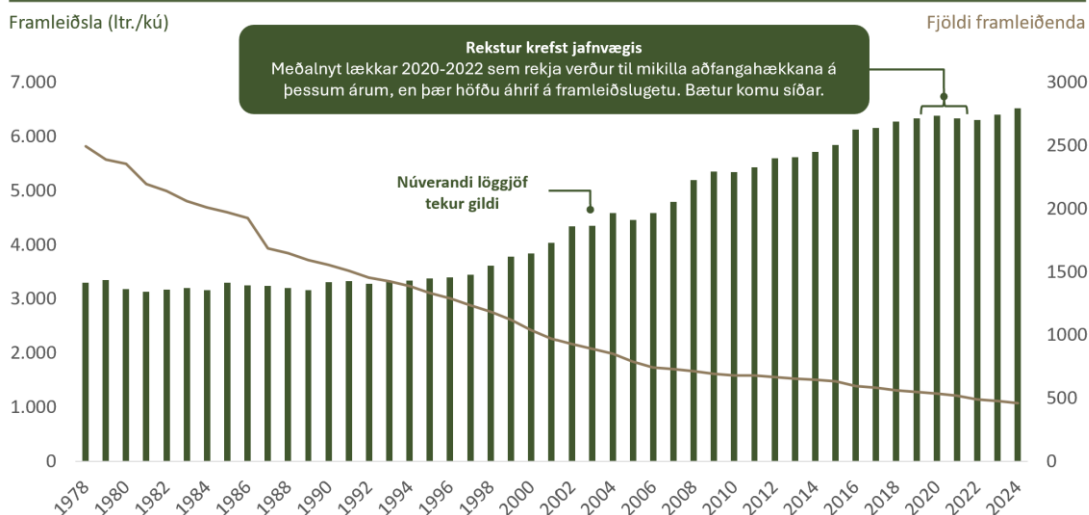
**Fjárfesting í nútímatækni meðal mjólkurbænda hefur margfaldast frá innleiðingu núverandi löggjafar**



Mynd 3. Þróun í íslenskrri mjólkurframleiðslu frá 1997. Sýnd er þróun á fjölda mjaltþjónafjós (stöplar) og þróun á hlutfall gripa í lausagöngu (lína)

137. Árið 2003 voru einungis 11 mjaltþjónafjós hér á landi og 13,5% kúa í lausagöngu samanborið við **262 mjaltþjónafjós og 69,3% kúa í lausagöngu árið 2023**, mynd 3. Á sama tíma hefur fjölda framleiðenda fækkað, úr tæplega 900 framleiðendum í rúmlega 450 en á sama tíma hefur framleiðsla hvernar kýr aukist úr rúmum 4.000 lítrum á ári í 6.500 lítra á ári, sjá mynd 4.

**Framleiðniaukning frá aldarmótum er beintengd aukinni fjárfestingargetu bænda á tímabilinu**



Mynd 4. Þróun mjólkurframleiðslunnar á Íslandi. Sýnd er annars vegar þróun á fjölda mjólkurframleiðenda (lína) og þróun á framleiðslu hvernar kýr (stöplar).

138. Með aukinni hagræðingu hefur orðið mikil framleiðniaukning í mjólkurframleiðslu sem er forsenda fjárfestingargetu bænda. Mikilvægt er að slík hagræðing haldi áfram að eiga sér stað en frá aldamótum hafa mjólkurframleiðendur aukið framleiðslu sína um 52%, úr 100 milljónum

lítra í 152 milljónir lítra, þrátt fyrir gríðarlega fækkun bóa. Fyrirséð er að mjólkurframleiðendur muni þurfa að auka framleiðslu sína enn meira til að anna innanlandseftirspurn eftir mjólkurvörum næstu árin.

139. Hagræðing innanlands hefur einnig verið lykilforsenda þess að innlend framleiðsla geti haldið niðri kostnaði eins og gert er í nágrannalöndunum. Innan Evrópu starfa risar á mjólkurmarkaði og er skemmst að minnast sameiningar DMK og Arla fyrr á þessu ári. Heildarframleiðsla á Íslandi er til að mynda 0,8% af sameiginlegri framleiðslu þessara fyrirtækja, sjá mynd 5.



Mynd 5. Samanburður á stærð MS, Arla og DMK. Arla tók á móti um 12-13 milljörðum lítra mjólkur árið 2024, á sama tíma tók DMK á móti 5,3 milljörðum lítra en MS einungis 152 milljónum lítra. Arla og DKM fengu á vormánuðum heimild til að sameinast í eitt félag.

