

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

5. gr. laganna hljóði svo:

Ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmetu samráði gildir ekki um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða sambands 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. Ráðherra er heimilt að afmarka nánar þessar sérreglur í reglugerð sem sett er á grundvelli markmiða þessara laga.

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

Til félags frumframleiðenda teljast aðeins félög sem að öllu leyti eru í eigu og undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrsta framleiðanda búvöru. Sama gildir um samtök slíkra félaga. Heimilt er að setja nánari skilyrði um ákvarðanatöku, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf í reglugerð. Sé óverulegur hluti félags í eigu óskyldra aðila, getur félag engu að síður talist til félags frumframleiðenda enda sé það að öllu leyti undir stjórn frumframleiðenda og eðlileg takmörk reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila. Ráðherra ákveður hvort félag fellur undir ákvæði þessar greinar og getur að eigin frumkvæði fallið frá eða breytt fyrri ákvörðun.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir með lagafrumvarpi þessu.

1. Inngangur.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 29. september 2020 sem birt var í tengslum við mat á forsendum fyrir áframhaldandi gildi Lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins, er kveðið á um skoðun á leiðum til að auka hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu. Í framhaldi sendu formenn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Bændasamtaka Íslands formönnum ríkisstjórnarflokkanna erindi þar sem óskað var eftir því, með vísan til óviðunandi stöðu bænda og afurðastöðva, að leitað yrði leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu.

Þann 17. febrúar 2021 kynnti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra tímasetta aðgerðaáætlun til eflingar íslensks landbúnaðar, sem ætlað er að styrkja stöðir íslensks landbúnaðar í ljósi þeirra beinu og óbeinu áhrifa sem COVID-19 hefur haft á greinina. Tilgangur aðgerðanna er að skapa öfluga viðspyrnu fyrir íslenskan landbúnað og auðvelda honum að nýta tækifæri framtíðarinnar. Í 8. lið aðgerðaráætlunarinnar, sem hefur yfirsögnina “Aukin hagkvæmni og hagræðing”, segir: Í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við Lífskjarasamninginn verður hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðsla tekin til sérstakrar skoðunar, m.a. til að stuðla að bættri nýtingu verðmæta og aukinni hagræðingu innan landbúnaðarframleiðslunnar, til hagsbóta fyrir bændur og neytendur.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Lögð voru drög að frumvarpinu á vettvangi sameiginlegs starfshóps fulltrúa atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fulltrúa forsætis- og fjármálaráðuneytanna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Undanfarna mánuði hafa samtök í atvinnulífinu í þriggja óskað eftir því við ríkisstjórn að afurðastöðvar í slátrun sauðfjár og stórgripa og kjötvinnslu fái undanþágu frá ákvæðum samkeppnislaga til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar. Vísað er til óviðunandi stöðu bænda og afurðastöðva og yfirlýsingar ríkisstjórnar um mat á forsendum Lífskjarasamningsins. Þá hafa samtökin lagt áherslu á að með þessu megi jafna stöðu bænda miðað við það sem gerist erlendis og er þá einkum bent á Noreg og reglur innan ESB.

Við nánari skoðun á þessu erindi hefur sýnt sig að undanþágur frá samkeppnislögum á sviði landbúnaðar í ESB eru að mestu bundin við bændur og fyrirtæki og samtök í þeirra eigu. Sama gildir um Noreg þar sem samvinnufélög í eigu bænda hafa farið og fara enn með lögbundnar heimildir til að starfa á markaði í því skyni m.a. að minnka sveiflur í afurðaverði. Með hliðsjón af því er með frumvarpi þessu leitast við að rýmka möguleika bænda, það er frumframleiðenda búvöru, til þess að auka samstarf sín í milli í því skyni að starfa að sameiginlegum hagsmunamálum, þar með talið sölu, vinnslu og markaðssetningu á afurðum sínum. Með frumvarpinu er þannig leitast við að tryggja að bændur og félög þeirra geti notið líkra heimilda á markaði, að gættum samkeppnissjónarmiðum, og þekkist í samanburðarlöndum.

