

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið  
Skúlagötu 4  
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. maí 2021.  
Tilv.: 2105022

## Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um umræðuskjal um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland

1. Á samráðsgátt stjórnvalda hefur verið birt umræðuskjal verkefnastjórnar sem skipuð var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland undir heitinu „Ræktum Ísland! Umræðuskjal um landbúnaðarstefnu fyrir Ísland“. Í skjalinu er að finna tillögur og ályktanir verkefnisstjórnarinnar er lúta að umgjörð landbúnaðarins í heild, en ekki fjallað sérstaklega um einstakar búgreinar. Fram kemur að núverandi búvörusamningar gildi til ársins 2026 og sé tilgangur skjalsins að vísa veginn við gerð slíkra samninga í framtíðinni.
2. Umsögn þessi er sett fram í tengslum við það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að tala fyrir markmiðum samkeppnislaga og í því sambandi benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði, sbr. m.a. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.
3. Samkeppniseftirlitið fagnar því að umræðuskjal þetta hafi verið unnið og birt, sem liður í víðtækri stefnumótun. Telur eftirlitið mikilvægt að stjórnvöld fjalli með þessum hætti um stefnumið varðandi framtíðarþróun fyrir íslenskan landbúnað og er eftirlitið í meginatriðum sammála þeim áherslum sem fram koma í skjalinu.

### 1. Um fjölbreytni landbúnaðar og aukin tækifæri bænda

4. Samkeppniseftirlitið er sammála sjónarmiðum sem fram koma í umræðuskjalinu um víðtæka skilgreiningu landbúnaðar og fjölbætt hlutverk hans við landnýtingu og tengsl við ferðaþjónustu. Eins er í skjalinu fjallað um möguleika landbúnaðarins með nýtingu nýrrar tækni til að tryggja rekjanleika matvæla allt frá beitarnandi til borðstofu sem mun auka tækifæri bænda að markaðssetja eigin afurðir sínar milliliðalaust til neytenda. Telja höfundar að áhugi að koma upp örsláturhúsum muni vaxa sem auðvelt verði að gangsetja og auka þannig sveigjanleika í sláturtíma og þjónustu við bændur sem vilja vinna og selja kjöt sitt sjálfir. Nýleg reglugerð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um örslátrun á sauðfé og geitum á eigin búum og heimild bænda til að dreifa afurðum á markaði er til þess fallin að styðja við framangreinda þróun.
5. Samkeppniseftirlitið tekur einnig undir með höfundum skjalsins um mikilvægi þess að styðja við sveigjanleika og meðalhóf gagnvart smáframleiðendum í því skyni auka svigrúm innlendra framleiðenda landbúnaðarvarna innan þess ramma er EES aðildin heimil. Er þar vísað til þess að í EES-löggjöfinni sé m.a. heimilt að setja sér sérstakar reglur um minni matvælaframleiðslu, þ.e. framleiðslu þar sem matvæli eru afhent í litlu magni beint til neytenda. Telja höfundar



mikilvægt að smáframleiðendur hér njóti þeirra heimilda sem EES-löggjöfin veitir og að hér gildi ekki íþyngjandi regluverk sem hindrar smáframleiðslu sem standi í vegi fyrir að sömu reglur um matarmarkaði og þátttöku framleiðenda í þeim gildi um land allt. Telja höfundar skjalsins að stuðla eigi að því að auka svigrúm innlendra heimavinnsluaðila til að vinna vöru úr eigin frumframleiðslu og selja beint til neytenda.