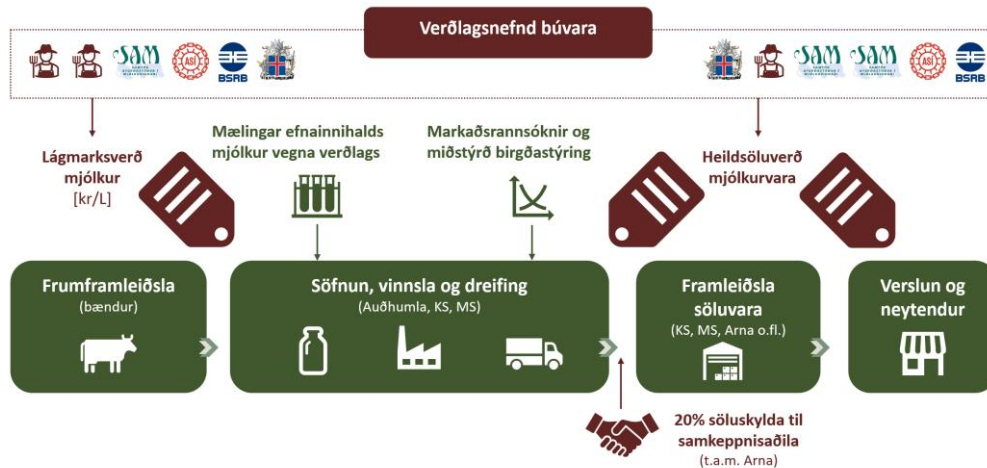
### c) Afleiðingar brottfellingar 71. gr. búvörulaga

140. Bændasamtökin telja að afleiðingar af brottfellingu ákvæðisins, sem tryggir löglega samvinnu afurðastöðvanna í mjólkuriðnaði, vera þær að aðskilja þurfi markaðssetningu, mjólkursöfnun, breyta vinnsluferlum, breyta dreifingarferlum og ráðast í umfangsmikla uppbyggingu með tilheyrandi kostnaði og óhagræðingu. Gera má ráð fyrir því að koma þurfi upp tvöföldu mjólkursöfnunarkerfi, byggja þurfi upp þökkunaraðstöðu og fjárfesta í ostasneiðingarbúnað á einum stað, fjárfesta í rifjárnsbúnaði á öðrum, koma upp dreifingarmiðstöð á enn öðrum stað og áfram mætti lengi telja. Jafnframt yrði fullvinnsla á mysu sett í uppnám en undanfarin ár hefur verið byggt upp fyrirtæki til að fullnýta mysuafurðir. Um er að ræða samstarfsverkefni afurðastöðvanna sem snýr að fullnýtingu afurða, því að koma í veg fyrir matarsóun og stuðla að bættu umhverfi. Hafi afurðastöðvarnar ekki heimild til að starfa áfram saman, getur fyrirtækið ekki starfað í óbreyttri mynd, sem leiðir af sér að mysu verður aftur skolað út í sjó með tilheyrandi óumhverfislegum áhrifum, sem og horfið verður frá fullnýtingu afurða og matarsóun aukin.
141. Aukinn alls kyns kostnaður, þ.e. söfnunar-, vinnslu-, fjárfestingar- og dreifingarkostnaður, mun óhjákvæmilega valda auknum framleiðslukostnaði á mjólk þar sem að við ákvörðun á lágmarksverði til framleiðenda, á grundvelli verðlagsgrundvallar í samræmi við 1. mgr. 8. gr. búvörulaga er tekið tillit til þessara þátta. Sömu sögu má segja um heildsöluverð mjólkurvara,

sem verðlagðar eru af Verðlagsnefnd, en það tekur tillit til afurðaverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara, sbr. 1. mgr. 13. gr. sömu laga. Hér að neðan er útskýrt með ítarlegum hætti hvernig verðlagning mjólkurvara til bænda og neytenda er háttað.

#### d) Opinber verðlagning mjólkur

142. Á Íslandi er opinber verðlagning á mjólk og mjólkurvörum. Verðlagsnefnd búvara ákveður lágmarksverð til framleiðenda og heildsöluverð á mjólkurvörum, mynd 6.



Mynd 6. Starfsumhverfi mjólkurframleiðslunnar á Íslandi.