2.1. Framleiðendafélög í samanburðarlöndum.

Þess er freistað hér á eftir að gefa stutt yfirlit um stefnu samanburðarlönda í landbúnaðarmálum og reynt að draga fram hvaða reglur þar gilda um framleiðendafélög, þ.m.t. afurðastöðvar í eigu framleiðenda eða framleiðendafélaga með hliðsjón af starfsumhverfi landbúnaðar.

2.1. Evrópusambandið.

Eitt kjarnasvið Evrópusamstarfsins er hin sameiginlega landbúnaðarstefna þess sem varð til árið 1962. Þessi stefna einkenndist lengi vel af miklum opinberum inngripum á markaði þar sem framkvæmdastjórnin keypti birgðir til að halda uppi verði og seldi stundum undir kostnaðarverði á erlendum mörkuðum. Þetta voru kostnaðarsamar ráðstafanir og hin frægu „smjör-fjöll“ og „vín-vötn“ riðu fjárhag sambandsins á slig oftár en einu sinni á níunda áratug síðustu aldar. Teknir voru upp framleiðslukvótar í ýmsum greinum, m.a. mjólkurframleiðslu, til þess að bregðast við þessu og árið 1992 var horfið að miklu frá fyrri stefnu um að halda uppi verði til bænda með afnámi útflutningsbóta og upptöku beinna greiðslna til bænda. Þetta var í samræmi við Urúgvæ-viðræðurnar á vegum GATT (síðar WTO) sem einnig leiddu af sér

líka þróun hér á landi. Landbúnaðarstefna ESB hefur í dag tvær meginstoðir. Annars vegar beinar greiðslur eða tekjustuðning til réttshafa (stoð I) og hins vegar dreifbýlisþróunarstuðning (stoð II). Þá eru enn í gildi víðtækar heimildir til opinberra uppkaupa landbúnaðarvöru til að skapa eftirspurn og ýta undir hækkun á verði, sem og stuðningur við kostnað af birgðahaldi. Loks má nefna að tollvernd er ríkur þáttur í þessari stefnu.

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

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

Afnám verðstuðnings, það er þess að viðhalda tilteknu verði á afurðum bænda með inngripum á markaði, varð til þess að afhjúpa í Evrópu þann markaðsbrest sem einkennir markaði með landbúnaðarvörur í iðnvæddum ríkjum og er til kominn vegna annars vegar breytilegrar eftirspurnar og langs framleiðslutíma 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 ríða í bága við bannreglur samkeppnislaga. Heimildir framleiðendafélaga stafa af ákvæðum sáttmálans um starfshætti ESB en eru nú útfærðar í reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði nr. 1308/2013, með síðari breytingum. Veruleg umræða hefur verið um þessar heimildir á næstliðnum árum, m.a. í ljósi áðurgreinds dóms (sem stafar frá tíð eldri reglna) og má vænta þess að þær muni áfram taka breytingum með tímanum.

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

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

Í reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði nr. 1308/2013 er sérstakur kafli um samkeppnismál. Þar er tekið fram að ráðstafanir framleiðendafélaga um framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða, eða sameiginleg geymsla, vinnsla eða meðferð afurðanna, falli ekki undir bannreglur samkeppnisákvæða sáttmála um starfshætti ESB nema markmiðum landbúnaðarstefnunnar, samkvæmt sáttmálanum, sé stefnt í hættu. Tekið er um leið fram að þessar ráðstafanir megi ekki fela í sér skyldu til samræmdrar verðlagningar eða leiða til útilokunar á samkeppni. Nánar er vikið að þessu í skýringum við 1. gr. þessa frumvarps.

