

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993.

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

74. gr. laganna hljóði svo:

Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er sláturleyfishöfum og kjötvinnslum heimilt að hafa með sér samstarf og verkaskiptingu við vinnslu, sölu og markaðssetningu á kindakjöti og afurðum þess sem selt er erlendis. Heimilt er að jafna á milli aðila afkomu sem leiðir af slíku samstarfi og verkaskiptingu sem náð geti að hámarki til þess framleiðslumagns sem áætlað er umfram neysluþörf innanlands, sbr. 1. mgr. 41. gr.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

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. Frumvarp þetta, sem samið er í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, varð til í framhaldi þessarar athugunar, en með því er lagt til að sláturleyfishöfum og kjötvinnslum verði heimilt að eiga með sér samstarf um útflutning á kindakjöti sem er umfram áætlaða neyslu á innanlandsmarkaði.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Fram til ársins 2007 báru sauðfjárbændur sameiginlega ábyrgð á útflutningi ásamt sláturleyfishöfum. Þessi ábyrgð leiddi af útflutningsskyldu framleiðslu umfram greiðslumark, sem veitti aðgang að innanlandsmarkaði. Í þessu fólst undantekning frá samkeppnislögum og við afnám hennar var um leið felld brott tengd heimild sem stóð í 74. gr. búvörulaga fyrir Bændasamtök Íslands og sláturleyfishafa til að gera samkomulag um verkaskiptingu á milli sláturleyfishafa vegna slátrunar og verkunar sauðfjár- og stórgripaafurða til sölu á erlenda markaði. Var þetta rökstutt svo að þrátt fyrir þessa breytingu geti aðilar eftir sem áður haft ákveðið samstarf innan ramma samkeppnislaga. Sérstaklega eigi það við um samstarf vegna útflutnings á erlenda markaði, enda hafi það ekki áhrif á samkeppni innan lands (þskj. 1020, 133. löggjþ. 2006-7.)

Í ákvæðum samkeppnislaga felst að lagt er bann við hverskonar samráði milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði eða leiðir af sér að samkeppni raskað. Í þessu felst t.d. bann við

öllu samráði um verð, afslætti, viðskiptakjör, takmörkun eða stýringu á framleiðslu eða skiptingu markaða. Lögin taka til samninga, skilmála og athafna sem hafa eða ætlað er að hafa áhrif hér á landi. Ákvarðanir um útflutning virðast engu að síður geta haft slík áhrif á innanlandsmarkað að geti vakið álitafni á sviði samkeppnisréttar. Þetta virðist viðtekinn skilningur sem haft geti þýðingu um möguleika um samstarf við útflutning á kindakjöti. Hér má sem dæmi benda á skýrslu Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri, sem var tekin saman vegna undirbúnings að endurskoðun sauðfjársamnings 2017, en þar er ályktað að íslenskur lagarammi sníði sameiginlegum útflutningi afurðastöðva í kindakjötsframleiðslu afar þröngan stakk, sér í lagi þegar á það er litið að bæði er útflutningur hlutfallslega lítill hluti heildarsölnunar og að íslenskt kindakjöt er afar lítill hluti heimsframleiðslunnar eða um 0,072%.¹

Samkeppnislög útiloka ekki að samkeppnisaðilar eigi með sér afmarkað samstarf, m.a. í markaðsmálum. Í júlí 2017 óskaði Markaðsráð kindakjöts eftir sérstakri heimild til samstarf skv. 15. gr. samkeppnislaga, en þar er mælt fyrir um að bann 10. og 12. gr. laganna við ólögmeðu samráði gildi ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir, veita neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af því hlýst, leggja ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og veita fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna og þjónustunnar sem um ræðir. Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins og efnislega sambærilegt ákvæði er í 3. mgr. 101. gr. sáttmála ESB (TFEU).²