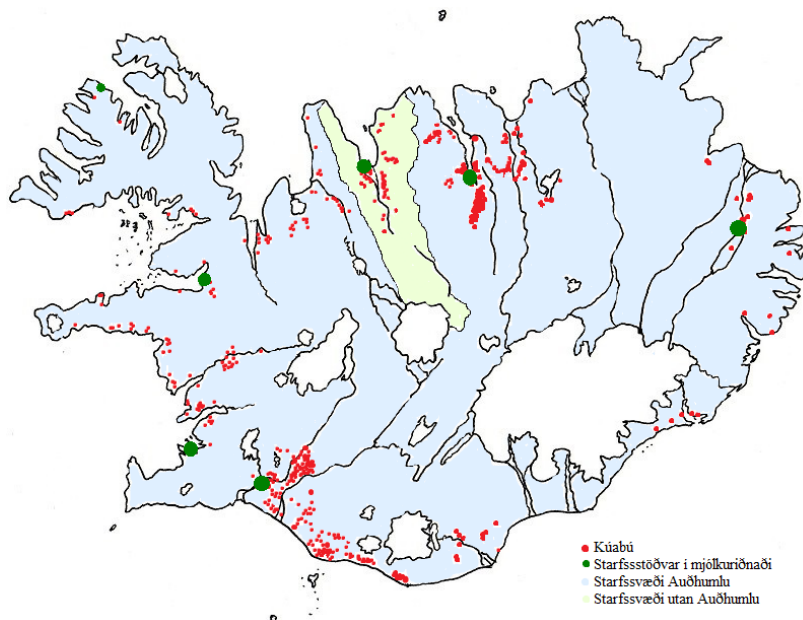
143. Í verðlagsnefnd búvara sitja fulltrúar bænda, iðnaðarins, neytenda auk formanns sem ákvarðaður er af ráðherra, samanlagt er nefndin skipuð sex einstaklingum. Að baki ákvörðunum nefndarinnar á lágmarksverði mjólkur liggja útreikningar á því hvað það kostar bændur að framleiða mjólk, svokallaður verðlagsgrundvöllur. Að baki ákvörðunum nefndarinnar á heildsöluverði á mjólk og mjólkurvörum liggja útreikningar á því hvað það kostar afurðastöðvar að kaupa, vinna og dreifa mjólkinni, svokallað iðnaðarlíkan. Tilgangur verðlagsgrundvallarins og iðnaðarlíkansins er að tryggja rekstrargrundvöll kúabúa á sama tíma og neytendum er tryggð mjólk á eins lágu verði og hægt er. Opinber verðlagning tryggir þannig bæði bændur og neytendur.
144. Lágmarksverð mjólkur byggir á gerð verðlagsgrundvallar sem metur framleiðslukostnað mjólkur og er það gefið upp í krónum á hvern framleiddan lítra. Mjólkursöfnunarkostnaður, sem bændur greiða er hinn sami um allt land, óháð staðsetningu býla, þrátt fyrir mismunandi vegalengd að næstu afurðastöð. Mjólkurframleiðendur sitja því allir við sama borð m.t.t. söfnunarkostnaðar mjólkur, eins fá þeir allir greitt sama verð fyrir mjólkina, verð sem ákvarðað er af verðlagsnefnd, óháð staðsetningu. Aukinn söfnunarkostnaður kemur niður á bændum og reiknast hann inn í verðlagsgrundvöllinn sem aukinn framleiðslukostnaður mjólkur.
145. Verðlagsnefnd ákvarðar einnig heildsöluverð á mjólk og mjólkurafurðum og er afurðastöðvum óheimilt að selja þær vörur sem nefndin verðleggur á hærra verði en nefndin gefur út. Nefndin ákvarðar vöruverð eftirfarandi vörum: Mjólk í lausu máli, ógerilsneydd mjólk í lausu máli, mjólk í 1/3 lítra og 1 lítra fernum, mjólk í 10 lítra kössum, rjóma í lausu máli, rjóma í ¼ lítra, ½ ltr, og 1 lítra fernum, undanrenna í 1 lítra fernum, skyr – pakkað og ópakkað, 1. flokks mjólkurbússmjör, ost 30% og 45%, ost 30% og 45% í heilum stykkjum og ost 30% og 45% í hálfum stykkjum, nýmjólkurduft, nýmjólkurduft til matvælavinnslu, undanrennuduft og

undanrennuft til matvælavinnslu. Vörurnar eru því ýmist tilbúnar til neyslu (sölu í verslunum) eða seldar til frekari virðisaukningar og vinnslu.

146. Vinnslu- og dreifingarkostnaður reiknast inn í iðnaðarlíkanið ásamt framleiðslukostnaði mjólkur, þar sem afurðastöðvar þurfa að kaupa mjólkina af bændum. Iðnaðarlíkanið metur hvað það kostar afurðastöðvarnar að kaupa mjólkina, vinna hana og dreifa mjólkurvörnum, sem þýðir að aukinn vinnslu- og dreifingarkostnaður kemur til hækkunar á heildsöluverði mjólkur.
147. Frumvarpsdrögin vinda ofan af þessu þaulskipulagða kerfi sem búið er að byggja upp í tugi ára. Verði frumvarpsdrögin að lögum er komið í veg fyrir um 5 milljarða króna árlega hagræðingu á grundvelli núgildandi laga, miðað við verðlag dagsins í dag, sem er bændum og neytendum til hagsbóta.<sup>43</sup>

### e) Söfnunarskylda mjólkur

148. Í 4. mgr. 2. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um að afurðastöð eða framleiðendafélag sem fer með að minnsta kosti 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgreina á markaði er skylt að safna og taka við mjólk.
149. Í dag er það hlutverk Auðhumlu svf. að safna mjólk á öllu landinu, þrátt fyrir að þeirra starfssvæði er ekki á öllu landinu, sbr. mynd 7 hér að neðan. Samkvæmt greinargerð með frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir því að Auðhumla svf. uppfylli skilyrði til þess að vera skilgreint sem framleiðendafélag og verði því með söfnunarskyldu á mjólk þar sem þeir eru með yfir 40% markaðshlutdeild. Aðrar afurðastöðvar í mjólkurframleiðslu verða hins vegar undanþegnar söfnunarskyldu sökum smæðar þeirra.
150. Velta Bændasamtökin fyrir sér hvernig söfnun á svæði utan Auðhumlu svf. verður tryggð ef ekkert samstarf má eiga sér stað milli afurðastöðvanna? Verður Auðhumlu skylt að safna mjólk í Skagafirði, þrátt fyrir að mjólkinn fari ekki til vinnslu hjá Auðhumlu?



