

157. löggjafarþing 2025-2026.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá atvinnuvegaráðherra.

1. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði gilda ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða, sbr. 6. gr., eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða 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.

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.

2. gr.

Við III. kafla laganna bætist ný grein, sem verður 6. gr., svohljóðandi:

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 yfirráð yfir félagi. Samkeppniseftirlitið skal meta hvort um bein yfirráð er að ræða.

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.

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 hrossarækt að beiðni frumframleiðanda. Slíkri afurðastöð eða

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

3. gr.

71. gr. laganna fellur brott 1. júlí 2027.

4. gr.

71. gr. A laganna fellur brott.

5. gr.

Við 1. mgr. 81. gr. bætast tveir nýjir töluliðir, 2. og 3. tölul., svohljóðandi:

2. Skilyrði um framleiðendafélög, þar á meðal um starfshætti, lágmarksfjölda félaga, skyldur frumframleiðanda gagnvart félagi og upplýsingagjöf skv. 6. gr.
3. Skyldur afurðastöðva og framleiðendafélaga um m.a. söfnun, birgðahald og gjaldtöku heimtekinna afurða og hvaða kostnaðarliðir séu raunkostnaður skv. 4. mgr. 6. gr.

6. gr.

FF-liður ákvæðis til bráðabirgða í lögnum fellur brott.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

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

Hinn 1. júní 2023 var þingsályktun um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland til ársins 2040 samþykkt á Alþingi, sbr. ályktun 21/153. Í lið 6.2. er sérstaklega tekið fram að tryggt verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.

Með frumvarpi þessu er lagt til að fella brott breytingar sem gerðar voru á ákvæðum búvörulaga með lögum nr. 30/2024, sbr. umfjöllun í kafla 2. Í frumvarpinu er lagt til að heimila fyrirtækjum í eigu eða undir yfirráðum bænda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrannalöndum. Með frumvarpinu er stefnt að því að styrkja stöðu frumframleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar að teknu tilliti til meginreglna samkeppnisréttar og þannig tryggja að innlendir frumframleiðendur hafi sambærilegt svigrúm til samvinnu og hagræðingar líkt og í nágrannalöndum okkar.

Frumvarpið er samið í atvinnuvegaráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Fyrri frumvörp til laga um breytingu á búvörulögum um framleiðendafélög.

Í kjölfar skýrslu spretthóps um alvarlega stöðu í matvælaframleiðslu árið 2022 var í samráðsgátt kynnt drög að frumvarpi til laga um breytingar á búvörulögum, þar sem afurðastöðvum var veitt tiltekin undanþága frá ákvæðum samkeppnislaga. Gerðar voru alvarlegar athugasemdir við efnistöð frumvarpsins þar sem ýmist var bent á að frumvarpið gengi of langt eða gengi of skammt. Breytt frumvarp, sem tók mið af fram komnum athugasemdum var lagt fram á 154. löggjafarþingi 2023-2024. Í frumvarpinu var mælt fyrir um heimildir frumframleiðenda og félaga þeirra til að eiga með sér samstarf til að vinna að hagsmunamálum, þar með talið markaðsmálum. Mælt var fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlits með framkvæmd heimilda laganna og mörkin milli samkeppnisréttar og búvörulaga afmörkuð. Þá var lagt til að lögfesta skilyrði þess að félag teldist framleiðendafélag. Frumvarpið tók gagngerum breytingum í þinglegri meðferð og birtist nefndarálit meiri hluta atvinnuveganefndar með breytingartillögum á vef Alþingis 18. mars 2024. Tillaga meiri hluta nefndarinnar vakti strax hörð viðbrögð í samfélaginu og hlaut mikla gagnrýni. Frumvarpið var síðan á dagskrá þingfundar daginn eftir, 19. mars, og afgreitt sem lög frá Alþingi 21. mars, sbr. lög nr. 30/2024. Með lögunum voru veittar mun víðtækari undanþágur frá samkeppnislögum en ráðgert var með upphaflegu frumvarpi. Á síðasta löggjafarþingi flutti atvinnuvegaráðherra frumvarp sem ætlað var að fella breytingarnar úr gildi, sbr. þingskjal 107 á 156. löggjafarþingi. Ítarlega umfjöllun um lög nr. 30/2024 er að finna í greinargerð þess frumvarps og vísast til hennar.

Við framlagningu frumvarpsins á síðasta þingi var beðið niðurstöðu Hæstaréttar í máli Innnes ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu, sem varðaði stjórnskipulegt gildi laganna. Hæstiréttur kvað upp dóm í málinu þann 21. maí 2025 í máli nr. 56/2024 og kom þar m.a. fram að matskennt væri hvenær breytingartillaga við frumvarp fæli í sér slíka gerbreytingu að Alþingi væri rétt að fara með hana sem nýtt og sjálfstætt frumvarp samkvæmt 44. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt svigrúm Alþingis væri ekki óheft að þessu leyti yrði að ætla þinginu víðtækt svigrúm til mats um þau atriði sem hér skiptu máli. Vísað var til aðdraganda að setningu breytingalaganna og þess að tekist hefði verið á um eftir hvaða leiðum bæri að ná markmiðum þess frumvarps sem upphaflega hafði verið lagt fram af matvælaráðherra. Væri það ekki á valdsviði dómstóla að endurskoða það pólitíska mat kjörinna fulltrúa á Alþingi sem búið hefði að baki þeirri breytingartillögu við frumvarpið sem komið hefði fram og þingið samþykkt við aðra og þriðju umræðu. Að öllu virtu féllst Hæstiréttur ekki á að við setningu laga nr. 30/2024 hefði verið farið út fyrir það svigrúm sem þingið nyti til breytinga á frumvarpi þannig að brotið hefði verið gegn 44. gr. stjórnarskrárinnar.