Í beiðni Markaðsráðsins var leitað heimildar fyrir því að sláturleyfishafar, sem aðilar væru að ráðinu, mundu til næstu tveggja ára fá heimild til þess að auka samvinnu sín á milli við útflutning. Í þessu fólst að sameiginleg ábyrgð yrði tekin á sölu á markaði erlendis og var gert ráð fyrir að útflutningur mundi nema 35% framleiðslunnar. Markaðsráð mundi halda utan um þetta og miðla ábyrgðum milli aðila, eftir atvikum með millifærslum fjármuna. Aðilar skuldbundu sig til að ræða engin viðskiptaleg málefni önnur. Fram kom að vegna styrkingar krónunnar og breytinga á mörkuðum erlendis, sem hafi haft slæm áhrif á sölu kindakjöts, hefði afurðaverð lækkað mikið og enn horfið til frekari lækkunar, sem leitt gæti til fjöldagjaldþrota sauðfjárþænda. Samkeppniseftirlitið leitaði umsagna um málið og tók það til nánari umfjöllunar, en lýsti efasemdum um að öll skilyrði 15. gr. ættu við og beindi því framhaldserindi til Markaðsráðs kindakjöts. Því erindi var aðeins svarað að takmörkuðu leyti enda skilið þannig að beiðninni yrði hafnað. Í lokabréfi vegna málsins benti Samkeppniseftirlitið á að afurðastöðvar væru bundnar af banni 10. gr. samkeppnislaga við ólögmeðu samráði, m.a. um að bindast samtökum um verð, afslætti, álagningu o.fl.,

¹ Vífill Karlsson, Jón Þ. Heiðarsson, Hjalti Jóhannesson og Guðrún R. Þorsteinsdóttir, 2015. *Markmið og forsendur sauðfjarræktarsamnings. Skýrsla unnin fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið*. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri, bls. 58–60,

² Fram að gildistöku laga nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, veitti Samkeppniseftirlitið sérstaka undanþágu frá bannreglum 10. og 12. gr. laganna á grundvelli 15. gr. og gat eftirlitið m.a. bundið slíka undanþágu skilyrðum. Við setningu reglugerðar 1/2003/EB í Evrópusambandinu var í aðildarríkjunum almennt horfið frá því fyrirkomulagi að veittar væru sérstakar undanþágur frá bannreglum samkeppnislaga og tekið upp sjálfsmatskerfi þar sem þau fyrirtæki sem hyggja á samstarf meta sjálf hvort samstarfið uppfyllir skilyrði sáttmálans. Með téðum lögum nr. 103/2020 var samskonar fyrirkomulag tekið upp hér á landi.

takmörkun eða stýringu á framboði, framleiðslu, mörkuðum eða sölu, skiptingu á mörkuðum o.fl. Ekkert lægi fyrir um áhrif þessara aðgerða á verð á markaði innanlands né að af óbreyttu ástandi mundi leiða að bændur eða afurðastöðvar færu í þrot. Væru því ekki skilyrði til að fallast á beiðnina.

Við afnám útflutningsskyldu sauðfjárafurða var afurðastöðvum í kjötiðnaði ekki lengur heimilt að jafna ábyrgð og kostnaði við útflutning sín á milli og með þátttöku bænda. Það er líklegt að þetta hafi haft sitt að segja um það að til varð, að því er virðist, mjög sterkur kaupendamarkaður með kindakjöt. Þar hefur áhrif að mikil samþjöppun er í dagvöruverslun hér á landi. Þá hefur einnig áhrif að framleiðsla jókst nokkuð á árunum eftir 2011, m.a. vegna bjartsýni á markaðsmöguleika erlendis sem var til komin vegna sterkrar stöðu útflutningsgreina vegna veiks gengis krónunnar. Sú þróun gekk síðar mikið til baka og verðlækkanir í erlendri mynt voru það miklar að útflutningurinn varð ekki eins ákjósanlegur og áður. Í framkvæmd hafa sláturleyfishafar boðið hvern annan niður til að þurfa að flytja minna út á lágu verði og verð á heimamarkaði hefur í auknum mæli tekið mið af því verði sem er á frosnum afurðum á erlendum markaði. Hefur þetta getið af sér að verð til sauðfjábænda er hvergi lægra í allri Evrópu en hér á landi.