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

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

Í ítarlegri skýrslu um starfsemi framleiðendafélaga sem unnin var fyrir landbúnaðardeild ESB árið 2019 kemur fram að alls eru viðurkennd félög ríflega 3.500 í 25 aðildarríkjum. 60% þeirra eru þó í þremur þeirra þ.e. Þýskalandi, Spáni og Frakklandi. Meiri en helmingurinn snýst um framleiðslu á ávöxtum og grænmeti, en það er eina greinin þar sem félögin sjálf geta fengið stuðning til verkefna. Skýrslan áætlar að um 9% félaga sem eru starfandi í landbúnaðinum í heild séu viðurkennd. Það virðist því ekki almenna reglan að samtök framleiðenda óski eftir formlegri viðurkenningu enda ekki skilyrði þess að njóta allra samstarfsheimilda að aflað sé slíkrar viðurkenningar, svo sem áður segir. Fram kemur einnig í skýrslu þessari að félagsleg virkni sé afar mismunandi í einstökum ríkjum. Í könnun sem gerð var á meðal félaganna kemur m.a. fram að þau telja sín meginmarkmið vera skipulagningu framleiðslunnar með hliðsjón af eftirspurn og markaðsfærslu hennar. Framleiðendur telja félögin veita þeim sterkari samningsstöðu í virðisæðjunni og hjálpi þeim að auka hagkvæmi og skilvirkni í rekstri m.a. með sameiginlegum innviðum og auknum stöðugleika (*Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*. EU Commission 2019).

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

3.1.2. Noregur.

Norsk samkeppnislög eru mjög áþekkt íslenskum samkeppnislögum, enda af sömu rót. Í báðum lögum eru fyrirmæli í 10. og 11. gr um ólögmett samráð og bann við misnotkun markaðsráðandi stöðu. Í norsku samkeppnislögunum er í 2. mgr. 3. gr. mælt fyrir um að heimilt sé með reglugerð að veita undanþágur frá lögunum að hluta eða í heild fyrir tiltekna markaði eða atvinnugreinar. Í framhaldi segir að skylt sé með reglugerð að afmarka þær undanþágur frá bannreglum 10. og 11. gr. laganna sem nauðsynlegar eru til að framkvæma stefnu stjórnvalda í landbúnaði og sjávarútvegi.

Á grundvelli þessa hefur verið sett reglugerð um undanþágu fyrir samstarf á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs. Í reglugerðinni er mælt fyrir um að bannreglur 10. og 11. gr. norskra samkeppnislega gildi ekki um tiltekna samninga, ákvarðanir, samstilltar eða einhliða aðgerðir framleiðanda eða framleiðendasamtaka sem varða framleiðslu eða sölu á landbúnaðarvöru (eða sjávarafurðum). Samkvæmt skýringum með reglugerðinni er með þessu vísað til frumframleiðenda og sölusamlaga eða fyrirtækja í eigu þeirra (n. *organisasjon for primærproducentene*). Þá er skilyrði að þetta sé í samræmi við annað hvort löggjöf eða reglugerð eða samning ríkisins við framleiðendasamtök um stjórnun framleiðsla eða markaða með landbúnaðarvöru. Þessar sérreglur eða undanþágur koma lítt breyttar úr norsku samkeppnislögunum frá 1993 og mótuðust af lagaumhverfi þessara atvinnugreina eins og þær voru í Noregi þegar EES-samningurinn gekk í gildi.

Í Noregi er farin önnur leið en í ríkjum Evrópusambandsins að því leyti að samvinnufélagi bænda eru veittar vel skilgreindar heimildir til athafna á markaði sem í Evrópu væru væntanlega á hendi framkvæmdastjórnarinnar. Mörkuðum með kjöt af stórgripum er stýrt samkvæmt svonefndu „magn módeli“, sem var endurskoðað síðast árið 2009. Það var tekið upp í kindakjöti árið 2013 og nú er til skoðunar að taka það upp í svínakjöti. Fyrirkomulagið er þannig að samvinnufélaginu Nortura er veitt heimild sem „markaðsstjórnanda“ til að setja viðmiðunarverð í heildsölu hálfárslega. Verð til bónda leiðir af þessu verði eftir nánari viðmiðunum, en um þetta eru ákvæði einnig í árlegum landbúnaðarsamningi bænda við landbúnaðarráðuneytið, sem ber undir Stórþingið til samþykktar. Nortura vaktar markaðinn og hefur heimild til að hækka eða lækka verð vikulega og taka vörur af markaði til að skapa eftirspurn (haldinn er sérstakur „reguleringslager“ sem fjármagnaður er sameiginlega með sérstöku álagi á alla framleiðendur, sem ákveðið er samkvæmt tillögu Nortura). Heimilt er að lækka viðmiðunarverð ef ekki er raunhæft að viðhalda því, en það er í raun aðeins bindandi fyrir félagið sjálft þar sem verðlagning er frjálst á markaði. Sérstaka ákvörðun þarf til þess að heimila útflutning á umframbirgðum sem eru á hinum sérstaka lager. Þá ber félagið ýmsar upplýsingaskyldur til stjórnvalda sem tengjast