Mynd 7. Svæðisskipting afurðastöðva í mjólkuriðnaði, ásamt staðsetningu framleiðenda og starfssstöðva í mjólkuriðnaði (vinnsla-, þökkunar og dreifingarstöðvar).

<sup>43</sup> Samtök Afurðastöðva í mjólkuriðnaði. (2014). Árangri skilað til neytenda og bænda – Hagræðingaraðgerðir kúabænda 1991-2003 og 2003-2014.

151. Jafnframt velta samtökin fyrir sér hvaða áhrif frumvarpsdrögin, verði þau að lögum muni hafa á minni vinnslur, sem hafa notið þjónustu Auðhumla svf. á grundvelli 3. mgr. 13. gr. búvörulaga undanfarin ár. Samkvæmt 13. gr. búvörulaganna, er afurðastöð skylt að selja öðrum vinnsluaðilum mjólk og mjólkurafurðir **á heildsöluverði** og nemur söluskyldan 20% af þeirri mjólk sem afurðastöðin tekur á móti frá frumframleiðendum. Ekki er tilgreint hvernig söluskyldan deilist á milli aðila, óski fleiri en einn aðili eftir því að kaupa mjólk frá afurðastöðinni.
152. Óljóst er einnig um áhrifin á sérmarkaði í mjólkurframleiðslu, líkt og lífræna markaðinn. Verður lífræna mjólkurframleiðslan skilgreind sem sérmarkaður í mjólkurframleiðslu? Mun núverandi afurðastöð sem annast lífræna framleiðslu þannig hafa söfnunarskyldu á lífrænni mjólk, þar sem hún hefur yfir 40% markaðshlutdeild lífrænnar mjólkur? Slíkt gæti gert rekstur þeirrar afurðastöðvar afar erfiðan, og jafnvel ómögulegan, verði hún skyldug til að sækja mjólk hvert á land sem er.<sup>44</sup> Sé horft til mjólkurframleiðslu erlendis, má finna ýmsa markaði með mjólk, mjólk sem markaðssett er sem kvöldmjólk, dagmjólk, mjólk með ákveðnum próteingerðum o.s.frv. Ákveði íslenskir framleiðendur að fara í slíka markaðssetningu, verða þessir markaðir skilgreindir hér sem sérmarkaðir? Ef svo er, þá munu þær afurðastöðvar sem sérhæfa sig í slíkri vinnslu væntanlega koma til með að hafa söfnunarskyldu á þeim mörkuðum sem þær sérhæfa sig í. Slíkt myndi að mati Bændasamtakanna hafa letjandi áhrif á nýsköpun og framþróun.

#### ***f) Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði - SAM***

153. Bændasamtök Íslands lýsa jafnframt yfir þungum áhyggjum af því hvort Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (*hér eftir SAM*), verði heimilt að starfa eins og þau gera í dag, verði frumvarpsdrögin óbreytt að lögum.
154. Árlega leggur SAM fram tillögu að heildargreiðslumarki og efnainnihaldi grundvallarmjólkur á grundvelli upplýsinga sem samtökin safna frá afurðastöðvunum. Óljóst er hver heimild SAM verður til að safna upplýsingum frá samkeppnisaðilum, fái afurðastöðvarnar ekki heimild til áframhaldandi samstarfs. SAM heldur einnig utan um verðtilfærslu á mjólk, sem heimiluð er í 4. mgr. 13. gr. búvörulaga. Verðtilfærslan tryggir að allir mjólkurframleiðendur fá greitt sama verð fyrir mjólk sína, óháð því hvaða vara er unnin úr mjólkinni. Ekki stendur til að fella 13. gr. búvörulaganna úr gildi samkvæmt þessum frumvarpsdrögum, og gera Bændasamtökin því ráð fyrir að verðtilfærsla milli tiltekinna afurða verði enn heimil, en óljóst er að áliti Bændasamtakanna hvort SAM hafi heimild til þess að safna upplýsingum frá afurðastöðvunum ef samstarf milli þeirra verður óheimilt og þá hvernig verðtilfærslan muni fara fram.
155. Að auki heldur SAM utan um útflutning á mjólk en samkvæmt 52. gr. búvörulaga skal framleiðsla mjólkur umfram greiðslumark fara á erlenda markaði á ábyrgð frumframleiðenda og afurðastöðvanna. Ekki verður séð hvernig tryggja eigi að rétt magn mjólkur fari á innanlandsmarkað og að mjólk umfram greiðslumark sé flutt erlendis, megi SAM ekki safna upplýsingum frá afurðastöðvunum um framleiðslu, sölu þeirra og birgðir.
156. Bændasamtökin lýsa yfir þungum áhyggjum af því að mögulegar afleiðingar af þessari sviðsmynd verði sú að framleiðslustýringin í mjólk verði ekki undir fullkominni stjórn eins og nú er í hlutverki SAM.