Í erindi Samkeppniseftirlitsins til matvælaráðherra, dags. 20. mars 2024, kom fram að þær heimildir sem veittar voru með lögum nr. 30/2024 gangi lengra en þekkist í nágrannalöndum og stríði gegn markmiðum samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 18. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu skal Samkeppniseftirlitið vekja athygli ráðherra á því ef stofnunin telur að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna eða torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Með vísan til ákvæðisins beindi eftirlitið því til ráðherra að beita sér fyrir því að frumvarpið yrði tekið til ítarlegrar skoðunar, áhrif þess á bændur og neytendur metin og viðeigandi breytingar gerðar. Þá setti Samkeppniseftirlitið fram þá skoðun sína að umrædd lög uppfylli ekki þær skuldbindingar sem íslenska ríkið hafi undirgengist og leiða megi af EES-samningnum. Undanþáguheimildirnar í núverandi mynd komi í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið, áfrýjunarnefnd og dómstólar geti beitt ákvæðum 53. gr. EES-

samningsins þegar um sé að ræða vörur og/eða þjónustu sem falli innan gildissviðs EES-samningsins. Enn fremur benti Samkeppniseftirlitið á að eftirlitið hafi engin úrræði til að sinna því eftirliti sem því er þó falið að sinna skv. 3. mgr. 71. gr. A búvörulaga. Þeim heimildum sem eftirlitið hafi samkvæmt samkeppnislögum verði ekki beitt vegna eftirlits með 2. mgr. ákvæðisins, enda skorti heimildir til þess í búvörulögum. Þar með skorti lagagrundvöll fyrir eftirliti Samkeppniseftirlitsins. Hinn 2. apríl 2024 barst ráðherra sameiginlegt erindi frá Neytendasamtökunum, Félagi atvinnurekenda og VR. Í erindinu kemur fram að það sé mat framangreindra samtaka að ráðherra beri við þessar aðstæður augljós skylda til að aðhafast tafarlaust að eigin frumkvæði til að tryggja að lagasetningin sé í samræmi við EES-samninginn, að mat á áhrifum lagasetningarinnar sé í samræmi við reglur ríkisstjórnarinnar sjálfar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna og að meðferð Alþingis á málinu sé í samræmi við stjórnarskrá. Beindu samtökin því til ráðherra að hann beitti sér fyrir því að umrædd breytingalög yrði felld úr gildi. Þann 18. febrúar 2025 lagði ráðherra fram frumvarp þar sem lagt var til að fella brott þær breytingar sem staðfestar voru með lögum nr. 30/2024. Í áliti meirihluta atvinnuveganefndar 24. júní 2025 kom m.a. fram að nauðsynlegt væri að tryggja án alls vafa að samkeppnislög nái að fullu til afurðastöðva í landbúnaði. Meiri hluti nefndarinnar taldi rétt að ítreka að frumvarpið hafi ekki áhrif á þær sameiningar framleiðendafélaga (afurðastöðva) sem lokið er, en taldi afar mikilvægt að frumvarpið næði fram að ganga og að ekki yrðu frekari sameiningar afurðastöðva á grundvelli laga nr. 30/2024. Þá lagði meiri hlutinn sérstaka áherslu á að samkeppnislög væru ein helsta trygging neytenda fyrir því að njóta virkrar samkeppni á matvörumarkaði, þá skipti ekki síður máli að samkeppnislögum er einnig ætlað að vernda frumframleiðendur matvöru, þ.e. bændur. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og er því hér lagt fram nýtt og breytt frumvarp, að teknu tilliti til framangreindrar málsmeðferðar á Alþingi og fyrir dómstólum og að teknu tilliti til athugasemda hagaðila.

2.2. Heimilir til samstarfs innan Evrópusambandsins.

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

Til skýringar má vísa til dóms dómstóls Evrópusambandsins (ECJ) frá 14. nóvember 2017 í máli nr. C-671/15, Franska samkeppniseftirlitið gegn framleiðendum á belgískum salatffli (Endives). Í málinu var deilt um hvort tiltekna samstilltar aðgerðir viðurkenndra framleiðendafélaga, samtaka framleiðendafélaga og nokkurs fjölda annarra aðila, um setningu afurðaverðs og framboð á markaði, væru vegna sérstöðu landbúnaðar í sáttmálanum um starfshætti ESB, undanþegnar samkeppnisákvæðum sáttmálans. Á það var ekki fallist og málið m.a. talið mikilvægt þar sem þar var því slegið föstu að áherslur samkeppnisréttar um hag neytenda geti ekki einar varðað veginn um mat á gildi samstarfs framleiðenda í landbúnaði. Þar yrði einnig að horfa til markmiða sáttmálans með hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu.

Afnám verðstuðnings, það er að viðhalda tilteknu verði á afurðum bænda með inngripum á markaði, varð til þess að afhjúpa í Evrópu þann markaðsbrest sem einkennir markaði með

landbúnaðarvörur í iðnvæddum ríkjum og er til kominn vegna annars vegar breytilegrar eftirspurnar og langs framleiðsluferils og hins vegar veikrar stöðu framleiðenda í vinnslu og sölu afurða þar sem mestu ráða afurðastöðvar og stórar keðjur dagvöruverslana.

Hver og einn framleiðandi telst vera sérstakt fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttar (e. undertaking) með sjálfstæða efnahagslega starfsemi. Sérstakar reglur þurfa því til að koma svo framleiðendur geti átt með sér samstarf sem ekki verði talið eiga á hættu að brjóta gegn bannreglum samkeppnislaga. Heimildir framleiðendafélaga stafa af ákvæðum sáttmálans um starfshætti ESB, sem fyrr segir, og koma fram í reglugerð (ESB) nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir, með síðari breytingum. 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 samtal inn í framleiðslukeðjunni og fleiri en framleiðendur geta því verið aðilar að. Sérákvæði eru um hvern flokk og réttindin eru mismunandi, en reglugerðin hefur að geyma ýmsar sérreglur um einstakar búgreinar. Sum ákvæði reglugerðarinnar gilda eingöngu um framleiðendafélög sem hafa öðlast sérstaka viðurkenningu aðildarríkja, en flest mikilverðustu ákvæðin gilda án tillits til þess hvort aflað hafi verið slíkrar viðurkenningar.