6. Samkeppniseftirlitið tekur undir með höfundum umræðuskjalsins að því er framangreint varðar. Að þessu leyti er það niðurstaða umræðuskjalsins að skapa þurfi bændum aukin tækifæri til nýsköpunar í landbúnaði og að til þess þurfi að sjá til þess að bændur hafi mismunandi úrræði til þess að ráða meðferð og vinnslu og sölu afurða sinna. Með þessum aðferðum eru bændum sköpuð aukin tækifæri til þess að veita viðsemjendum sínum aðhald, þar á meðal afurðastöðvum í landbúnaði sem og dagvöruverslunum.
7. Samhljómur er milli þessara ályktana og ályktana Samkeppniseftirlitsins í nýlegri ákvörðun nr. 12/2021, *Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH-afurða*. Í því máli skuldbundu samrunaaðilar sig til þess að grípa til aðgerða sem miða að því að efla og tryggja samningsstöðu bænda. Þannig skuldbatt sameinað fyrirtæki sig til þess að standa ekki í vegi fyrir því að bændur færi viðskipti sín frá sameinuðu félagi til keppinauta þess. Jafnframt er tryggður réttur bænda til að semja um afmarkaða þjónustu við sameinað fyrirtæki, s.s. slátrun, en aðra þjónustu við þriðju aðila, s.s. vinnslu. Allt framangreint styður við og eflir möguleika bænda til þess að leita nýrra leiða í framleiðslu sinni, líkt og áhersla er lögð á í umræðuskjalinu.
8. Við rannsókn samrunamálsins leitaði Samkeppniseftirlitið ítarlegra sjónarmiða bænda, m.a. með því að láta í tvígang framkvæma könnun á meðal bænda, þar sem leitað var viðhorfa um samningsstöðu bænda gagnvart viðsemjendum þeirra, vilja þeirra til nýsköpunar og leiðir til þess að efla stöðu þeirra. Lágu niðurstöður kannananna til grundvallar við mótun á skilyrðum sem samrunanum var sett með sérstakri sátt við samrunaaðila.
9. Í fyrri könnuninni voru bændur m.a. spurðir hversu sterka eða veika þeir teldu samningsstöðu sína almennt vera gagnvart afurðastöðvum hvað varðar afurðaverð og önnur kjör. Í ljós kom að yfirgnæfandi meirihluti bænda telur samningsstöðu sína almennt vera enga, mjög veika eða frekar veika, eða 95% sauðfjárbænda, 98% hrossabænda og 80% nautgripabænda. Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar var tæplega helmingur svarenda félagsmenn eða hluthafar í kjötafurðastöð. Mikill meirihluti þeirra, eða 75%, telja sig hafa mjög lítil eða lítil áhrif á stefnu þeirrar afurðastöðvar sem þeir eru félagar eða hluthafar í.<sup>1</sup>
10. Bændur voru einnig spurðir um áhuga þeirra á sölu beint frá býli, heimaslátrun, notkun örsláturhúsa o.fl.. Um þriðjungur svarenda höfðu mikinn áhuga á því að taka kjöt eða skrokka heim til frekari vinnslu eða sölu. Um og yfir þriðjungur bænda hefur einnig áhuga á því að sinna slátrun á eigin býli, s.s. með aðgangi að örsláturhúsum. Svipað hlutfall bænda taldi að þetta væri raunhæfur kostur. Áhugi á framangreindu var merkjanlega meiri hjá bændum sem höfðu minni veltu.
11. Í síðari könnuninni var einnig spurt um mat bænda á aðgerðum sem miði að því að gera bændum auðveldara að stunda heimaslátrun og eigin vinnslu afurða sinna. Rúmlega 56% svarenda töldu slíkar aðgerðir mjög mikilvægar eða frekar mikilvægar. Sama hlutfall taldi mjög eða frekar mikilvægt að grípa til aðgerða til að auðvelda bændum aðgang að farandsláturhúsum.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sjá nánar ákvörðun nr. 21/2021, kafla 6.2, og fylgiskjal II með ákvörðuninni, <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/3942>

<sup>2</sup> Sjá nánar fylgiskjal IV með ákvörðun nr. 21/2021: [https://www.samkeppni.is/media/frettir-2021/Fylgiskjal-IV\\_til-birtingar.pdf](https://www.samkeppni.is/media/frettir-2021/Fylgiskjal-IV_til-birtingar.pdf)



## 2. Um breyttar áherslur í styrkjakerfi landbúnaðar

12. Samkeppniseftirlitið styður einnig eindregið þær breyttu áherslur sem lagðar eru til í styrkjakerfi landbúnaðar, þar sem stutt verði við búsetu í sveitum óháð því hvaða framleiðslugrein er stunduð auk þess sem aukin áhersla verði lögð á þátt jarðræktar og annarrar landnýtingar og landvörslu. Verði bændum jafnframt auðveldað að bregðast við breyttum kröfum neytenda og markaðarins. Þannig er mælt til þess að horfið verði frá framleiðslutengdum stuðningi tiltekinna búgreina, sem að mestu er bundinn mjólkurframleiðslu, sauðfjárrækt og ylækt, en þess í stað sé bændum veittur stuðningur til landnýtingar og hagnýtingar atvinnutækifæra í takt við þróun markaða og fjölpættu hlutverki landbúnaðar.
13. Framangreindar tillögur eru takt við fyrri áherslur samkeppnisyfirvalda á þessu sviði, en eftirlitið hefur lengi mælt til þess að stuðningur við landbúnað verði færður úr því að vera markaðstruflandi og þess í stað tekinn upp stuðningur sem síður er til þess fallinn að trufla viðskipti.

