



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 4. mars, 2008

Álit nr. 1/2008

### Fóðurtollar á fóðurlöndur

#### I.

#### Málavextir og málsmeðferð

##### 1.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 30. janúar 2007, hóf eftirlitið athugun á tilteknum atriðum er varða innflutningsvernd á landbúnaðarvörum. Samkeppniseftirlitið hafði áður leitað eftir upplýsingum og sjónarmiðum, m.a. stjórnvalda, um samkeppnisaðstæður á matvörumarkaði og átt viðræður við allmarga sem með beinum eða óbeinum hætti koma að málum er varða matvörumarkaði. Sú upplýsingaöflun kom í kjölfarið á kynningu eftirlitsins á skýrslu norrænna samkeppnisyfivalda um matvörumarkaði á Norðurlöndunum, *Nordic Food Markets – a taste for competition* nr. 1/2005, sem kynnt var í desember 2005, en þá kynnti Samkeppniseftirlitið jafnframt sínar eigin áherslur á matvörumarkaði. Eitt af þeim atriðum sem Samkeppniseftirlitið taldi ástæðu til að gera athugasemdir við og athuga nánar var innflutningsvernd á búvörur. Því var tekið fram að Samkeppniseftirlitið myndi beina því til stjórnvalda að dregið yrði úr verndinni og samkeppni eflað á sviði landbúnaðar neytendum til hagsbóta. Í því ljósi var tekið fram að til greina kæmi að beina álit til landbúnaðarráðherra viðvíkjandi innflutningsverndina á grundvelli 8. gr., sbr. og 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Í fyrrgreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins til landbúnaðarráðuneytisins, dags. 30. janúar 2007, var vikið að eftirfarandi samkeppnishömlum sem eftirlitið taldi ástæðu til að taka til athugunar í því skyni að efla samkeppni:

- Samkeppniseftirlitið óskaði eftir því að landbúnaðarráðuneytið upplýsti eftirlitið m.a. um það til hvaða aðgerða ráðuneytið hefði gripið og eftir atvikum hygðist grípa til í því skyni að lækka tolla og rýmka fyrir markaðsaðgang fyrir mjólkurvörur, kjöt og egg.



- Óskað var eftir upplýsingum frá landbúnaðarráðuneytinu um það hvort landbúnaðarráðuneytið hygðist verða við þeim tilmælum sem beint var til landbúnaðarráðherra í álitni Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006 *Opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði*, um að beita sér fyrir því að afnema verð- og magntolla á mjólkurdufti í því skyni að greiða fyrir samkeppni í mjólkuriðnaði sem og öðrum iðnaði þar sem aðföngin nýtast.
- Loks var óskað eftir skýringum ráðuneytisins á því hvers vegna tilbúnaðar fóðurblandur væru tolllagðar.

Var landbúnaðarráðuneytinu veittur frestur til 20. febrúar 2007 til að svara erindi Samkeppniseftirlitsins.

Þar sem engin svör bárust frá ráðuneytinu var erindi Samkeppniseftirlitsins ítrekað með bréfi 30. mars 2007. Í bréfinu var jafnframt tekið fram að bærust engar athugasemdir frá ráðuneytinu fyrir 13. apríl 2007 mætti ráðuneytið búast við því að Samkeppniseftirlitið liti svo á að landbúnaðarráðuneytið hefði engar athugasemdir fram að færa og að málið yrði tekið til afgreiðslu án umsagnar ráðuneytisins.

Í ljósi ráðherraskipta í landbúnaðarráðuneytinu eftir alþingiskosningarnar vorið 2007, taldi Samkeppniseftirlitið ástæðu til að kynna nýjum ráðherra ofangreint erindi eftirlitsins og gefa ráðuneytinu enn og aftur tækifæri til að svara því. Var það gert með bréfi Samkeppniseftirlitsins 6. júní 2007. Frestur var veittur til 27. júní 2007 og jafnframt tekið fram að bærust engar athugasemdir ráðuneytisins myndi málið vera tekið til afgreiðslu án athugasemda þess.

Engin svör bárust frá ráðuneytinu.

Eins og kunnugt er hafa orðið miklar verðhækkanir á fóðri að undanfögnu. Í ljósi þeirrar stöðu sem upp er komin í starfsumhverfi íslensks landbúnaðar þar sem bændur hafa boðað verðhækkanir landbúnaðarafurða í ljósi kostnaðarhækkana, telur Samkeppniseftirlitið brýnt að beina álitni til landbúnaðarráðherra varðandi innflutningshömlur á tilbúnum fóðurblandum. Er það gert í því skyni að stuðla að aukinni samkeppni á innlendum fóðurmarkaði og þar með að lægra vöruverði. Um aðrar innflutningshömlur verður hins vegar fjallað síðar.

## II.

### Lagaumhverfi

#### 1.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Í c-lið 8. gr. samkeppnislaga segir að hlutverk Samkeppniseftirlitsins sé „...að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda



*stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði."*

Telji Samkeppniseftirlitið ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum á það samkvæmt 18. gr. laganna að vekja athygli ráðherra á því.