eftirliti með starfseminni. Þessu tengt er tollvernd afmörkuð þannig að grafi ekki undan þessu módeli.

2.1.3. Bandaríkin.

Í Bandaríkjunum eru í gildi sérstök lög frá 1922 um heimildir framleiðenda til þess að starfa saman við söfnun, vinnslu, flutning og markaðssetningu á landbúnaðarvöru. Þessi lög, sem nefnast Capper-Volstead lögin veita slíkum félögum mjög víðtækar undanþágur frá ákvæðum samkeppnisréttar og nær það einnig til samruna milli þeirri félaga sem hér um ræðir. Flest þessara félaga eru samvinnufélög, þar sem jafnræði framleiðenda skal tryggt og geta félög þessi misst þá vernd sem lögin veita ef veruleg brögð eru að því að aðrir en virkir bændur séu í þeim félagsmenn. Þá er m.a. áskilið að allir félagsmenn hafi jafnan atkvæðisrétt og takmörk eru sett við kröfum um ávöxtun fjármagns.

Þessi félög hafa heimildir til þess að ákveða sameiginlegt verð fyrir afurðir félagsmanna sinna sem er umfram þær heimildir sem framleiðendafélög í ríkjum Evrópusambandsins njóta. Um leið eru eðlilegar takmarkanir við því til hvaða háttsemi félög þessi geta gripið til á markaði, m.a. í samstarfi við óskylda aðila og mörg dæmi eru raunar um það á síðustu áratugum að bandarísk samkeppnisyfirvöld hafi gripið til aðgerða gagnvart umræddum félögum, einkum á mjólkurmörkuðum.

2.2. Framleiðendafélög hér á landi.

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

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

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

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

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

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að:

- mælt verði fyrir um heimildir frumframleiðenda 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 reynt að afmarka betur mörkin milli samkeppnisréttar og búvörlaga og að;
- skilyrði þess að félag teljist til framleiðendafélags verði afmarkað sérstaklega.

3.1. Samstarf framleiðenda og framleiðendafélög.

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

Hvað snertir fyrri skilyrðið um fast verð má athuga að flest framleiðendafélög hafa með höndum sameiginlegt skipulag og sölu á afurðum fjölda framleiðenda. Þessi félög starfa eins og hvert annað félag á markaði, taka við framleiðslunni frá bændum og selja hana á markaði, ýmist óunna eða nánar unna í afurðir. Þetta bann við að setja fast verð nær því ekki til þessara félaga heldur aðeins til lauslegra samstarfs framleiðenda, oft á vettvangi félaga sem hafa ekki fjárhagslegan tilgang, sem t.d. hafa sett sér sameiginleg viðmið eða reglur um framleiðsluna, en hafa ekki yfirfært eignarhald á framleiðslunni, haga sér sjálfstætt á markaði og geta því ekki talist til eins aðila í skilningi samkeppnislaga. Dæmi eru að vísu um takmarkaðar undanþágur frá þessu eða markatilvik. Vegna erfiðleika á mjólkurmörkuðum eftir afnám kvótakerfis var mjólkurbændum í ESB þannig heimilað í samningum við afurðastöðvar að krefjast verðs sem ákvæðið mundi vera í samningum afurðastöðvar við framleiðendafélag sem þeir væru aðilar að, án tillits til þess hvort framleiðendafélagið eignaðist mjólkina (sjá: 126.gr. reglugerðar ESB 261/2012; síðar 149. gr. reglugerðar ESB 1308/2013). Þessi regla er að vísu bundin takmörkun við að umfang þessara samninga á mörkuðum í smærri ríkjum ESB megi ekki nema hærra hlutfalli en 45% af heildarframleiðslu. Vegna sérregla um mjólkurframleiðslu í íslenskum lögum og sterkar stöðu framleiðendafélaga í úrvinnslu mjólkur hér á landi er ekki ástæða til að spegla þessa sérreglu í íslenskan rétt, nema kannski ef sett yrði slík regla sem gilt gæti fyrir félög sauðfjárbænda.