## 3. Um fæðuöryggi og samkeppni

14. Í umræðuskjalinu er fjallað um fæðuöryggi og m.a. vísað til sérstakrar skýrslu sem Landbúnaðarháskóli Íslands vann fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og birti í janúar 2021. Í skýrslunni kemur m.a. fram hversu stóru hlutverki innlendir matvælaframleiðendur gegna við að stuðla að fæðuöryggi hér á landi. Jafnframt er í skýrslunni fjallað um fjórar meginforsendur sem íslenskt samfélag byggir fæðuöryggi sitt á, þ.e. auðlindir, aðgengi að aðföngum, þekkingu á framleiðslu og tækni og birgðir.
15. Af þessu tilefni er rétt að benda á að samkeppni hefur áhrif á fæðuöryggi. Þannig geta samkeppnishindranir á borð við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækja á stöðu sinni, samkeppnishamlandi samruna eða ólöglegt samráð matvælafyrirtækja stefnt fæðuöryggi í hættu, m.a. með minna framboði og hærra verði.
16. Ýmsar erlendar rannsóknir má nefna þessu til stuðnings. Í grein Fusco, Coluccia og De Leo (2020), *Effect of Trade Openness on Food Security in the EU: A Dynamic Panel Analysis*, sem birtist í International Journal of Environmental Research and Public Health, nýta höfundar gögn frá 41 Evrópulandi til þess að meta áhrif þess á fæðuöryggi hversu opin viðkomandi hagkerfi eru. Niðurstaða höfunda er sú að opnun markaða (e. commercial opening) hafi, að meðaltali, tölfræðilega marktæk jákvæð áhrif á fæðuöryggi. Til viðbótar benda niðurstöðurnar til þess að þróunarstig hagkerfa, ásamt mikilvægi landbúnaðarins, geti stuðlað að auknu fæðuöryggi.
17. Nánar er fjalla um þetta í pistlum Samkeppniseftirlitsins nr. [5/2021](#) og [6/2021](#).<sup>3</sup>

## 4. Um markaðsvernd

18. Í umræðuskjalinu er mælt til þess að tollastefna taki mið af alþjóðasamningum þannig að landbúnaðurinn og úrvinnsluaðilar hans geti staðið traustum fótum, en búi þó við aðhald sem tryggji sanngirni gagnvart neytendum. Af þessu má ráða að höfundar umræðuskjalsins telji mikilvægt að huga að hagsmunum neytenda við ákvarðanir um tollvernd. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hins vegar mikilvægt að samspil tollverndar og hagsmuna neytenda og bænda af virkri samkeppni verði greint nánar.

<sup>3</sup> Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/utgafa/pistlar/samkeppni-i-matvaelaframleidslu-styður-vid-faeduoryggi> og <https://www.samkeppni.is/utgafa/pistlar/samkeppni-i-matvaelaframleidslu-styður-vid-faeduoryggi-throadra-landa>