## 2.

Samkvæmt tollskrá ber innflutt skepnufóður og fóðurgerðarefni almennt 55% toll, og er meginreglan sú að fóðurgerðarefni og tilbúið fóður falla í sömu tollflokka og bera sama toll.

Í 31. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum kemur fram að andvirði tolla af innfluttu fóðri og hráefnum í það í 10., 11., 12., 17. og 23. kafla tollskrár í viðauka I við tollalög rennur í sérstakan sjóð, fóðursjóð, sem er í vörslu landbúnaðarráðherra. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. er landbúnaðarráðherra heimilt að greiða innflytjendum eða kaupendum fóðurs fé úr fóðursjóði sem samsvarar tollum þeim sem þeir hafa greitt við innflutning vörunnar eða fóðurkaup. Þá er enn fremur heimilt að greiða framleiðendum búvara fé úr fóðursjóði eftir afurðamagni. Ráðherra getur einnig falið Bændasamtökum Íslands að annast greiðslur samkvæmt þessari grein og skal þá Ríkisendurskoðun endurskoða reikning sjóðsins. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar setur ráðherra reglugerð um starfsemi fóðursjóðs og tilhögun greiðslna.

Í 33. gr. sömu laga er tekið fram að eftirstöðvar tekna fóðursjóðs eftir greiðslur samkvæmt ákvæðum 31. gr. skuli renna í Framleiðnisjóð landbúnaðarins. Samkvæmt 2. mgr. 33. gr. skal Framleiðnisjóður, að fenginni staðfestingu landbúnaðarráðherra, ráðstafa umræddu fé sem lánum eða framlögum til eflingar nýjum viðfangsefnum í landbúnaði og til stuðnings við búgreinar og breytingar búskaparháttanna á lögbýlum.

Samkvæmt greinargerð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2008 er hins vegar gert ráð fyrir því að fóðursjóður verði lagður niður í áföngum á næstu þremur árum.<sup>1</sup>

Nánar er kveðið á um framkvæmd greiðslna úr fóðursjóði í reglugerð nr. 431 frá 31. júlí 1996 um greiðslur úr fóðursjóði og síðari breytingum. Samkvæmt reglugerð nr. 508/2006 um breytingar á reglugerð nr. 431/1996 var fóðurtollur á hráefni til fóðurgerðar afnuminn, en hann var áður 0,80 kr. á kg. innfluttrar vöru. Tollur á fullbúnar fóðurblöndur lækkaði hins vegar um helming eða úr 7,80 kr./kg. í 3,90 kr. á hvert kíló.

---

<sup>1</sup> Sjá greinargerð fjárlagafrumvarps 2008, seinni hluti, kafli 3 – Landbúnaðarráðuneytið á fjárlaga-vefnum: [www.hammar.stjr.is](http://www.hammar.stjr.is).



### III.

#### Álit Samkeppniseftirlitsins

Þann 23. júní 2006 ákvað landbúnaðarráðuneytið eins og áður segir að afnema gjöld af innfluttum hráefnum til fódurgerðar og lækka um helming toll af innfluttum fódurblöndum. Á tilbúnaðar fódurblöndur er því enn lagt 3,90 kr./kg. fódurs. Tók breytingin gildi þann 1. júlí 2006. Með þessum breytingum átti að lækka tolla á fódri um 50 m.kr. á ári og hafa áhrif til samsvarandi lækkunar á rekstrarkostnaði þeirra búa sem háð voru erlendu kjarnfóðri, eins og sagði í tilkynningu ráðuneytisins. Voru breytingarnar gerðar m.a. í framhaldi af ályktun Búnaðarþings og aðalfundar Landsambands kúabænda, en þar var óskað eftir verulegri lækkun eða afnám fódurtolla.

Eins og áður greinir óskaði Samkeppniseftirlitið eftir skýringum landbúnaðarráðuneytisins á því hvers vegna tilbúnaðar fódurblöndur væru tolllagðar, en engin svör bárust frá ráðuneytinu.

#### 1.

Ljóst er að mikil fákeppni ríkir á markaði fyrir framleiðslu og sölu á fódri á Íslandi. Um árabil hafa einungis verið tvö fyrirtæki á Íslandi sem framleiða og selja fódur<sup>2</sup>, þ.e. Fódurblandan hf. og Lífland hf. Fyrir stuttu hóf hins vegar Sláturfélag Suðurlands svf. innflutning á kjarnfóðri til landsins í samstarfi við danska fyrirtækið Dansk Landbrugs Growareselskab (DLG).<sup>3</sup> Auk þess má geta að fyrirtækið Landstólpi ehf. hóf nýverið innflutning og sölu á kjarnfóðri fyrir smákálfa og eldri kálfa.<sup>4</sup> Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að tilgangur tollheimtunnar sé annar en að vernda innlenda fódurframleiðendur. Slíkt fyrirkomulag er í andstöðu við tilgang og markmið samkeppnislaga enda vinnur það gegn innkomu nýrra keppnauta sem áhuga hefðu á að selja tilbúnaðar fódurblöndur á innlendum fódurmarkaði.