---

<sup>44</sup> Vísu samtökin hér í umsögn Biobú ehf. um frumvarpsdrög þessi.

### ***g) Spurningar***

157. Spurningar sem koma upp varðandi mjólkina og frumvarpsdrögin, ef ekki er tryggt að þær afurðastöðvar sem eru starfandi í dag geti allar flokkast sem framleiðendafélag. Óskað er eftir því að ráðuneytið svari eftirfarandi spurningum:
- i. Hvernig fer með eignarhald Mjólkursamsölnunar?
  - ii. Með hverjum á Auðhumla svf. að eiga samstarf?
  - iii. Með hvaða hætti á hagræðing að eiga sér stað?
  - iv. Má Auðhumla halda áfram að safna mjólk af öllu landinu eða þarf að koma upp tvöfaldri mjólkursöfnun?
  - v. Má vera áfram samstarf um markaðssetningu?
  - vi. Má vera áfram samstarf um vinnslu afurða?
  - vii. Má vera áfram samstarf um dreifingu afurða?
  - viii. Mega íslenskar mysuafurðir starfa áfram í óbreyttri mynd?
  - ix. Verður lífræna mjólkurframleiðslan skilgreind sem sérmarkaður?
  - x. Verður söfnunarskylda á sérmörkuðum?
  - xi. Mega Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM) starfa áfram í óbreyttri mynd? Ef ekki, hver tekur við verkefnum þeirra?

### ***h) Samantekt***

158. Með vísan til alls framanrakins er afstaða Bændasamtaka Íslands að frumvarp þetta, sem miðar að því að fella úr gildi hagræðingarheimildir 71. gr. búvörulaga, feli í sér alvarlegt skref aftur á bak í stefnumótun íslensks landbúnaðar og vinni gegn markmiðum frumvarpsdraganna. Bændasamtökin telja mikilvægt að við lagasetningu sem varðar starfsskilyrði landbúnaðarins sé byggt á faglegum grunni og heildstæðu mati á rekstrarumhverfi greinarinnar.
159. Breytingarnar sem gerðar voru á 71. gr. búvörulaga fyrir um 20 árum síðan, þar sem heimilað var að sameina afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, var mikilvægur áfangi í þróun greinarinnar. Þær breytingar hafa gert mjólkurframleiðslu á Íslandi að einni öflugustu, skilvirkustu og jafnframt eina af skipulögðustu búgreinum landsins og skapað breiða sátt meðal bænda um mikilvægi samvinnu og hagræðingar.

## **VI. Ákvæði 4. gr. frumvarpsdraganna, sbr. einnig 6. og 7. gr.**

160. Í frumvarpsdrögunum er lagt til að fella brott lög nr. 30/2024, um breytingar á búvörulögum, og þar með 71. gr. A búvörulaga, sbr. einnig bráðabirgðarákvæði FF sömu laga. Að sama skapi er með frumvarpsdrögunum lagðar til breytingar á 5. gr. búvörulaganna og lagt til að lögfesta nýja 6. gr., sbr. 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna, sem fella úr gildi fyrri skilgreiningar á framleiðendafélögum. Vísast er til fyrri umfjöllunar í umsögn þessari varðandi 71. gr. A, sbr. umfjöllun undir 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna. Enn fremur skal ítrekað að meginþorri landbúnaðarvara falla ekki undir samkeppnisreglur 53. gr. EES-samningsins að undanskildum þeim vörum sem nefndar eru í bókun 3 við samninginn, sbr. b-lið 3. mgr. 8. gr. hans. Þetta er rakið með ítarlegum hætti hér framar.
161. Hér skal vakin athygli á því að bráðabirgðaákvæði FF segir að fyrir lok árs 2028 skuli ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga á sviði hagfræði og samkeppnisrekstrar um reynsluna af framkvæmd undanþágureglu 71. gr. A og meta áhrif hennar m.a. með hliðsjón af markmiðsákvæðum laganna. Þá skuli meta sérstaklega hver ávinningur bænda og neytenda hefur verið.
162. Með frumvarpsdrögunum er verulegum vafa undirorpið hvort að þær sameiningar sem hafa farið fram á grundvelli 71. gr. A haldi verði frumvarpsdrögin að lögum. Í almennum