19. Í þessu sambandi er augljóst að stefnumörkun um tollvernd hefur bein áhrif á samkeppnisaðstæður á innanlandsmarkaði. Norsk stjórnvöld líta t.d. á ákvarðanir um tollvernd sem aðferð til þess að tryggja samkeppnisaðhald á innanlandsmarkaði. Þannig sé tilefni til að minnka tollvernd þegar samkeppnisaðhald skortir innanlands, en að forsendur tollverndar séu meiri þegar hætta er á að innlendir landbúnaður fari halloka fyrir erlendum innflutningi.
20. Af þessu má leiða að tollvernd hefur áhrif á gagnsemi samruna og samstarfs á milli fyrirtækja. Lítil tollvernd leiðir til þess, að öllu öðru óbreyttu, að ólíklegra er að samstarf eða samrunar innlendra framleiðenda landbúnaðarafurða raski samkeppni á meðan mikil tollvernd hefur þveröfug áhrif. Því er líklegra að jákvæðri stærðarhagkvæmni verði náð á opnum mörkuðum, (þ.e. stærðarhagkvæmni sem nýtist bændum og neytendum) á meðan mikil stærðarhagkvæmni á lokuðum mörkuðum er líklegri til að verða skaðleg neytendum og bændum.
21. Höfundar umræðuskjalsins vísa til þess að samningur Íslands við ESB árið 2015 hafi sætt mikilli gagnrýni af hálfu bænda og afurðastöðva, sérstaklega eftir útgöngu Bretlands úr ESB. Ástæða þess sé að jafnvægi á milli innflutnings- og útflutningskvóta hafi raskast íslenskum landbúnaði í óhag og að utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra hafi óskað endurskoðunar á samningnum af þeim sökum.
22. Í umræðuskjalinu er hins vegar ekki að finna ítarlega umfjöllun um áhrif framangreindrar tollverndar á innlenda framleiðslu eða hagsmuni bænda og neytenda, en athugun á því hlýtur að vera forsenda stefnumörkunar á þessu sviði.
23. Í ákvörðun nr. 12/2021, *Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH-afurða*, fylgiskjal II, 12. kafla, er fjallað um erlent samkeppnislegt aðhald og aðrar ytri aðstæður á kjötmörkuðum. Þar er bent á að núverandi tollasamningur íslenskra stjórnvalda við ESB hafi skapað innlendum framleiðendum samkeppnislegt aðhald á afmörkuðum sviðum. Þannig gæti innflutningur á nauta-, svína- og alifuglakjöti numið 10-15% af heildarneyslu innanlands af nauta-, svína- og alifuglakjöti á næstu árum. Í tilviki hrossa, lamba- og kindakjöts sé aðhaldið hins vegar ekki til staðar með sama hætti, enda er innflutningur á þessum kjötttegundum lítill sem enginn.
24. Einnig er bent á ýmsa þætti sem huga verði að við mat á samkeppnislegu aðhaldi af völdum innflutnings. Nefna má að fyrir liggur að uppruni landbúnaðarafurða skipti íslenska neytendur verulegu máli. Í könnun sem Samkeppniseftirlitið lét framkvæma á meðal neytenda, við rannsókn samrunans, kom í ljós að það skiptir flesta neytendur mestu máli, við kaup á kjötafurðum, að varan sé íslensk. Á þetta sérstaklega við um kaupendur lambakjöts (43%) og hrossakjöts (42%).<sup>4</sup>
25. Þá er rakið í ákvörðuninni, með vísan til nýlegrar skýrslu um þróun tollverndar, sem unnin var að frumkvæði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, að tollvernd hér á landi hafi minnkað á þessu sviði, en sé þó enn sú mesta í samanburði við lönd OECD og ESB. Að lokum er rakið að töluverð óvissa sé um hvert erlent samkeppnisaðhald verði til framtíðar og því sé þörf á skýrari stefnumörkun af hálfu stjórnvalda.
26. Hafa ber í huga að neytendur og bændur geta haft sameiginlega hagsmuni af virkri samkeppni sem leitt getur af skynsamlegri stefnumörkun tollverndar. Nefna má í því sambandi þá leið sem farin var á grænmetismarkaði í framhaldi af álitni samkeppnisráðs nr. 2/2001, *Samkeppnishamlandi ákvæði í lögum og reglum um innflutning á grænmeti*. Álitinu var beint til landbúnaðarráðherra í framhaldi af ákvörðun samkeppnisráðs nr. 13/2001, *Ólögætt samráð og*

<sup>4</sup> Sjá nánar fylgiskjal III með ákvörðun nr. 12/2021: [https://www.samkeppni.is/media/frettir-2021/Fylgiskjal-III\\_til-birtingar.pdf](https://www.samkeppni.is/media/frettir-2021/Fylgiskjal-III_til-birtingar.pdf)



Samkeppnishömlur Sölufélags garðyrkjumanna, Ágætis og Mata á grænmetis-, kartöflu- og ávaxtamarkaði, oft kennt við Öskjuhlíð.

27. Stjórnvöld fóru að álitinu með því að fella niður 30% verðtoll af öllum innfluttum grænmetistegundum, sveppum og kartöflum til landsins. Til að bregðast við afnámi tolla voru beingreiðslur til framleiðenda teknar upp vegna framleiðslu þeirra á gúrkum, tómötum og papriku í því skyni að jafna samkeppnisskilyrði innlendra framleiðenda gagnvart innflutningi. Með aðlögunarsamningi var stuðningur hins opinbera þannig færður úr því að vera markaðstruflandi á smásölustigi í það að styðja innlenda framleiðendur á heildsölustigi.
28. Með þessum breytingum urðu straumhvörf í framleiðslu, verðlagningu og neyslu grænmetis hér á landi og þá sérstaklega í tómata-, gúrku-, og paprikurækt. Er þetta skýrt dæmi um að fyrirtæki sem eru undir aga samkeppninnar hafa mestan hvata til þess að bæta rekstur sinn og þróa nýjar og betri vörur. Það leiðir síðan til meiri áhuga neytenda.
29. Með hliðsjón af öllu framangreindu telur Samkeppniseftirlitið þörf á að stjórnvöld ráðist í ítarlegri greiningu á samspili tollverndar og samkeppni og áhrifum þessa á bæði neytendur og bændur. Slík greining er forsenda markvissrar stefnumörkunar á þessu sviði.