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

Í reglugerð (ESB) nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir er sérstakur kafli um samkeppnismál. Þar er tekið fram að ráðstafanir framleiðendafélaga um framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða, eða sameiginleg geymsla, vinnsla eða meðferð afurðanna, falli ekki undir bannreglur samkeppnisákvæða sáttmála um starfshætti ESB nema markmiðum landbúnaðarstefnunnar, samkvæmt sáttmálanum, sé stefnt í hættu. Um leið er tekið fram að þessar ráðstafanir megi ekki fela í sér skyldu til samræmdrar verðlagningar eða leiða til útilokunar á samkeppni. Í því skyni að auka fyrirsjáanleika og draga úr líkum á ágreiningi fyrir samkeppnisyfirvöldum er á sama stað sérstaklega kveðið á um það í reglugerðinni að þessar ráðstafanir framleiðenda og framleiðendafélaga geti ekki sætt banni af hálfu samkeppnisyfirvalda. Heimilt er framleiðendum eða framleiðendafélögum að fá staðfestingu á þessu frá framkvæmdastjórninni með sérstöku álit sem þá skal látið í té innan fjögurra vikna, en með því má knýja framkvæmdastjórnina til að afmarka nánar hvort tiltekna ráðstafanir séu innan markmiða landbúnaðarstefnunnar og er með þessu reynt að tryggja svigrúm og fyrirsjáanleika.

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

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

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

2.3. Framleiðendafélög hér á landi.

Markmiðsákvæði búvörulaga og áður laga um Framleiðsluráð landbúnaðarins hafa verið óbreytt síðan árið 1947. Markmiðsákvæðum þessum svipar í raun mjög til helstu markmiða hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Í 1. gr. búvörulaga nr. 99/1993 er vísað til markmiða um hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara, hagsmuna neytenda, framboðs búvöru á markaði og að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta.

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

Í samkeppnislögum eru almennar reglur um samkeppni á markaði og er gildissvið þeirra þverlægt og almennt en ekki bundið við sérstakar atvinnugreinar. Reynt hefur á samskýringu búvörulaga og samkeppnislaga fyrir yfirvöldum samkeppnismála. Hér má t.d. vísa til

ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 9/2009 um að leggja sekt á Bændasamtök Íslands vegna þess að talið var að ólögmaett verðsamráð hefði falist í ályktun kjaranefndar bænda, sem samþykkt var á búnaðarþingi, um að „afurðaverð til bænda“ yrði að „hækka í samræmi við aukinn tillkostnað“. Í ákvörðun eftirlitsins var rakið að ýmis ákvæði búvörulaga, sem og annarra laga, „geti falið í sér önnur markmið og annan tilgang en samkeppnislög og því geti ákvæði þessara laga stangast á.“ Til þess að sérлагаákvæði geti undanþegið tilteknar athafnir frá ákvæðum samkeppnislaga þurfi sérákvæðin að mæla skýrt fyrir um „...heimild eða skyldu til slíkra athafna“ eða að „slíkt megi með ótvíráðum hætti ráða af viðkomandi sérлагаákvæði með rétttri lögskýringu.“ Ákvörðunin var staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/2009 sem kveðinn var upp 22. maí 2009 þótt álögð sekt væri lækkuð verulega.

Í búvörulögum voru fyrir gilditöku laga nr. 30/2024 ekki að finna almenn ákvæði um heimildir framleiðenda eða samtaka þeirra til að vinna sameiginlega að markaðsstarfi eða grípa til aðgerða sem telja mætti við tilteknar aðstæður að gætu gengið nærri bannreglum samkeppnisréttar, að undanskilinni 71. gr. búvörulaga. Þó eru ýmis ákvæði í lögunum sem víkja frá samkeppnislögum í þeim tilgangi að fylgja eftir markmiðum laganna. Þar má nefna ákvæði um fjárframlög ríkisins, verðlagningu einstakra afurða og heimildir fyrir samtök framleiðenda til að setja viðmiðunarverð fyrir nauta- og kindakjöt í viðskiptum við afurðastöðvar. Auk þess eru sérstakar heimildir í 13. og 71. gr. búvörulaga, sem heimila aukið en vel afmarkað samstarf afurðastöðva í mjólkuriðnaði, sem að mestu eða öllu leyti eru í eigu mjólkurframleiðenda, en leiddar hafa verið líkur að því að þessar heimildir hafi verið forsenda hagræðingar sem skilað hafi bændum og neytendum ávinningi sem nemi tveimur til þremur milljörðum kr. á ári. Samkeppniseftirlitið hefur þó bent á að þessar sömu undanþágur hafi verið til þess fallnar að valda umtalsverðum skaða. Óvissa hefur verið um gildissvið þessarar undanþágu, sem greiddist úr að nokkru með dómi Hæstaréttar í máli nr. 26/2020, dags. 4. mars 2021, sem varðaði markaðsaðgerðir sem ekki var talið að rúmuðust innan samstarfsheimilda afurðastöðva í mjólkuriðnaði og af því leiddi að 11. gr. samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gildi um þá háttsemi sem um var deilt í málinu.

2.4. Heimild afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Ákvæði 71. gr. búvörulaga var lögfest með lögum nr. 85/2004 um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. Í greinargerð laganna er vísað til þess að markmið ákvæðisins sé að skapa rekstrarumhverfi fyrir framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða sem leiði af sér aukna hagkvæmni, bæta afkomumöguleika í mjólkurframleiðslu og viðhalda þeim stöðuleika sem þá hafði náðst milli framleiðslu og eftirspurnar. Þannig var afurðastöðvum í mjólkuriðnaði gert kleift að mæta harðnandi samkeppni erlendis frá og vísað til þess að líklegt væri að tollar myndu lækka á samkeppnisvörum í kjölfar skuldbindinga ríkisins vegna samninga sem stjórnvöld höfðu gert. Þá sagði í greinargerð frumvarpsins að „Þar til markaðurinn getur talist þroskaður í þeim skilningi er hins vegar miðað við að starfsemi afurðastöðva í mjólkuriðnaði verði undanskilin gildissviði samkeppnislaga en á móti verði heildsöluverð helstu mjólkurafurða ákveðið af verðlagsnefnd eins og verið hefur. Með því ætti að nást fram nauðsynleg hagræðing hjá afurðastöðvunum án þess að verð nauðsynjavara hækki til neytenda.“

Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað bent á í umsögnum sínum þá vankanta sem fylgt hafa beitingu ákvæðis 71. gr. búvörulaga, en í ákvæðinu segir „Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu

og dreifingu mjólkurafurða.“ Í umsögn samkeppniseftirlitsins frá 28. október 2012 var bent á að ákvæðið leiddi til þess að íslenskur mjólkuriðnaður hefði mörg einkenni samráðshrings sem bryti í bága við 10. gr. samkeppnislaga. Þá benti eftirlitið á í umsögn sinni frá 18. maí 2015 að ákvæðið hefði veitt ráðandi aðilum í vinnslu mjólkurafurða svigrúm til að styrkja stöðu sína gagnvart bændum og minni keppinautum á markaði án atbeina samkeppnisyfirvalda og því ynni ákvæðið gegn markmiðum um hagræðingu og sanngjarnt verð. Þá benti eftirlitið á í umsögn sinni frá 12. desember 2022 að ákvæði 71. gr. búvörulaga sýndi að bæði bændur og neytendur hefðu orðið fyrir tjóni vegna undanþágu frá samkeppnislögum og þeirrar samþjöppunar sem orðið hafi á mjólkurmarkaði síðan ákvæði 71. gr. búvörulaga var lögfest árið 2004. Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað lagt til að ákvæði 71. gr. búvörulaga verði felld brott til að efla innlenda samkeppni í mjólkuriðnaði og tryggja að afurðarstöðvar starfi í samræmi við almennar leikreglur á markaði, líkt og aðrar atvinnugreinar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að rýmka möguleika bænda, sem eru frumframleiðendur búvöru, hvort sem er í mjólkuriðnaði eða annarri búvöruframleiðslu til að auka samstarf sín á milli og því er með frumvarpi þessu lagt til að núgildandi 71. gr. búvörulaga sem eingöngu tekur til afurðastöðva í mjólkuriðnaði verði felld brott. Þess í stað er lagt til að lögfesta ákvæði þar sem frumframleiðendum búvara er heimilt að auka samstarf sín í milli í því skyni að starfa að sameiginlegum hagsmunamálum, þar með talið sölu, vinnslu og markaðssetningu á afurðum sínum. Þó er ljóst að ætíð er gert ráð fyrir því að samrunareglum samkeppnisréttar sé fylgt, hér sem annars staðar. Þá mun bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samruna- eftirlit gilda fullum fetum um starfsemi framleiðendafélaga. Með frumvarpinu er leitast við að tryggja að bændur og félög þeirra geti notið slíkra heimilda á markaði, að gættum samkeppnis- sjónarmiðum, líkt og þekkjast í samanburðarlöndum. Er það í samræmi við það sem fram kemur í áður nefndri þingsályktun um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland, að tryggt verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf. Í frumvarpi þessu eru ekki áformaðar breytingar á 13. gr. búvörulaga er varða verðlagningu mjólkur.

Samhliða því að lagt er til að fella brott 71. gr. búvörulaga er í frumvarpinu mælt fyrir um skyldur afurðastöðva og framleiðendafélaga sem hafa verulega markaðshlutdeild og þeim gert skylt að safna og taka við mjólk og sláturgripum úr sauðfjárrækt, nautgriparækt og hrossarækt. Nánar er fjallað um ákvæði í athugasemdum um 2. gr. frumvarpsins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að:

- mælt verði fyrir um heimildir bænda og félaga þeirra til að eiga með sér samstarf til að vinna að hagsmunamálum, þar með talið markaðsmálum,
- mælt verði fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með framkvæmd þessara heimilda og um leið afmörkuð betur mörkin milli samkeppnisréttar og búvörulaga,
- skilyrði þess að félag teljist til framleiðendafélags verði skilgreind sérstaklega og að slík félög séu í beinum yfirráðum bænda,
- fella brott breytingar sem gerðar voru á búvörulögum skv. lögum nr. 30/2024 og
- mælt verði fyrir um söfnunarskyldu afurðastöðva og framleiðendafélaga sem fara með a.m.k. 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgrein á markaði til að tryggja söfnun og móttöku mjólkur og sláturgripa úr sauðfjárrækt, nautgriparækt og hrossarækt og skyldu slíkar afurðastöðvar og framleiðendafélög að þær taki ekki hærra gjald af bændum vegna heimtekinna afurða en sem nemur raunkostnaði.

3.1. Samstarf framleiðenda og framleiðendafélög.

Með frumvarpinu er lagt til að veitt verði undanþága frá samkeppnislögum sem ná til samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarvöru þ.e. bænda, eða samninga og ákvarðana félaga í eigu eða undir stjórn bænda. Ákvæði 1. gr. speglar orðalag 1. mgr. 28. gr. þýsku samkeppnislaganna (þ. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), sem nýverið voru endurútfærð. 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 lögnum 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.

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

sérreglu frumvarpsins. Lagt er til í frumvarpinu að ráðherra verði heimilt að setja nánari skilyrði í reglugerð og mætti huga að þessu atriði í slíkri reglugerð.

3.2. Eftirlit samkeppnisyfirvalda og samspil samkeppnislaga og búvörulaga.

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins sem verður 2. mgr. 5. gr. búvörulaga er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að ákveða að einstakir samningar eða ákvarðanir skv. 1. mgr. séu óheimilir, að þeim skuli breytt, eða að skylt verði að láta af þeim og grípa til aðgerða skv. 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 þetta byggir m.a. á fyrirmynd í tilvísaðri reglugerð ESB um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir.