Hvað snertir síðara skilyrðið um að ráðstafanir megi ekki útiloka samkeppni þá er með því átt við að þegar framleiðendur eða framleiðendafélög starfa utan við þær heimildir sem frumvarpið gerir ráð fyrir að þeir eða þau njóti þá skuli almennar samkeppnisreglur taka við þegar þeim sleppir. Orðalaginu er um 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 afmarkaðri eða afdráttarlausari, eins og hætt er við að geti orðið hér á landi þar sem túlkun lagaheimilda verður æ strangari. Orðalagið kemur úr þýsku samkeppnislögunum og gefur nokkuð svigrúm þar sem sagt er að ekki megi „útiloka“ samkeppni. Eitt dæmi til skýringar um hvernig þetta getur komið til framkvæmdar má taka úr reglugerð ESB um markaðsskipulag í landbúnaði þar sem eru sérstök ákvæði um heimildir framleiðendafélaga til að gera samninga við fyrsta kaupanda. Voru þessi ákvæði tekin upp árið 2017, í því skyni að efla stöðu framleiðenda á markaði, en með þeim er framleiðendum heimilt að semja við afurðastöðvar um skiptingu afkomu við sölu á markaði (e. *value sharing*) sem getur almennt varðað við bannreglur samkeppnislaga. Undir þetta geta fallið ákvæði um skiptingu ágóða eða taps vegna framtíðarþróunar á söluvirði afurða á markaði. Yrði frumvarpið að lögum má ætla að þetta fyrirkomulag geti rúmast innan þess, enda felst ekki í þessu að samkeppni sé útilokuð heldur að byggt sé fremur á markmiðum búvörulaga og sérreglu frumvarpsins. Lagt er til í 1. málsgrein frumvarpsgreinarinnar að ráðherra verði heimilt að setja nánari skilyrði í reglugerð og mætti huga að þessu í slíkri reglugerð.

3.2. Eftirlit samkeppnisyfirvalda og samspil samkeppnislaga og búvörulaga.

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

Í reglugerðinni eru ýmiss önnur ákvæði sem mögulegt hefði verið að spegla í íslenskan rétt en ekki þykir ástæða til. Sérstaklega má geta ákvæðis í 209. gr. reglugerðarinnar sem heimilar framleiðendafélögum að krefjast álits framkvæmdastjórnarinnar á því hvort aðgerðir þeirra rúmist innan almennra heimilda framleiðendafélaga og skal álit stofnunarinnar þá að jafnaði liggja fyrir innan fjögurra vikna. Slík beiðni ber að sjálfsögðu undir DG-AGRI, það er stjórnardeild ESB fyrir landbúnað og má með því segja að með því sé mögulegt að fá álit annarrar stjórnardeildar sem betur þekkir til markmiða hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu og getur stutt við samkeppnisýfirvöld í hverju ríki um sig með þeim hætti. Þetta er ekki mögulegt hér á landi, nema kannski helst ef einverju slíku málskoti væri til að dreifa til ráðuneytisins, sem er hæpið að heimila. Þó má benda í þessu sambandi á heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd þessara ákvæða frumvarpsins, sem mögulega getur þjónað sama tilgangi auk þess að ráðherra er heimilt að gefa óbindandi álit um stjórnarframkvæmd á málefnasviði sínu. Þá er einnig sérstök sönnunarregla á sama stað í reglugerðinni, gr. 209, sem ekki er ástæða til að rekja nánar, en gæti haft þýðingu við þessar aðstæður.