## 5. Um undantekningar frá samkeppnislögum, til handa afurðastöðvum

30. Í umræðuskjalinu er vikið að því að starfsumhverfi íslensks landbúnaðar hljóti að taka mið af reglum um starfsemi bænda og afurðastöðva í nágrennalöndum okkar og að skilyrði til rekstrar og hagræðingar séu sambærileg eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfi. Einnig eru reifaðar undantekningar frá samkeppnisreglum vegna landbúnaðar og vísað til skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands frá október 2020 þar sem raktar eru undanþágur sem gildi fyrir framleiðendur landbúnaðarvara í Noregi og löndum ESB. Þá segir að hér á landi gildi aðeins sértæk undanþága frá samkeppnislögum varðandi afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Sambærileg undanþága sé ekki til staðar fyrir íslenska sláturleyfishafa sem telji „illa að sér vegið í samkeppni við erlenda framleiðendur sem starfi í mun hagstæðara lagaumhverfi“.
31. Rétt er að áréttta eftirfarandi af þessu tilefni:
32. Tilvitnuð skýrsla Lagastofnunar HÍ staðfestir að núgildandi undanþágur íslenskra búvörlaga til handa mjólkurafurðastöðvum eru miklu víðtækari en þær undanþágur sem gilda um sömu starfsemi í ESB-löndum og Noregi. Nægir að nefna í því sambandi að í norskum rétti og ESB-rétti er samrunaefirliti ekki vikið til hliðar, líkt gert er hér á landi. Fjöldmörg dæmi má rekja um íhlutun samkeppnisyfirvalda í Noregi og innan ESB, ekki síst í tengslum við samruna afurðastöðva. Í skýrslu ESB um beitingu samkeppnisreglna í landbúnaði, frá árinu 2018,<sup>5</sup> kemur fram að samkeppnisyfirvöld á svæðinu hafi ráðist í 167 rannsóknir á samkeppnishindrunum í landbúnaði á árunum 2012-2017. Ríflega helmingur þessara mála varðaði mjólk og kjöt. Jafnframt kemur fram að bændur séu stærsti hópur málshefjenda, en þeir stóðu að um 23% kvartana. Nánar er fjallað um þetta í pistlum Samkeppniseftirlitsins nr. [2/2021](#) og [3/2021](#)<sup>6</sup>.
33. Skýrsla Lagastofnunar HÍ reifar jafnframt gildandi undanþágur í ESB-rétti og í Noregi. Leitt er í ljóst að gildandi undanþágur í þessum löndum miða fyrst og fremst að því að efla stöðu bænda og fyrirtækja í þeirra eigu gagnvart viðsemjendum sínum.

<sup>5</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council, The application of the Union competition rules to the agricultural sector, 26 October 2020:

[https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report\\_on\\_competition\\_rules\\_application.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/report_on_competition_rules_application.pdf)

<sup>6</sup> Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/utgafa/pistlar/>



34. Samkeppniseftirlitið hefur stutt að skoðaðar væru leiðir til að efla stöðu bænda að þessu leyti. Í umsögn eftirlitsins til Alþingis, dags. 11. desember 2020, um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, 376. mál, segir eftirfarandi:

*„Ýmsar aðrar leiðir eru færar til þess að efla stöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum. Þannig kemur til álita að auðvelda bændum og hvetja þá til aukins samstarfs sín á milli, með það að markmiði að bæta samningsstöðu þeirra gagnvart afurðastöðvum, gera þeim kleift að ná að nýju tókum á eigin framleiðslu, auka hagræði í búrekstri og skapa aukið samkeppnislegt aðhald á markaðnum. Bændur eru staddir á ákveðnum upphafspunkti, þar sem þeir hafa að verulegu leyti misst forræði á því afurðavinnskulerfi sem þeir byggðu upp á síðustu öld. Mögulega þurfa stjórnvöld að grípa til aðgerða sem gera bændum kleift að ná vopnum sínum að þessu leyti.*

*Í þessu skyni kemur til greina að heimila bændum, á þeim sviðum landbúnaðar þar sem rekstrareiningar eru mjög litlar, samstarf sín á milli umfram það sem núgildandi samkeppnislög heimila, með líkum hætti og gert hefur verið í Noregi og á vettvangi Evrópusambandsins. Slíkar undanþágur gætu þó ekki náð til samstarfs starfandi afurðastöðva enda eru þær að takmörkuðu leyti í beinni eigu og undir stjórn bænda sjálfra.“*