3.3. Afmörkun þess hvaða félög teljast til framleiðendafélaga.

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

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

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

Frá þeirri meginreglu að framleiðendur séu einungis félagar í framleiðendafélagi hefur verið vikið að nokkru í Evrópusambandinu, að því gefnu að samþykktir framleiðendafélags, samrýmist meginreglum um gegnsæi og völd framleiðenda í stjórn félags. Um þetta má vísa til sérstakrar reglugerðar frá 2017, nr. 2017/891, sem sett var til framkvæmdar á reglugerð nr. 1308/2013 um markaðsskipulag í landbúnaði. Áðurnefnd framkvæmdarreglugerð nær þó aðeins til framleiðendafélaga í framleiðslu ávaxta og grænmetis. Þar eru sérstakar reglur um að aðildarríkjum sé heimilað að setja þau viðbótarskilyrði að þessir aðilar, sem ekki hafa sjálfir framleiðslu með höndum, hafi atkvæðisrétt um tiltekna ákvarðanir, en meginviðmiðið mun

vera að þessir aðilar fari hið minnsta ekki með meirihluta í framleiðendafélagi. Því er ljóst að nokkurt svigrúm er til mats hvað þetta varðar í nágrannalöndum.

3.4. Afmörkun framleiðendafélaga í nágrannalöndum.

Við vinnslu frumvarpsins var aflað upplýsinga frá Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi til að fá gleggri mynd af því hvernig nágrannalönd okkar framfylgja framangreindu regluverki ESB ásamt því að aflað var upplýsinga frá Noregi.

Í Noregi gilda ákveðnar undanþágur fyrir landbúnað gagnvart tilteknum ákvæðum samkeppnislaga sem mælt er fyrir um í reglugerð um undanþágur vegna samstarfs í landbúnaði og fiskveiðum nr. 651/2004 (Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske) og þá nær undanþágan einnig til banns við misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem er afmörkuð við frumframleiðendur og afurðastöðvar í eigu bænda en nær ekki yfir samruna fyrirtækja. Fyrirkomulag frumframleiðenda hér á landi er þó talið betur falla að þeim reglum sem gilda innan ESB og þar af leiðandi er í frumvarpinu lagt til að horft verði til þeirra. Í Svíþjóð eru þrjú starfandi framleiðendafélög, öll í garðyrkju og ávaxtarækt. Í Danmörku eru tvö framleiðendafélög starfandi og einnig bæði í garðyrkju og ávaxtarækt. Ítarlegri kröfur eru gerðar til framleiðendafélaga í garðyrkju og ávaxtarækt í reglum ESB líkt og að ofan greinir, m.a. vegna þess að þau eiga kost á styrkjum til starfsemi sinnar sem félögum í öðrum greinum bjóðast ekki. Í Finnlandi eru flest framleiðendafélög (tuottajaorganisaatiot) af þeim þremur löndum Norðurlanda sem eru aðildarríki ESB og þau starfa jafnframt í fleiri greinum en í Danmörku og Svíþjóð, þ.e. í garðyrkju, mjólkurframleiðslu, kornrækt, eggjaframleiðslu, sauðfjárrækt og kartöflurækt. Þar sem mesta fjölbreytnin í framleiðendafélögum er í Finnlandi og þar eru flest starfandi framleiðendafélög af þeim nágrannalöndum okkar sem starfa eftir ESB-regluverkinu líkt og fyrr segir, er lagt til í frumvarpi þessu að horfa til þess fyrirkomulags sem þar gildir.

Reglur um framleiðendafélög og undanþágur þeirra frá samkeppnislögum koma fram í reglugerð (ESB) nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir líkt og fyrr segir, þar sem helstu meginreglur landbúnaðarstefnu sambandsins er að finna. Aðildarríki geta þó sett skilyrði innan þess ramma sem skapaður er með ESB-löggjöfinni. Í Finnlandi var ákveðið að hafa skilyrðin ekki of ströng til að gefa sem flestum tækifæri til að nýta sér þann ábata sem regluverkinu fylgir og styrkja með því stöðu bænda (frumframleiðenda). Samkvæmt framkvæmdinni í Finnlandi er nokkur sveigjanleiki í regluverkinu hvað varðar til dæmis þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að teljast framleiðendafélag. Strangari reglur eiga við um félög í grænmetis- og ávaxtageiranum þar sem þau félög eiga rétt á sérstökum styrkjum frá Evrópusambandinu eins og að framan greinir en óþarft er að rekja það með ítarlegum hætti þar sem í frumvarpinu er ekki gerð tillaga um styrki til starfsemi framleiðendafélaga.

Í Finnlandi er framleiðendafélag í meginatriðum það félag sem er undir meirihlutastjórn frumframleiðenda, eða 51%. Þá eru félaginu sett ýmis skilyrði, t.d. þarf það að vera stofnað að frumkvæði frumframleiðenda og vera skráð félag. Einnig er það gert að skilyrði að minnsta kosti fimm meðlimir félagsins séu frumframleiðendur eða þá að velja félagsins sé 500.000 evrur. Voru framangreind skilyrði um fjölda meðlima og veltu ákveðin með hliðsjón af innlendum aðstæðum. Aðeins þarf að uppfylla annað skilyrðið nema að um sé að ræða félag í grænmetis- eða ávaxtageiranum en þá þarf að uppfylla bæði.

Matvælastofnun Finnlands (Ruokavirasto) tekur við og metur umsóknir um skráningar framleiðendafélaga þar í landi og gefur því til viðbótar út ítarlegar leiðbeiningar fyrir umsækjendur. Félag sem sækist eftir skráningu sem framleiðendafélag þarf að sýna fram á hvernig félagið hyggst uppfylla sett skilyrði og sýna fram á að það geti sinnt fyrirhugaðri

starfsemi, þ.e. að það ráði yfir nægilegum auðlindum til þess. Enn fremur eru ítarleg skilyrði sett um upplýsingar sem félagið þarf að leggja fram með umsókn um skráningu, en þar á meðal þarf að skila samþykktum félagsins, lista yfir eigendur og stjórnarmeðlimi, og upplýsingum um markmið félags og starfsemi. Þá þurfa félög að tilkynna til stofnunarinnar ef eignarhald félagsins breytist og á nokkurra ára fresti er gerð almenn könnun á eignarhaldi og starfsemi félaganna til að kanna hvort nokkrar breytingar hafi verið gerðar. Samkeppnis- og neytenda-stofnun Finnlands (Kilpailu- ja kuluttajavirasto) er svo leiðbeinandi um regluverkið í ljósi hlutverk síns. Félögin geta þar af leiðandi leitað leiðsagnar samkeppnisyfirvalda um ákveðin málefni, sem hafa leiðbeiningarskyldu, en þau fá hins vegar ekki svör fyrir fram við því hvort ákveðnar aðgerðir séu heimilaðar. Innlend samkeppnisyfirvöld hafa lögsögu um alla starfsemi innan landamæra Finnlands, en samkeppnisyfirvöld ESB um starfsemi þar fyrir utan.

