

Atvinnuvegaráðuneytið

Reykjavík, 24. október 2025

Tilv.: 2510007

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög á samráðsgátt stjórnvalda (mál S-191/2025) að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum (framleiðendafélög).

1. Samkeppniseftirlitið vísar til draga að frumvarpi um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 sem birt voru á [samráðsgátt](#) stjórnvalda 3. október 2025. Breytingin varðar svokölluð framleiðendafélög bænda og heimildir til samstarfs og undanþága frá tilteknum reglum samkeppnislaga.
2. Samkvæmt samkeppnislögum hefur Samkeppniseftirlitið m.a. það hlutverk að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelða aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Umsagnir um frumvörp og frumvarpsdrög eru liður í því að sinna þessu hlutverki.
3. Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt umsögn um mál sem varða sama efni og bent á að stofnunin telji að mögulegt eigi að vera að veita bændum ákveðnar heimildir til samvinnu og samstarfs sem eru sambærilegar undanþágum frá samkeppnislögum sem gilda í nágrannalöndum Íslands. Mikilvægt er að slíkar undanþágur gagnist bændum til þess að bæta kjör og aðstæður þeirra og jafnframt samningsstöðu gagnvart viðsemjendum, þ. á m. afurðastöðvum.
4. Samkeppniseftirlitið hefur gagnrýnt þær breytingar á búvörulögum sem samþykktar voru af Alþingi með lögum nr. 30/2024, enda gengu þær mun lengra og voru víðtækari en þær undanþágur landbúnaðar frá samkeppnislögum sem gilda í nágrannalöndum Íslands. Meginmunurinn fólst í undanþágu frá samrunareglum samkeppnislaga og því að undanþágurnar gilda ekki aðeins um fyrirtæki bænda, þ.e. frumframleiðenda búvara.¹

¹ Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað ítarlega um undanþáguheimildir til handa kjötafurðastöðvum. Nefna má eftirfarandi:

- [Umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 12. desember 2022 um drög að frumvarpi á samráðsgátt til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði).
- Með umsögninni fylgdi [viðauki](#) þar sem, þar sem reifað var hvernig samkeppnisreglum á EES-svæðinu og víðar hefur verið beitt í þágu bænda.
- [Umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 16. febrúar 2024 um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 505. mál, á 154. löggjafarþingi.
- [Umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 20. mars 2024 vegna umfangsmikilla breytinga atvinnuveganefndar á því frumvarpi sem varð að lögum nr. 30/2024.
- [Bréf](#) Samkeppniseftirlitsins til atvinnuvegaráðuneytisins, dags. 19. júní 2024, þar sem fram koma sjónarmið eftirlitsins vegna erindis ESA, eftirlitsstofnunar EFTA, til ráðuneytisins.
- Í [frétt](#) Samkeppniseftirlitsins 21. maí 2025 var fjallað um dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 56/2024 þar sem staðfest var gildi laga nr. 30/2024.
- [Minnisblað](#) Samkeppniseftirlitsins til atvinnuveganefndar Alþingis 22. maí 2025, þar sem fjallað er um áhrif dóms Hæstaréttar frá 21. maí 2025 vegna gildis laga nr. 30/2024 og beitingu samrunareglna samkeppnislaga gagnvart fyrirtækjum í fjárhagserfiðleikum.



5. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þær breytingar sem lagðar eru til í drögunum til bóta og ættu að tryggja bændum meiri aðkomu og stjórn á málefnum sem varða þá með beinum hætti. Mikilsverðast er að verði frumvarpið að lögunum verður á ný unnt að beita samrunareglum samkeppnislaga á þessu sviði, bændum og neytendum til hagsbóta. Þannig felst í drögunum lágmarksvernd fyrir neytendur og samkeppni sem birtist m.a. í því að unnt er að taka til skoðunar samkeppnishamlandi ákvæði eða framkvæmd í samstarfssamningum framleiðendafélaga.

Um einstök efnisatriði frumvarpsins

6. Samkeppniseftirlitið telur að lögfesting breyting í samræmi við frumvarpsdrögin myndi bæta að miklu leyti úr þeim annmörkum sem eru á gildandi lögum. Hér á eftir eru helstu sjónarmið stofnunarinnar við drögin rakin.