35. Umræðuskjalið endurspeglar því ekki fyllilega samanburð við nágrannalönd hvað varðar samkeppnisreglur. Við stefnumörkun á þessu sviði verður m.a. að hafa í huga að íslenskar kjötafurðastöðvar hafa að mestu leyti horfið úr meirihlutaeigu bænda. Það er ein mikilvæg ástæða þess að styrkja þurfi samningsstöðu bænda og möguleika þeirra til að hafa meira forræði á framleiðslu sinni, sbr. einnig umfjöllun í kafla 1 hér að framan. Slíkar aðgerðir geta komið til álita að mati eftirlitsins. Minnt er á að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2021, *Samruni Norðlenska, Kjarnafæðis og SAH-afurða*, var gripið til aðgerða til þess að efla stöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum og gefa þeim þar með möguleika til að veita þeim meira aðhald.
36. Með frétt á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins þann 5. maí sl., er fjallað um málefni afurðastöðva í kjötiðnaði og þ. á m. kynnt drög að tveimur frumvörpum til breytingar á búvörulögum nr. 99/1993. Með öðrum frumvarpsdrögum eru settar fram tillögur að undanþágum frá samkeppnislögum fyrir svokölluð framleiðendafélög bænda, en drögin taka mið af ESB-rétti. Samkeppniseftirlitið hefur veitt umsögn um frumvarpsdrögin. Um nánari umfjöllun um þetta efni vísast til hennar.

## **6. Um reynsluna af hagræðingu í mjólkuriðnaði**

37. Eins og áður segir er í umræðuskjalinu fjallað um undanþágur íslenskra búvörulaga frá gildissviði samkeppnislaga að því er varðar mjólkurafurðastöðvar. Um þetta segir m.a.:

*„Sýnt hefur verið fram á að hagræðingaraðgerðir í mjólkuriðnaði, byggðar á þessum heimildum, skili nú ávinningi sem nemur tveimur til þremur milljörðum kr. á ári.“*

38. Ekki er sérstaklega vísað til heimilda um framangreint hagræði. Ástæða er hins vegar til þess að ætla að hér sé vísað annars vegar í tölur sem settar voru fram í matsskýrslu Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM), frá árinu 2014, og hins vegar í skýrslu sem Ragnar Árnason vann fyrir Mjólkursamsöluna (MS) fyrr á þessu ári. Af opinberinni umræðu má ráða að niðurstaða þeirra sé sú að rekja megi þá hagræðingu sem náðst hefur í mjólkuriðnaði til undanþága frá samkeppnislögum.





39. Í báðum tilvikum virðist mat á vegum SAM og MS byggja á því að lítil sem enginn framleiðnivöxtur hefði átt sér stað á þeim tímabilum sem til rannsóknar voru. Raunar er það svo að í samantekt Hagrannsóknna sf. á aðalatriðum skýrslunnar er það metið svo að árið 2018 hafi framleiðnivöxtur hækkað árlegan virðisauka í mjólkurvinnslu um nálægt 1,9 ma. kr. samanborið við að engin framleiðniaukning hefði átt sér stað frá árinu 2000. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú forsenda röng ef meta á áhrif þeirrar undanþágu sem veittar voru í mjólkuriðnaði árið 2004, því stjórnvöldum stóðu vissulega til boða aðrar leiðir til að stuðla að hagkvæmari mjólkuriðnaði.
40. Þá ber hér einnig að horfa til þess að á undanförunum áratugum hefur átt sér stað aukin samþjöppun og framleiðni án þess að til hafi komið undanþágur frá samkeppnislögum. T.a.m. var mjólkurvinnsla á mjólkurbú um 7 m. ltr. árið 1995, um 10. m. ltr. árið 2000, um 17,5 m. ltr. árið 2010 og rúmlega 25 m. ltr. árið 2018. Ef horft er til fjölda starfandi mjólkurstöðva þá voru þau 15 árið 1995, 10 árið 2000, 7 árið 2010 og 6 árið 2015.<sup>7</sup> Að þessu sögðu þyrfti í fyrsta lagi að horfa til lengra tímabils ef meta ætti áhrif þeirra undanþága sem mjólkurafurðastöðvum voru veittar árið 2004, auk þess sem greina þyrfti ítarlega hver þróunin hefði verið án undanþágnanna, t.a.m. ef hagræðingin hefði leitt af öðrum leiðum sem færar voru, s.s. hefðbundnum samrunum eða samstarfi sem undanþegið hefið verið 15. gr. samkeppnislaga.
41. Hafa ber í huga að stjórnvöld hefðu getað útfært leiðir sem hefðu verið í meira samræmi við aðgerðir stjórnvalda á grænmetismarkaði, sem áður eru raktar og skiluðu góðum árangri. Einnig hefðu stjórnvöld getað breytt styrkjakerfi sínu í takt við þær tillögur sem settar eru fram í umræðuskjalinu. Þá hefðu stjórnvöld getað fetað svipaða braut og stjórnvöld í Noregi og ESB þar sem tilteknar undanþágur frá samkeppnislögum eru heimilaðar til handa frumframleiðendum, en um leið tryggt að landbúnaðarframleiðsla njóti viðeigandi samkeppnislegs aðhalds.
42. Við mat á áhrifum gildandi undanþága búvörulaga á mjólkurframleiðslu þarf því að bera saman annars vegar rekstur mjólkurafurðastöðva miðað við gildandi rekstrarumhverfi á tímabilinu og hins vegar rekstur mjólkurafurðastöðva í umhverfi þar sem stjórnvöld hefðu tryggt virka samkeppni, en um leið stutt við bændur með aðgerðum sem ekki væru markaðstruflandi. Við þær aðstæður hefðu mjólkurafurðastöðvar m.a. notið aðhalds í stjórnun og rekstri, sem skilað hefðu hagræðingu og knúið þá til aukinnar nýsköpunar. Með því móti hefði samkeppni og hagkvæmni átt samleið og ekki þurft sérstakar undanþágur frá samkeppnislögum, umfram heimildir 15. gr. laganna, til þess að bændur og neytendur nyttu hagræðingarinnar.
43. Ekki verður heldur séð að við framangreint mat á vegum SAM og MS sé tekið tillit til þess tjóns sem samkeppnislagabrot MS hefur valdið neytendum, bændum og keppinautum. Er hér vísað til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins [nr. 19/2016](#), *Brot Mjólkursamsölnunnar ehf. á samkeppnislögum*, og dóm Hæstaréttar Íslands í máli [nr. 26/2020](#).
44. Í dómi Hæstaréttar er staðfest að verðmismunun sem Mjólka ehf. og síðar Mjólkurbúið Kú ehf. sættu af hálfu MS hafi verið veruleg, en þessi fyrirtæki hafi þurft að greiða allt að 17% hærra verð fyrir hrámjólk en Kaupfélag Skagfirðinga svf. (KS) og dótturfélag þess. Taldi Hæstiréttur þessa mismunun hafa veitt KS og dótturfélagi þess óeðlilegt forskot í samkeppni. Í ljósi yfirburða MS og „veikrar samkeppni“ á hinum skilgreinda markaði hafi MS með þessu vegið mjög að samkeppnisstöðu þeirra keppinauta fyrirtækisins sem voru háð því um aðgang að mjólk.
45. Í dóminum er tekið fram að MS sé með mikla þekkingu á mjólkuriðnaði og mjólkurviðskiptum og í reynd með yfirburðastöðu á mjólkurmarkaði. Í því ljósi hafi háttsemi MS verið „sérlega alvarleg“.