Við vinnslu frumvarpsins var helst litið til Finnlands, en þó lagt til að félag sem er undir beinum yfirráðum frumframleiðanda geti nýtt sér undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga í stað þess að miða við tiltekna %, líkt og lagt var til í fyrra frumvarpi um sama efni.

3.5. Framleiðendafélög og yfirráð.

Í frumvarpinu er lagt til að hér á landi verði horft m.a. til þess fyrirkomulags sem gildir í Finnlandi og til framleiðendafélaga verði talin félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, það er bænda. Sé hluti félags í eigu eða undir stjórn óskyldra aðila, geti félag engu síður talist til framleiðendafélags enda hafi frumframleiðendur bein yfirráð í félaginu. Lagt er til að hugtakið yfirráð hafi sömu merkingu og í samkeppnisrétti og lagt til að Samkeppniseftirlitið leggi mat á hvort um yfirráð frumframleiðanda er að ræða. Á því réttarsviði hafa mótast ítarleg viðmið um það hvað felst í yfirráðum. Yfirráð skv. 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga geta skapast af rétti, með samningum eða með öðrum hætti sem gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, einkum með eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta, eða rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis. Þá kemur fram í 3. mgr. 17. gr. að yfirráð öðlist aðilar sem eru réttthafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða, þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum, hafa möguleika til að beita slíkum réttindum. Yfirráð eiga við þegar aðili er í aðstöðu til að hafa afgerandi áhrif á mikilvægar ákvarðanir fyrirtækis af viðskiptalegum toga, m.a. um stefnu og áætlanir fyrirtækisins. Þannig fer aðili í raun með neitunarvald um mikilvægar ákvarðanir fyrirtækis, þótt hann sé ekki í aðstöðu til að bera upp tillögur að slíkum ákvörðunum. Það að aðili fari beint eða óbeint með meiri hluta atkvæða í fyrirtæki felur alla jafna í sér yfirráð. Aðili getur einnig við ákveðnar aðstæður haft yfirráð í fyrirtæki þótt hann fari með minni hluta atkvæða í því samkvæmt hlutaskrá. Því verður að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort atvik séu með þeim hætti að frumframleiðendur hafi raunveruleg yfirráð þótt þeir aðilar fari ekki formlega með meiri hluta atkvæða í viðkomandi fyrirtæki.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið muni annast skráningu framleiðendafélaga hér á landi. Við samningu frumvarpsins kom til skoðunar hvort Matvælastofnun gæti haft það hlutverk en hlutverk og starfsemi Matvælastofnunar er ekki sambærileg við áður nefnda finnska stofnun og þar er ekki til staðar þekking til að meta t.d. yfirráð við skráningu félags frumframleiðanda.

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

3.6. Brottfall 71. gr. búvörulaga og skyldur aðila með verulega markaðshlutdeild.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að fella brott heimild 71. gr. búvörulaga en þar segir „Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða.“ Nánar er fjallað um ákvæðið í kafla 2.4. Í frumvarpinu er lagt til að félög frumframleiðenda geti gert samninga og tekið ákvarðanir sem varða framleiðslu og sölu búvöru, sameiginlegt birgðahald, meðferð og vinnslu búvöru. Í dag starfar Auðhumla svf. á grundvelli 71. gr. búvörulaga og sér um söfnun allrar mjólkur á Íslandi sem og birgðahald m.a. í gegnum Mjólkursamsöluna ehf. sem er í 80% eigu Auðhumlu svf. Verði frumvarp þetta að lögum getur Auðhumla svf. sótt um að gerast framleiðendafélag, þar sem félagið er í eigu um 430 frumframleiðenda (bænda) og er því núverandi ákvæði 71. gr. búvörulaga óþarft verði frumvarpið að lögum. Líkt og rakið er í kafla 2.4. hefur brottfall 71. gr. búvörulaga mætt andstöðu, m.a. vegna áhyggju bænda af söfnunarskyldu mjólkur. Er því í 2. gr. frumvarpsins lagt til að lögfesta í 4. mgr. 6. gr. búvörulaga að ef afurðastöð eða framleiðendafélag hefur verulega markaðshlutdeild í viðkomandi búvöru á markaði, er þeim skylt að safna og taka við mjólk og sláturgripum í nautgriparrækt, sauðfjárrækt og hrossarrækt frá frumframleiðanda. Hugtakið afurðastöð er skilgreint í 1. tölul. 2. gr. búvörulaga sem hver sá lögaðili eða einstaklingur sem tekur við afurðum úr höndum frumframleiðenda til vinnslu, flokkunar, pökkunar, geymslu, heildsölu eða dreifingar eða vinnur úr eða selur eigin frumframleiðslu umfram magn sem skilgreint er.“ Ákvæðinu er ekki aðeins ætlað að ná til söfnunar og móttöku mjólkur heldur einnig ætlað að ná til afurðastöðva og framleiðendafélaga sem taka við sláturgripum í sauðfjárrækt, nautgriparrækt og hrossarrækt. Er þetta 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). Í frumvarpinu er því einnig lagt til að slíkar afurðastöðvar og framleiðendafélög taki ekki hærra gjald af frumframleiðanda fyrir heimteknar afurðir en sem nemur raunkostnaði afurðastöðvar eða framleiðendafélags. Heimteknar afurðir geta t.d. verið heilir og hálfir skrokkar sem frumframleiðandi tekur til baka að lokinni slátrun til frekari heimavinnslu á viðkomandi býli. Markmið þessa ákvæðis er að tryggja betur stöðu bænda gagnvart afurðastöðum sem fara með verulega markaðshlutdeild og taka við gripum til slátrunar og þannig styðja við frumframleiðanda 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 virðiskeðjunnar ásamt því að styrkja sérstaklega stöðu bænda í virðiskeðjunni.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitafni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Með frumvarpinu er stefnt að því að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til samstarfs en framleiðendur í nágrannalöndum þar sem starfað er samkvæmt EES-löggjöf.