athugasemdom með gildistökuákvæði 7. gr. frumvarpsdraganna segir að lagt sé til að lög in öðlist þegar gildi þar sem ákvæði 4. gr. frumvarpsins hafi ekki áhrif á þegar gerð samkomulög um verkaskiptingu milli afurðastöðva samkvæmt 71. gr. A og því væri ekki þörf á neinum aðlögunarfresti hvað varðaði undanþáguna í kjötinu. Eigi sameiningar að halda og tryggja að frumvarpsdrögin, verði þau að lögum, hafi ekki afturvirk áhrif – hvers vegna er það þá ekki tekið sérstaklega fram í skýringum með gildistökuákvæðinu, ef það er samt sem áður talin ástæða til þess að taka fram að það hafi ekki áhrif á „samkomulög um verkaskiptingu.“ Enn fremur væri það þvert á vilja meiri hluta atvinnuveganefndar, þegar frumvarp sl. vor var lagt fram er kvað á um að fella úr gildi lög nr. 30/2024, fór fyrir nefndina. Meiri hluti nefndarinnar taldi í nefndarálitinu sínu rétt að ítreka að frumvarpið hefði ekki áhrif á þær sameiningar framleiðendafélaga (*afurðastöðva*) sem lokið væri. Slíkt hefur ekki komið fram í frumvarpsdrögum þeim sem hér eru til umsagnar.

163. Ef frumvarpsdrögin, eins og þau liggja fyrir, verða að lögum, myndi það skerða verulega möguleika til hagræðingar til framtíðar litið og þar með hafa neikvæð áhrif á framleiðni og samkeppnishæfni íslensks landbúnaðar. Fari að halla undan fæti minni sláturhúsa (örsláturhúsa) síðar meir og þau þurfa að fá aukið fjármagn með t.a.m. hlutafjárfestingu með utanaðkomandi fjármagni, þá myndu slíkir aðilar ekki falla lengur undir hugtakið sem framleiðendafélag og hagræðingin og samvinnan falla niður.

#### ***a) Tilurð laga nr. 30/2024***

164. Lög nr. 30/2024 voru samþykkt á Alþingi og veittu þau kjötafurðastöðvum sambærilega heimild og í mjólkuriðnaðinum. Lagasetningin hafði þau markmið að bæta hag bænda og neytenda. Enn fremur var stefnt að því að innlendir framleiðendur hefðu ekki lakara svigrúm til hagræðingar en tíðkast í nágrannalöndum okkar, rétt eins og kemur fram í landbúnaðarstefnunni. Rekstur afurðastöðva í kjötiðnaði hefur um langt skeið verið erfiður vegna smárra og óhagkvæmra eininga sem ekki hefur verið unnt að sameina vegna lagalegra takmarkana. Því voru breytingar með lögum nr. 30/2024 kærkomin framför, þar sem sláturhúsum og kjötafurðastöðvum var veitt heimild til samstarfs og sameiningar með það að markmiði að bæta afkomu bænda og til hagsbóta fyrir neytendur. Ljóst var að þágildandi lagaumhverfi, þar sem miklar takmarkanir voru á samstarfi og hagræðingu, hafði leitt til óhagkvæmni, brotkennds rekstrar og versnandi stöðu bænda. Með lögnum var markvisst brugðist við viðvarandi rekstrarvanda í greininni á grundvelli umfangsmikillar greiningar og samráðs við hagaðila í rúm tvö ár.
165. Á undanförunum árum hefur rekstur kjötafurðastöðva, einkum í slátrun og vinnslu sauðfjárafurða, verið erfiður vegna smárra og óhagkvæmra rekstrareininga. Málið var ítrekað tekið til skoðunar í ráðuneytinu á sínum tíma og Lagastofnun Háskóla Íslands vann á árinu 2020 ítarlega skýrslu um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar. Þá var enn fremur lagt til í niðurstöðum spretthóps, um alvarlega stöðu í matvælaframleiðslu árið 2022, að afurðastöðvum í kjötiðnaði yrði veitt sambærileg heimild til samstarfs og afurðastöðvum í mjólkuriðnaði samkvæmt 71. gr. búvörlaga.

#### ***b) Mikilvægi gildandi lagaákvæða***

166. Núgildandi ákvæði 71. gr. A gerir afurðastöðvum mögulegt að nýta fjármuni betur, draga úr kostnaði, bæta nýtingu hráefnis og þannig tryggja bændum stöðugri og sanngjarnari afkomu, sambærilegt og mjólkuriðnaðurinn hefur byggt upp, án þess að það lendi á neytendum.
167. Að afnema núgildandi heimild myndi grafa undan þeim markmiðum sem stjórnvöld settu sér í upphafi og setja slátrun og vinnslu á ný inn á braut óhagkvæmni og skipulagsleysis.