Aukinheldur ber að líta til þess að á undanförmum hafa orðið miklar verðhækkningar á fódri. Þannig hefur fódur hækkað um tugi prósentu hjá bæði Fódurblöndunni og Líflandi á undanförmum misserum. Lífland tilkynnti t.a.m. um 8% hækkun á kúafóðri og 13% hækkun á öðru fódri frá og með 1. október 2007.<sup>5</sup> Í sama mánuði tilkynnti Fódurblandan um hækkun á fódri um 8 til 19% eftir fódurflokkum. Í janúar sl. tilkynnti Fódurblandan aftur um 5-7% hækkun á fódri frá og með 5. janúar 2008. Í tilkynningunni var jafnframt tekið fram að einungis hluti þessara hækkana væru komnar fram og því mætti búast fljótlega við frekari hækkunum.<sup>6</sup> Þann 21. og 22. febrúar sl. tilkynntu bæði fyrirtækin, þ.e. Fódurblandan og Lífland, um frekari verðhækkningar á fódri. Þann 21. febrúar sl. tilkynnti þannig Lífland á heimasíðu sinni um 7% hækkun á öllu kjarnfóðri frá og með 24. febrúar 2008. Degi síðar tilkynnti Fódurblandan um 6-7% hækkun á öllu fódri. Aukinheldur má benda á að bæði félögin hafa hækkað hjá sér

<sup>2</sup> Hér er einkum átt við jórturdýra-, svína- og alifuglafóður.

<sup>3</sup> Sjá heimasíðu Sláturfélags Suðurlands: [www.ss.is](http://www.ss.is).

<sup>4</sup> Sjá heimasíðu félagsins: [www.landstolpi.is](http://www.landstolpi.is).

<sup>5</sup> Sjá frétt á heimasíðu fyrirtækisins: [www.lifland.is](http://www.lifland.is).

<sup>6</sup> Sjá frétt á heimasíðu fyrirtækisins. [www.fodur.is](http://www.fodur.is).



aksturgjaldskrá vegna lausafóðurs um 6%. Hafa fyrirtækin rakið þá hækkun til hækkandi eldsneytisverðs.

Í tengslum við framangreint má benda á að umræða að undanfögnu hefur verið um það hvernig leita megi leiða til þess að lækka framleiðslukostnað á kúabúum, en aðkeypt fóður nemur t.a.m. um þriðjungi breytilegs kostnaðar hjá kúabændum.<sup>7</sup> Þá má ætla að fóðurkaup nemi um helmingi rekstarkostnaðar í svína- og kjúklingarækt.

Umræddir fóðurtollar vernda fóðurframleiðendur hér á landi og viðhalda samkeppnishamlandi fákeppni á fóðurmarkaðnum. Tollarnir skaða þannig hagsmunum bænda og neytenda. Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf vart að fjölyrða um það að afnám fóðurtollsins myndi stuðla að aukinni samkeppni á fóðurmarkaði, bændum og neytendum til hagsbóta. Í því skyni að stuðla að lækkun framleiðslukostnaðar bænda og þar með að lægra vöruverði neytendum til hagsbóta, sem og að vinna gegn þeirri fákeppni sem ríkir á íslenskum fóðurmarkaði, telur Samkeppniseftirlitið afar brýnt að afnema tolla á fullbúnar fóðurblöndur. Í ljósi núverandi aðstæðna á fóðurmarkaði er afar mikilvægt að til þessarar aðgerðar verði gripið sem allra fyrst.

#### 4.

Á grundvelli c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Samkeppnisyfirvöld hafa í ákvörðunum sínum túlkað samsvarandi ákvæði í eldri samkeppnislögum á þann hátt að með aðgerðum opinberra aðila sé átt við athafnir eða ákvarðanir ríkis eða sveitarfélaga sem beint er gegn tilteknum aðila, m.a. þegar stjórnvöld taka stjórnvaldsákvörðun.

Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið í formi álits vekja athygli ráðherra á því ef talið er að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Í frumvarpinu með þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993 kom fram að tilgangur ákvæðisins hafi verið sá að vinna að því að frjáls samkeppni ríkti á öllum sviðum atvinnustarfsemi landsmanna þar sem meginstefna laganna ætti við. Í ýmsum lagafyrirmælum kunni hömlur að vera settar gegn þessu.

Með vísan til c-liðar 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að hafa hliðsjón af framangreindu áliti og beita sér fyrir því afnema fóðurtoll á fóðurblöndum.

#### Álitsorð:

**„Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að beita sér fyrir því að afnema fóðurtolla á fóðurblöndum.“**

<sup>7</sup> Sjá Bændablaðið, 27. febrúar 2007, bls. 2.



Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