5. Samráð.

Málið hefur verið til umræðu í nokkurn tíma en vísað er til umfjöllunar 2. kafla greinargerðar frumvarpsins hvað forsögu málsins varðar.

Frumvarpsdrögin eru til umsagnar í opnu samráði á samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 3. til og með 17. október 2025, mál nr. S-191/2025.

6. Mat á áhrifum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum í landbúnaði með áherslu á að styrkja stöðu bænda í virðiskeðjunni. Frumvarpið snertir fyrst og fremst bændur, framleiðendafélög og neytendur og er lögd áhersla á að ákvæði þess styrki stöðu bænda og skapi tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar. Styrking á stöðu bænda, þ.e. frumframleiðenda, í virðiskeðjunni þykir líkleg til að leiða til breyttrar dreifingar á afkomu og sanngjarnari skiptingu hennar innan virðiskeðjunnar. Með heimild til aukins samstarfs má tryggja betri samhæfingu, upplýsingaflæði, nýtingu upprunamerkinga og lækkun kostnaðar. Með því er stutt við framleiðslu heilnæmra matvæla sem er til hagsbóta fyrir neytendur.

Eins og umræða síðustu ára og áratuga bendir til er afkoma bænda af framleiðslu matvæla ekki til marks um valdastöðu þeirra innan virðiskeðjunnar. Innlendar afurðastöðvar eru til að mynda að nokkru eða verulegu leyti í eigu bænda þótt það sé misjafnt eftir fyrirtækjum, en ekki er hægt að fullyrða að þær uppfylli þau skilyrði sem þetta frumvarp felur í sér án breytinga. Í einhverjum tilvikum kann að þurfa að endurskipuleggja þær til að uppfylla þau skilyrði sem lögd eru til í frumvarpinu, ekki síst til að tryggja að þær séu undir stjórn frumframleiðenda/bænda. Misjafnt er hvort afurðastöðvar sem taka að sér slátrun eru í eigu frumframleiðenda og geti því nýtt sér heimild laganna verði frumvarpið að lögum og ljóst er að tiltekið mat þarf að fara fram um hvert og eitt félag til að átta sig á því hvaða afurðastöðvar geti nýtt heimild frumvarpsins verði það að lögum.

Áhrif þess að fella brott 71. gr. búvörulaga eru talin óveruleg, þar sem Auðhumla svf. uppfyllir skilyrði til að óska eftir því að gerast framleiðendafélag og ætti félagið því að geta starfað að mestu óbreytt verði frumvarpið að lögum, en í frumvarpinu er veittur aðlögunarfrestur og lagt til að ákvæðið falli ekki úr gildi fyrr en 1. júlí 2027 þannig að svigrúm er til að sækja um skráningu áður en framangreind heimild er felld brott. Þær skyldur sem lagðar eru á afurðastöðvar eða framleiðendafélög sem fara með að minnsta kosti 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgrein, eru sambærilegar þeim skyldum sem Auðhumla svf. og Mjólkursamsalan ehf. hafa haft vegna söfnun mjólkur og hefur frumvarpið því ekki áhrif á það. Samhliða því að fella brott 71. gr. búvörulaga er með skýrum hætti fjallað um þær skyldur sem afurðastöðvum og framleiðendafélögum með verulega markaðshlutdeild skv. efni frumvarpsins er skylt að uppfylla gagnvart bændum og þannig má telja líklegt að áhrif frumvarpsins verði að styrkja enn frekar stöðu bænda í virðiskeðjunni.

Eftir að lög nr. 30/2024 tóku gildi hafa orðið töluverðar breytingar á fjölda og stærð afurðastöðva sem taka að sér slátrun, þar sem nokkrir minni sláturleyfishafar hafa horfið af markaði og runnið inn í stærri afurðastöðvar. Þannig hefur fækkað þeim möguleikum sem bændur hafa til samninga um slátrun í tilteknum búgreinum. Í frumvarpinu er því lagt til að mæla fyrir um tilteknar skyldur á þær afurðastöðvar og eftir atvikum þau framleiðendafélög sem hafa verulega markaðshlutdeild um söfnunarskyldu og gjaldtöku vegna heimtekinna afurða.

Talið er að áhrif þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu hafi lítil sem engin áhrif á stöðu kynjanna. Ekki þótti ástæða til að framkvæma sérstakt jafnréttismat.

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.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði gildi ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtaka slíkra félaga, sem varða framleiðslu og sölu búvöru, eða sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru, enda sé með þessu ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð. Bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og samrunaefirlit skv. ákvæðum samkeppnislaga mun þó gilda fullum fetum um starfsemi framleiðendafélaga.

Þá verði Samkeppniseftirlitinu 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 skv. 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 skuli hins vegar viðkomandi samningar eða ákvarðanir teljast lögmætir. Í ákvæðinu er lagt til að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að krefjast upplýsinga til að sinna framangreindu eftirliti og að um þá upplýsingaöflun gildi ákvæði 19. gr. samkeppnislaga og getur eftirlitið þá beitt þeim viðurлагаheimildum sem mælt er fyrir um í IX. kafla samkeppnislaga sbr. 41. gr. b. ef t.d. eru veittar rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar.

Um 2. gr.