168. Við blasir að rekstur í slátrun og kjötvinnslu hefur um langt skeið verið undir miklum þrýstingi vegna mikils kostnaðar, smárra eininga og takmarkaðs svigrúms til samstarfs. Í því samhengi eru verulegir hagsmunir bæði bænda og neytenda fólgnir í því að tryggja hagkvæmni, lægri kostnað og skilvirka nýtingu fjármagns og hráefnis.
169. Á undanförunum árum hafa verið unnar greiningar á rekstrarumhverfi kjötafurðastöðva, þar sem á einum eða öðrum tímamarki hefur verið bent á nauðsyn hagræðingar, samþjöppunar og aukinnar samvinnu innan geirans. Tvær nýjustu og viðamestu úttektirnar staðfesta báðar að umfangsmikil rekstrarhagræðing og endurskipulagning sé bæði nauðsynleg og óhjákvæmileg til að tryggja sjálfbærni og samkeppnishæfni íslensks landbúnaðar til framtíðar.
170. Ítrekað hefur komið fram í óháðum greiningum að samþjöppun og sameining afurðastöðva í kjötvinnslu geti haft veruleg jákvæð áhrif á rekstur og samkeppnishæfni greinarinnar. Greiningar á vegum Deloitte (2021)<sup>45</sup> og KPMG (2018)<sup>46</sup> hafa sýnt fram á að tækifæri til hagræðingar í greininni eru umtalsverð og að slík endurskipulagning gæti leitt til betri nýtingar mannaúds og fjármuna, aukins afurðaverðs til bænda og lægra vöruverðs til neytenda.
171. Þessar tvær óháðu greiningar, unnar af Deloitte og KPMG, draga fram raunveruleika starfsskilyrða sem kjötafurðastöðvar þjuggu við fyrir lögfestinguna með lögum nr. 30/2024. Bændasamtökin draga þá ályktun af niðurstöðu skýrslanna að án hagræðingar, samþjöppunar og sameiningar yrði rekstur kjötafurðastöðva aldrei sjálfbær. Þær sýna jafnframt að með tiltölulega einföldum skipulagsbreytingum og samstarfi mætti ná verulegum fjárhagslegum ávinningi bæði fyrir framleiðendur og neytendur, auka framleiðni, draga úr fjárfestingaþörf og bæta nýtingu fjármuna.
172. Það er því afstaða Bændasamtaka Íslands að afnám heimilda til samstarfs og sameiningar samkvæmt gildandi lögum færi þvert gegn öllum gögnum og faglegum forsendum sem liggja fyrir um þróun og framtíð rekstrarumhverfis kjötvinnslu á Íslandi. Slíkt skref myndi ekki einungis torvelda hagræðingu og nýsköpun innan greinarinnar, heldur einnig draga úr samkeppnishæfni íslenskrar matvælaframleiðslu gagnvart innfluttum vörum, og auka þannig áhættu fyrir bæði bændur og neytendur til lengri tíma.
173. Þessi gögn sýna skýrt að með því að viðhalda heimildum samkvæmt lögum nr. 30/2024 er unnt að stuðla að raunhæfri hagræðingu sem gæti skilað greininni milljarðatuga ávinningi til lengri tíma, bæði í formi aukinnar skilvirkni og betri nýtingar fjármagns. Það væri því óábyrgt og í andstöðu við faglegar forsendur að afnema slíkar heimildir nú, áður en þau markmið sem löggin byggðust á hafa fengið tækifæri til að raungerast.
174. Það er álit Bændasamtaka Íslands að ljóst er að þær forsendur sem lágu að baki setningu laga nr. 30/2024 hafa ekki breyst. Þvert á móti er enn meiri réttaróvissa til staðar hvað rekstrarumhverfi kjötiðnaðarins varðar ef drög þessi verða að lögum og þörfin fyrir áframhaldandi hagræðingu og endurskipulagningu er brýnni en áður til þess að hægt sé að meta áhrifin af lagasetningunni eins og lagt var til með henni. Að fella slíka heimild nú úr gildi væri alvarlegt skref aftur á bak og myndi vinna gegn markmiðum um aukna hagkvæmni, verðmætasköpun og sjálfbærni í íslenskri matvælaframleiðslu. Þess utan leggur Beint frá býli og Samtök smáframleiðenda áherslu á í umsögn sinni að 71. gr. A og þau ákvæði sem þar eru hafi **stuðlað að bættu samstarfi milli beint frá býli bænda og afurðastöðva** og að það samstarf sé forsenda fyrir áframhaldandi uppbyggingu, nýsköpun og verðmætasköpun sem

<sup>45</sup> Sjá sbr. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/21-04-06%20Greining%20%C3%A1%20afur%C3%B0ast%C3%B6%C3%B0vum.pdf>

<sup>46</sup> Sjá sbr. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/%c3%9attekta%20afur%c3%b0ast%c3%b6%c3%b0va%20-%20KPMG.PDF>

stuðlar að samngjarnari líf skjörum bænda, fæðuöryggi og byggðafestu hringinn í kringum landið. Vísast til umsagnar þeirra að öðru leyti.