Samrunareglur

7. Í samhengi breytinganna er mikilsverðast að samrunareglur samkeppnislaga öðlast á ný gildi á þeim mörkuðum sem um ræðir. Drögin gera þó ekki ráð fyrir neinum ráðstöfunum vegna þeirrar samþjöppunar sem þegar hefur átt sér stað á þeim mörkuðum þar sem afurðastöðvar starfa, frá því að lög nr. 30/2024 tóku gildi.
8. Frá þeim tíma hefur orðið umtalsverð samþjöppun á markaðnum, einkum á Norðurlandi, með samruna Kaupfélags Skagfirðinga (KS) og Kjarnafæðis Norðlenska (KN). Sameinað fyrirtæki hefur jafnframt tekið yfir rekstur B. Jensen sem var mikilvægur keppinautur sem starfaði jafnframt á Norðurlandi. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins [nr. 12/2021](#) var fjallað um samruna Kjarnafæðis, Norðlenska og SAH afurða. Í tengslum við samrunann aflaði Samkeppniseftirlitið ítarlegra upplýsinga um markaði málsins og afstöðu bænda og neytenda til samrunans. Voru samrunanum sett skilyrði sem einkum var ætlað að tryggja hagsmuni bænda. Miðað við upplýsingar um markaðshlutdeildir við rannsókn málsins má gera ráð fyrir að samþjöppun á þeim mörkuðum sem afurðastöðvar starfa sé nú orðin umtalsverð og nánast um einokunarstöðu að ræða á Norðurlandi.
9. Árið 2019 var samanlögð hlutdeild KS, KN og B. Jensen eftirfarandi:
- 65-70% í slátrun sauðfjár (85-90% á Norðurlandi)
 - 70-75% í slátrun nautgripa (90-95% á Norðurlandi)
 - 50-55% í slátrun hrossa (nánast 100% á Norðurlandi)
 - 20-25% í slátrun svína (nánast 100% á Norðurlandi)
10. Því er ljóst að töluverður skaði fyrir samkeppni á þessu sviði er þegar skeður og enn mikilvægara en ella að skýrar og framkvæmanlegar reglur gildi eftir því sem kostur er. Þá er samkvæmt núgildandi lögum opin heimild til frekari sameininga sem að mati Samkeppniseftirlitsins er afar brýnt að loka fyrir. Þessi staða er alvarleg og mögulega er nauðsynlegt fyrir stjórnvöld að grípa til sértækra aðgerða í framtíðinni til þess að bæta rekstrarumhverfi bænda og verja neytendur.

Um 1. gr. - Undanþága frá samkeppnislögum

- [Umsögn](#) Samkeppniseftirlitsins frá 27. mars 2025 þar sem bent var á að mikilvægt væri að frumvarp um afturköllun laga nr. 30/2024 næði fram að ganga án tafar og óháð væntanlegri niðurstöðu Hæstaréttar.