Með greininni 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 sbr. 1. mgr. Frumframleiðandi er því sá aðili sem elur gripi og stundar ræktun. Hugtakið framleiðandi er skilgreint í 2. gr. búvörlaga sem hver sá sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú. Hugtakið bóndi er ekki skilgreint í ákvæðum búvörlaga en kemur fyrir í ýmsum ákvæðum laganna sem og í öðrum lagabálkum, t.d. í ákvæðum laga um virðisaukaskatt. Er því lagt til að notast sé við hugtakið bændur þegar um er að ræða frumframleiðenda skv. ákvæðum búvörlaga.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að sé hluti félags í eigu óskyldra aðila, geti félag engu síður talist til félags frumframleiðenda ef þeir, þ.e. frumframleiðendur hafa bein yfirráð yfir félagi. Lagt er til að hugtakið bein yfirráð hafi hér sömu merkingu og í samkeppnisrétti. Þá er lagt til að Samkeppniseftirlitinu verði falið að meta hvort um bein yfirráð er að ræða. Með beinum yfirráðum er hér átt við yfirráð önnur en svokölluð sameiginleg yfirráð í skilningi samkeppnisréttar. Einnig er í 3. mgr. lagt til að sækja skuli um skráningu á því að um framleiðendafélag sé að ræða og Samkeppniseftirlitið taki við slíkum skráningum og leggi mat á það hvort skilyrði eru uppfyllt. Gerð verður sú krafa að í umsókn verði sýnt fram á að skilyrði laganna og reglugerða settra á grundvelli þeirra séu uppfyllt. Þá er gerð krafa um að í umsókn komi fram ítarlegar upplýsingar um starfsemi félagsins og alla eigendur. Enn fremur verður Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja umsækjendur um viðbótarupplýsingar sem

þykja nauðsynlegar til að meta umsókn. Í 19. gr. samkeppnislaga er mælt fyrir um heimild Samkeppniseftirlitsins til að krefja einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja og hefur eftirlitið því ríkar heimildir til að afla frekari upplýsinga og gagna þegar lagt er mat á umsóknina. Með því að taka af allan vafa að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga skuli gilda um upplýsingaöflun getur eftirlitið beitt þeim viðurлагаheimildum sem mælt er fyrir um í IX. kafla samkeppnislaga sbr. 41. gr. b. ef t.d. eru veittar rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar.

Þá er í 4. mgr. lagt til að lögfesta skyldur á afurðastöð eða framleiðendafélag ef sá aðili fer með að minnsta kosti 40% markaðshlutdeild í viðkomandi búgrein á markaði. Svonefnda söfnunarskyldu. Lagt er til að slíkum aðilum verði skylt að safna og taka við mjólk og sláturgripum í sauðfjárrækt, nautgriparrækt og hrossarækt frá frumframleiðanda. Í frumvarpinu er lagt til að miðað verði við markaðshlutdeild sem er að minnsta kosti 40% í búvörum á þeim markaði sem afurðastöð eða framleiðendafélag starfar á. Markaður hér hefur sömu skilgreiningu og í samkeppnislögum, sem sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Einnig er lagt til að slíkum afurðastöðvum og framleiðendafélögum verði óheimilt að taka hærra gjald af frumframleiðanda fyrir heimteknar afurðir en sem nemur raunkostnaði. Það felur t.d. í sér að óheimilt er að taka hærra gjald fyrir heimteknar afurðir en sem nemur þeim raunverulega kostnaði sem afurðastöð lagt út við að sækja sláturgrip, slátrun og flutning afurða til frumframleiðanda. Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra með reglugerð setji nánari skilyrði um skyldur afurðastöðva m.a. um söfnun, birgðahald og gjaldtöku heimtekinna afurða og útfæri nánar hvaða kostnaðarliðir við söfnun, slátrun og flutning teljist til raunkostnaðar. Þá er einnig lagt til að framleiðsluhluti afurðastöðva skuli vera fjárhagslega og stjórnumarlega aðskilin frá annarri starfsemi afurðastöðvar, þannig að ef afurðastöð hefur aðra óskilda starfsemi, eins og innflutning þá ber að halda því fjárhagslega og stjórnumarlega aðskilið frá framleiðsluhluta afurðarstöðvarinnar, sé hún með 40% markaðshlutdeild eða meira.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að fella brott ákvæði 71. gr. búvörulaga um verkaskiptingu afurðastöðva í mjólkuriðnaði og 71. gr. A. búvörulaga um víðtækar heimildir framleiðendafélaga skv. lögum 30/2024. Nánar er fjallað um brottfall ákvæðanna í kafla 2 í greinargerð frumvarpsins.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að ráðherra setji reglugerð til að útfæra ákvæði 5. og 6. gr. laganna 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. Einnig er lagt til að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um skyldur afurðastöðva og framleiðendafélagafara með markaðshlutdeild umfram 40% 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.

Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að fella brott ákvæði til bráðabirgða FF þar sem mælt er fyrir um 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 ásamt því að meta sérstaklega hver ávinningur bænda og neytenda hefur verið. Þar sem í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að fella brott 71. gr. A er lagt til að bráðabirgðaákvæðið verði fellt brott.

Um 6. gr.

Þar sem lagt er til í frumvarpinu að heimild 71. gr. búvörulaga verði felld brott 1. júlí 2027 og þannig verði þeim afurðastöðvum í mjólkuriðnaði sem starfað hafa á grundvelli heimildar í 71. gr. búvörulaga veitt svigrúm til að sækja um skráningu sem framleiðendafélag á grundvelli laganna til 1. júlí 2027. Þannig er veitt svigrúm til að gera nauðsynlegar breytingar til að uppfylla skilyrði til að teljast vera framleiðendafélag og senda Samkeppniseftirlitinu umsókn um skráningu. Að þeim fresti liðnum gilda ákvæði samkeppnislaga fyrir þær afurðastöðvar í mjólkuriðnaði sem ekki hafa sótt um að gerast framleiðendafélag.

Um 7. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi. Ákvæði frumvarpsins hafa ekki áhrif á þegar gerð samkomulög um verkaskiptingu milli afurðastöðva skv. 71. gr. A laganna og því ekki þörf á að gera ráð fyrir aðlögunarfresti. Í 6. gr. frumvarpsins er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði sem starfað hafa á grundvelli 71. gr. búvörulaga veittur aðlögunarfrestur eftir gildistöku laganna til að sækja um skráningu sem framleiðendafélag.