<sup>7</sup> Hagrannsóknir sf. Nóvember 2020. *Framleiðni í íslenskri mjólkurvinnslu*.



Taldi Hæstiréttur að fyrrgreind verðmismunun yrði ekki réttlætt með vísan til ákvæða búvörulaga. MS hafi því brotið „með alvarlegum hætti“ gegn banni samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

46. Þá kemur fram í dóminum að brot MS gegn 11. gr. samkeppnislaga hafi verið alvarlegt auk þess sem það hafi staðið lengi og verið augljóslega mjög til þess fallið að raska samkeppni. Þá hafi það lotið að mikilvægri neysluvöru og á þann hátt snert almenning í landinu. Með vísan til þess var staðfest sú niðurstaða Landsréttar að MS beri að greiða 440 m. kr. sekt vegna brotsins.
47. Að lokum má hér benda á skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, *Mjólkurframleiðsla á Íslandi – Staða og horfur (2015)*<sup>8</sup>, sem unninn var að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, en ráðuneytið óskaði eftir úttekt á mjólkurvöruframleiðslu á Íslandi, stöðu og horfum. Þar segir m.a.:

*„Mjólkursamsalan og Kaupfélag Skagfirðinga hafa ráðandi stöðu í mjólkurvinnslu. Lögbundin verðlagning mjólkur og ýmissa mjólkurvara draga úr því þjóðhagslega tapi sem af slíkri markaðsstöðu getur hlotist, en ekki er að sjá að önnur inngrip hins opinbera dragi úr þjóðhagslegu tapi. Inngrip hins opinbera leiða til þess að búvöruverð er hærra en ella, innflutningur og neysla minni, en áhrif inngripa á það hve mikið er framleitt eru óljós.,,*