11. Í 1. mgr. 1. gr. draganna er að finna efnisregluna sem mun fela í sér undanþágu frá samkeppnislögum fyrir framleiðendafélög bænda. Reglan er sambærileg við þær undanþágur frá samkeppnislögum sem framleiðendafélög njóta í Noregi og í ESB. Í 2. mgr. 1. gr. kemur fram mikilvægur varnagli við undanþáguna sem heimilar Samkeppniseftirlitinu að taka til skoðunar samstarf framleiðendafélaga og ákvarðanir þeirra og meta hvort framkvæmd samstarfsins feli í sér alvarlegar samkeppnishindranir. Er þetta ákvæði í samræmi við þær reglur sem gilda innan ESB.²
12. Mælt er fyrir um að upplýsingaöflunarheimild 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 gildi um heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að athuga slíkt samstarf. Í drögum að greinargerð með ákvæðinu er tekið fram að viðurlagaheimildir IX. kafla samkeppnislaga gildi ef, „t.d. eru veittar rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar.“
13. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að þetta verði gert skýrara og sérstaklega tekið fram að viðurlagaheimildir samkeppnislaga gildi í lagatextanum sjálfum. Þá þarf jafnframt að vera skýrt að viðurlagaheimildir samkeppnislaga gildi ef framleiðendafélög brjóta gegn ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins um að tiltekin ákvæði eða framkvæmd í samstarfi sé ólögmæt. Þá er óljóst hvar og hvort framleiðendafélög geti áfrýjað ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins um að ákvæði eða framkvæmd sé ólögmæt. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri heppilegast að ákvæði samkeppnislaga myndu gilda um þessi atriði.
- Um 2. og 4. gr. – Framleiðendafélög, skilgreining o.fl.*
14. Í 2. gr. er kveðið á um skilgreiningu á hugtakinu framleiðendafélagi og hvernig meta eigi hvaða fyrirtæki eigi þar undir. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi breyting til bóta enda er skilgreining núgildandi laga mjög víðtæk og ekki samræmi við nágrannalöndin. Hugmyndin með undanþágum fyrir framleiðendafélög er að gera bændum, sem eru frumframleiðendur landbúnaðarafurða, mögulegt að verja og styrkja samningsstöðu sína gagnvart viðsemjendum sínum, þ.m.t. afurðastöðvum. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að skýrt sé að bændur fari með stjórnina í þeim fyrirtækjum sem hafa heimild til samstarfs. Með þessum breytingum er yfirráðahugtaki samkeppnislaga beitt til að meta hvaða framleiðendafélög teljast vera undir beinum yfirráðum starfandi bænda. Túlkun yfirráða í samkeppnisrétti byggir á langri framkvæmd og telur eftirlitið ótvírætt til hagsbóta fyrir bændur að þessi leið sé farin. Þá er vísað til upplýsingaöflunarheimildar 19. gr. samkeppnislaga og á það sama við um þá tilvísun og fjallað er um hér að framan.
15. Í 4. gr. er fjallað um móttökuskyldu stærri afurðastöðva vegna mjólkur og tiltekinna sláturgripa. Jafnframt er fjallað um heimtöku bænda á afurðum og að ekki megi taka hærra gjald en nemur raunkostnaði vegna þeirrar þjónustu. Þá er kveðið á um að framleiðsluhluti afurðastöðva og framleiðendafélaga skuli vera fjárhagslega og stjórnunarlega aðskilin frá annarri starfsemi afurðastöðvar. Loks er Samkeppniseftirlitinu fengið það hlutverk að hafa eftirlit með söfnunarskyldu og raunkostnaði við heimtöku.
16. Að mati Samkeppniseftirlitsins á það sama við hér og segir að framan varðandi tengsl við eftirlits- og viðurlagaheimildir. Þannig þarf að vera skýrt hvaða reglur eiga við um þetta hlutverk eftirlitsins og áfrýjunarheimild o.s.frv. Úr því þarf að bæta.

² Í 152. gr. CMO reglugerðar ESB er sérstök undantekning vegna skaðlegs samstarfs:

„1c. The national competition authority referred to in Article 5 of Regulation (EC) No 1/2003 may decide in individual cases that, for the future, one or more of the activities referred to in the first subparagraph of paragraph 1a are to be modified, discontinued or not take place at all if it considers that this is necessary in order to prevent competition from being excluded or if it considers that the objectives set out in Article 39 TFEU are jeopardised.“



Um 3. gr. - Undanþága afurðastöðva í mjólkuriðnaði

17. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ástæða til þess að afnema sérstakar undanþágur frá samkeppnislögum í búvörulögum og að sömu reglur eigi við um alla landbúnaðarframleiðslu, óháð því hvort um er að ræða mjólkurframleiðslu, ræktun gripa, ylrækt, grænmetisrækt, kornrækt eða annað. Vísast um þetta til fyrri umfjöllunar samkeppnisyfirvalda, allt frá því er undanþáguheimildin tók gildi.
18. Ljóst er að afnám undanþáguheimildarinnar er til þess fallið að skapa aukið samkeppnislegt aðhald frá framleiðendum mjólkurafurða sem standa utan núverandi samstarfs. Er slíkt aðhald til hagsbóta fyrir fyrirtæki sem starfa á markaðnum, bændur og neytendur. Eftir sem áður verður Mjólkursamsalan og tengd fyrirtæki áfram með afar sterka stöðu á markaðnum og að líkindum með markaðsráðandi stöðu um fyrirsjáanlega framtíð. Á þeim grunni hvíla skyldur á fyrirtækinu um að mismuna ekki viðskiptavinum, afhenda öðrum framleiðendum mjólk o.fl. Skynsamlegt er við frekari undirbúning frumvarpsins að taka til athugunar hvort ástæða sé til að skýra hlutverk og skyldur stærstu afurðastöðva að þessu leyti.

Mat á áhrifum

19. Meðfylgjandi drögunum á samráðsgátt er mat á áhrifum frumvarpsins. Þar kemur fram að „[e]kki er gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins hafi áhrif á útgjöld fyrir ríkissjóð en ítarlegra mat á áætluðum fjárhagsáhrifum mun liggja fyrir samhliða samningu frumvarpsins.“ Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf að meta áhrif frumvarpsins á vinnu stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Magnús Þór Kristjánsson