### **c) Athugasemdir við nógildandi ákvæði 71. gr. A**

175. Athugasemdir hafa borist við nógildandi ákvæði 71. gr. A. búvörulaga um að orðalag þess tryggir ekki nægilega að heimildir til samstarfs og hagræðingar taki einungis til innlendrar framleiðslu og vinnslu innlendra búvara. Sérstaklega hefur verið bent á að ákvæðið gæti í framkvæmd einnig náð til vinnslu eða dreifingar innfluttra landbúnaðarafurða, sem ekki samrýmist markmiði lagasetningarinnar.
176. Nógildandi undanþága 71. gr. A tekur einungis til framleiðendafélaga sem eru fyrstu framleiðendur kjötafurða og afleiddra afurða og annast slátrun og/eða vinnslu kjötafurða og afleiddra afurða, sbr. 5. gr. laganna. Þannig er að mati Bændasamtakanna engum vafa undirorpið að ákvæðið taki eingöngu til sláturafurða **hér á landi** en ekki erlendis frá. Sé hins vegar vilji löggjafans sá að stafa frekar út í undanþágunni að hún taki ekki til innfluttra sláturafurða þá er hægur leikur að gera slíkar breytingar á ákvæðinu.
177. Markmið ákvæðisins, eins og það var samþykkt með lögum nr. 30/2024, var að gera framleiðendafélögum, sem að hluta eru í eigu bænda og undir stjórn þeirra, kleift að sameina krafta sína í hagræðingu, lækka kostnað og koma á verkaskiptingu á innlendum grundvelli, með það að markmiði að tryggja hagkvæma og sjálfbæra framleiðslu **innanlands**. Ákvæðinu var þannig aldrei ætlað að ná til eða veita samkeppnislega vernd fyrirtækjum sem vinna með innfluttar afurðir.

## **VII. Ákvæði 5. gr. frumvarpsdraganna**

178. Með ákvæðinu er lagt til að ráðherra setji reglugerð til að útfæra frekar ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna betur, m.a. með því að setja frekari skilyrði um framleiðendafélög, þar á meðal um starfshætti, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf.
179. Einnig er með ákvæðinu lagt til að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skyldur afurðastöðva og framleiðendafélaga sem fara með meira en 40% markaðshlutdeild, m.a. er varðar söfnun, birgðahald og gjaldtöku heimtekinna afurða. Þá er einnig lagt til að ráðherra útfæri nánar í reglugerð hvaða kostnaðarliðir teljist vera raunkostnaður í heimtökugjaldi.
180. Þegar ráðherra hefur heimild til þess að setja nánari reglur í reglugerð um starfshætti framleiðendafélaga, skyldur þeirra og skráningarferli verður slík útfærsla að vera þannig úr garði gerð að því verður aðeins beitt innan marka laganna sjálfra og að meginreglur stjórnskipunar um framsal lagasetningarvalds séu virtar. Að mati Bændasamtakanna fela frumvarpsdrögin ráðherra allt of víðtækt og of almennt framsal löggjafarvalds sem kveða nánar á um „*skilyrði um framleiðendafélög*“, þar á meðal starfshætti, skyldur frumframleiðenda gagnvart félagi og lágmarksfjölda félaga.
181. Slíkt framsal er að áliti samtakanna of óafmarkað og til þess fallið að skapa réttaróvissu og skort á fyrirsjáanleika fyrir þá sem löginn taka til.

## **VIII. Ákvæði 6. gr. frumvarpsdraganna**

182. Með ákvæðinu er lagt til að FF-liður bráðabirgðaákvæðis búvörulaga verði fellt úr gildi. Með FF-liðnum segir að fyrir lok árs 2028 skuli ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga á sviði hagfræði og samkeppnisrekstrar um reynsluna af framkvæmd

undanþágureglu 71. gr. A og meta áhrif hennar m.a. með hliðsjón af markmiðsákvæðum laganna. Þá skuli meta sérstaklega hver ávinningur bænda og neytenda hafi verið.

183. Bændasamtökin velta því þess vegna fyrir sér hvers vegna megi ekki halda ákvæðinu inni til að kanna frekar hvort að markmiðum laga nr. 30/2024, um að ákvæði 71. gr. A eigi að skila ávinningi bæði til bænda og neytenda, hafi verið náð sé ætlunin að hagræðingin, sem gerð hefur verið á grundvelli núverandi ákvæðis, muni standa.

## **IX. Ákvæði 7. gr. frumvarpsdraganna**

184. Ákvæðið varðar gildistöku, og hefur verið fjallað um áhrif þess undir athugasemdum með öðrum ákvæðum frumvarpsdraganna í umsögn þessari.

Með vísan til alls framanrakins eru fulltrúar Bændasamtakanna reiðubúnir til frekara samráðs og samtals um þau atriði sem fram koma í umsögn þessari.

Virðingarfyllst,  
f.h. Bændasamtaka Íslands

Margrét Ágústa Sigurðardóttir  
framkvæmdastjóri

Katrín Pétursdóttir  
Lögfræðingur

Guðrún Björg Egilsdóttir  
Sérfræðingur

Hilmar Vilberg Gylfason  
Lögfræðingur og sérfræðingur í  
sjálfbærni