3.3. Afmörkun þess hvaða félög teljast til framleiðendafélaga.

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

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

Í 150. gr. reglugerðar ESB um markaðsskipulag í landbúnaði eru allitarleg viðmið um lög eða samþykktir framleiðendafélaga, sem hafa skal til viðmiðunar við töku ákvörðunar um hvort viðurkenna skuli þau. 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.

Það er einungis gert ráð fyrir að framleiðendur séu félagar í framleiðendafélagi. Frá þeirri meginreglu hefur verið vikið að nokkru í Evrópusambandinu, að því gefnu að samþykktir framleiðendafélags, samrýmist meginreglum um gegnsæi og völd framleiðenda í stjórn félags. Um þetta má vísa til sérstakrar reglugerðar frá 2017, nr. 2017/891, sem sett var til framkvæmdar á reglugerð nr. 1308/2013 um markaðsskipulag í landbúnaði, sem þó nær aðeins

til framleiðendafélaga í framleiðslu ávaxta og grænmetis. Þar eru sérstakar reglur um þetta, þar sem m.a. er tekið fram að aðildarríkjum sé heimilað að gera þau viðbótarskilyrði að þessir aðilar, sem ekki hafa sjálfir framleiðslu með höndum, hafi atkvæðisrétt um tilteknar ákvarðanir, en meginviðmiðið mun vera að þessir aðilar fari hið minnsta ekki með minnihluta í félagi.

Í frumvarpinu er lagt til að hér á landi verði til framleiðendafélaga aðeins talin félög sem að öllu leyti eru í eigu og undir stjórn frumframleiðenda, það er fyrsta framleiðanda búvöru. Um þetta þurfa þá að vera ákvæði í samþykktum viðkomandi félags, sem mundi tryggja þetta. Sama gildir um samtök slíkra félaga, sem hugsanlegt er að verði til að dreifa. Gerð er tillaga um að heimilt verði að setja nánari skilyrði um ákvarðanatöku, lágmarksfjölda félaga, félagsaðild, skyldur framleiðenda gagnvart félagi og upplýsingagjöf í reglugerð. Með því er mögulegt að afmarka og gefa leiðbeiningar um hvaða félög falli hér undir, m.a. með hliðsjón af reglum í Evrópusambandinu, verði talin ástæða til að elta þær reglur nánar. Nokkurt frávik frá þessu er þó að finna í greininni þar sem lagt er til að sé óverulegur hluti félags í eigu óskyldra aðila, geti félag engu að síður talist til félags frumframleiðenda enda sé það að öllu leyti undir stjórn framleiðenda og eðlileg takmörk reist við ávöxtunarkröfu hlutafjár eða stofnfjár óskyldra aðila. Lagt er til að ráðherra ákveði hvort félag falli undir ákvæði þessar greinar og geti að eigin frumkvæði fallið frá eða breytt fyrri ákvörðun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Gaf frumvarpið tilefni til að skoða þetta samræmi? Hvernig var það metið?

5. Samráð.

Hverja snertir frumvarpið fyrst og fremst?

Hvernig var samráði háttað við hagsmunaaðila og almenning ef slíkt samráð fór fram?

Faglegt samráð milli ráðuneyta. Hefur það farið fram og að hvaða marki?

Skýringar ef samráð hefur ekki átt sér stað.

6. Mat á áhrifum.

Varast ber að gera of mikið úr áhrifum þessa frumvarps.

Styrking á völdum bænda í virðiskeðjunni þarf ekki að leiða til hækkunar á verði í smásölu eða dagvöruverslunum. Mögulegt er að þetta geti fremur leitt til breyttrar dreifingar á afkomu og sanngjarnari betri niðurröfnun hennar innan virðiskeðjunnar.

Afleiðingar af samþykkt frumvarps fyrir almannahagsmuni og helstu hagsmunaaðila.

Áhrif á stjórnarsýslu ríkisins.

Endursögn þess sértæka mats á áhrifum sem farið hefur fram.

Rökstutt hvers vegna ávinningur af samþykkt frumvarpsins sé meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.