48. Í skýrslu Hagfræðistofnunar voru gerðar tillögur að breytingum á opinberum stuðningi við mjólkurframleiðslu. Lagt var til „að undanþágur mjólkurvinnslufyrirtækja frá samkeppnislögum verði felldar úr gildi. Í stað greiðslna úr ríkissjóði fyrir mjólkurframleiðslu innan greiðslumarks (framleiðslukvóta) komi annað hvort styrkir sem miðaðir verði við fjölda nautgripa og heyfeng, að ákveðnu marki, eða hreinir búsetustyrkir. Lagt er til að greiðslumark (framleiðslukvóti) verði aflagt.“<sup>9</sup>
49. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki séð að sú fullyrðing í umræðuskjalinu, að sýnt hafi verið fram á 2-3 milljarða króna ábata af undanþágum nógildandi búvörulaga, standist skoðun. Þá telur Samkeppniseftirlitið þörf á að stjórnvöld ráðist í ítarlegri greiningu af reynslunni af undanþágum nógildandi búvörulaga enda virðist sú umfjöllun um niðurstöður þeirra skýrslna sem unnar hafa verið á vegum SAM og MS annars vegar og niðurstaða skýrslu Hagfræðistofnunar hins vegar, að beiðni ARN, stangast á.

## 7. Niðurlag – samkeppnismat

50. Samandregið eru sjónarmið Samkeppniseftirlitsins eftirfarandi:
- Samkeppniseftirlitið er sammála sjónarmiðum sem fram koma í umræðuskjalinu um viðtæka skilgreiningu landbúnaðar og fjölbætt hlutverk hans við landnýtingu og tengsl við ferðaþjónustu.
  - Samkeppniseftirlitið tekur undir niðurstöður um að skapa þurfi bændum aukin tækifæri til nýsköpunar í landbúnaði og að til þess þurfi að sjá til þess að bændur hafi úrræði til þess að ráða meðferð og vinnslu og sölu afurða sinna.

<sup>8</sup> Sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2015/06/09/Skyrsla-Hagfraedistofnunar-Mjolkurvorumframleidsla-a-Islandi-stada-og-horfur/>

<sup>9</sup> <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?pageid=e5cf150d-33a7-11e6-80c7-005056bc217f&newsid=301a4a6e-acc8-11eb-8137-005056bc8c60>





- Samkeppniseftirlitið styður eindregið þær breyttu áherslur sem lagðar eru til í styrkjakerfi landbúnaðar.
  - Hafa þarf í huga að virk samkeppni styður við markmið um fæðuöryggi.
  - Samkeppniseftirlitið telur þörf á að stjórnvöld ráðist í ítarlegri greiningu á samspili tollverndar og samkeppni og áhrifum þessa á bæði neytendur og bændur. Slík greining er forsenda markvissrar stefnumörkunar á þessu sviði.
  - Samkeppniseftirlitið telur koma til greina að staða bænda verði eflað með undanþágum frá samkeppnislögum þeim til handa. Við stefnumörkun á þessu sviði verður m.a. að hafa í huga að íslenskar kjötafurðastöðvar hafa að mestu leyti horfið úr meirihlutaeigu bænda. Það er ein mikilvæg ástæða þess að styrkja þurfi samningsstöðu bænda og möguleika þeirra til að hafa meira forræði á framleiðslu sinni.
  - Samkeppniseftirlitið telur þörf á að stjórnvöld ráðist í ítarlegri greiningu af reynslunni af undanþágum nágildandi búvörulaga enda virðist sú opinbera umræða sem leitt hefur af þeim tveimur skýrslum sem unnar hafa verið á vegum SAM og MS annars vegar og niðurstaða skýrslu Hagfræðistofnunar hins vegar stangast á. Jafnframt verður ekki séð að sú fullyrðing í umræðuskjalinu, að sýnt hafi verið fram á 2-3 milljarða króna ábata af undanþágum nágildandi búvörulaga, standist skoðun.
51. Að lokum er rétt að benda á fyrri tilmæli Samkeppniseftirlitsins um að samkeppnisleg áhrif frumvarpa séu metin með kerfisbundnum hætti, þ.e. að fram fari svokallað samkeppnismat. Vísast um þetta til álits nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, og fjölda síðari umsagna Samkeppniseftirlitsins til Alþingis og ráðuneyta um drög að reglum og frumvörpum. Þá vísar eftirlitið til þess að fyrrgreindu samkeppnismati var nýverið beitt í greiningu OECD á lögum og reglum í ferðaþjónustu og byggingariðnaði, sbr. skýrslu sem gefin var út síðasta haust<sup>10</sup>. Hafði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið forgöngu um þá vinnu og kynnti niðurstöður hennar á fundi þann 10. nóvember 2020. Hefur ráðuneytið talað fyrir því að þessari aðferðafræði verði beitt við mótnun nýrra laga og reglna. Á aðferðafræðin einnig við þegar unnið er að stefnumótun af þessu tagi.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Birgir Óli Einarsson

<sup>10</sup> Sjá nánar OECD Competition Assessment Reviews, 2020: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/competition-assessment-reviews-iceland-20201.pdf>