Með því að veita skýra heimild fyrir sláturleyfishafa í búvörulög til að eiga með sér samráð og samstarf um útflutning er horft til þess að ná því bæði fram að auka verðmæti útflutnings og tryggja betra jafnvægi á innanlandsmarkaði. Sérstakrar lagasetningar er þörf til að ná þessu markmiði, þar sem reynslan frá umsókn Markaðsráðs kindakjöts árið 2017 bendir til þess að samstarf á þessum grunni geti ekki átt sér stað að óbreyttum lögum og jafnvel þótt svo væri talið líklegt þá fælist í því slík lagaleg áhætta að aðilar mundu vera mjög hikandi við að láta á það reyna. Þetta leiðir af þröngri nálgun samkeppnisréttar, þar sem það er ekki sjálfstætt markmið þess réttarsviðs að styrkja völd smárra framleiðenda í viðræðum við sterkari kaupendur, eða að ýta undir, svo sem horft er til með frumvarpi þessu, að aukið jafnræði verði í virðisreðju landbúnaðarins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga verði sláturleyfishöfum og kjötvinnslum heimilt að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu við sölu kindakjöts erlendis sem náð geti til alls þess magns sem ekki er áætlað til innanlandsmarkaðar. Sláturleyfishöfum og eftir atvikum öðrum þátttakendum í slíku samkomulagi er heimilt að jafna sín á milli allri afkomu sem leiðir af þessari verkaskiptingu.

Með þessari undanþágu yrði heimilt að gera samkomulag um samstarf sem t.d. gæti falið í sér samstarf um birgðahald og útflutning, en getur einnig falið í sér víðtækari möguleika, t.d. að stofnaður verði sameiginlegt sölusamlag eða markaðstöðugleikasjóður, sem gæti leitað tilboða í útflutning, t.d. með uppboði í þá hluta sem flytja þarf út. Í samstarfi þessu getur falist, með líkum hætti og hugmyndir Markaðsráðs kindakjöts stóðu til árið 2017, að hluti sláturleyfishafa axli ábyrgð af útflutningi í sameiginlegu uppgjöri vegna útflutnings. Þannig má sjá fyrir sér að tiltekið eða tiltekin sláturhús gætu t.d. sérhæft sig í útflutningi, en önnur lagt alla áherslu á að þjóna innanlandsmarkaði. Verður að ætla að af með þessu séu forsendur fyrir auknu hagræði í skipulagningu útflutnings. Hér skal einnig athugað að það er náttúrulegt ójafnvægi í framboði og eftirspurn með kindakjöt þar sem ekki er sama eftirspurn eftir öllum hlutum skrokksins. Læri og hryggir seljast betur en annað. Ef fullnægja á innanlandsþörf er því framleiðsla ákveðinna skrokkluta umfram eftirspurn óumflýjanleg.

Athuga má í þessu sambandi að meðal aðgerða sem gripið var til í því skyni að bregðast við hrapri afurðaverðs á kindakjöti á árunum 2016–2017 var markaðsátak erlendis. Í gildi er

samkomulag milli atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og Markaðsráðs kindakjöts á grundvelli 10. gr samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar sem miðar að því að auka virði sauðfjárafurða og bæta afkomu bænda. Með því er tryggt fjármagn til markaðsátaksins Icelandic Lamb. Með því er unnið að auðkenningu íslenskra sauðfjárafurða, aukinni verðmætasköpun, sölu til ferðamanna og bættri arðsemi útflutnings. Verkefnið hefur 107 milljónir króna til ráðstöfunar á yfirstandandi fjárlagaári.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Þess má geta hér að í tengslum við breytingar á áherslum innan markaðsátaksins *Icelandic lamb* á síðasta ári leitaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sjónarmiða fjármála- og efnahagsráðuneytisins gagnvart því hvort ríkisaðstoðarreglur, kynnu að hafa takmarkandi áhrif á samstarf. Fram kom að ríkisaðstoðarreglurnar eru bundnar við gildissvið EES-samningsins sbr. 8. gr. hans. Þar eru tilgreindir kaflar 25-97 í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni og er tollskráin byggð á henni. Stuðningur við framleiðslu og markaðssetningu sauðfjárafurða ætti því ekki að falla undir reglur EES-samningsins, en kindakjöt er í 2. kafla tollskrár. Tilteknar vörur úr kafla 2 tollskrárinnar eru engu að síður teknar með skv. bókun 3 við samninginn (sbr. b-lið 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins), en það eru m.a. vörur sem falla undir tollskrárnúmer 2104 (súpur og seyði). Það verður engu að síður að teljast afar langsótt að áhrif þessa samstarfs geti rekist á við samkeppnisreglur EES samningsins vegna þessa litla magns sem hér væri þá um að ræða.

5. Samráð.

Frumvarp þetta snertir fyrst og fremst afurðastöðvar í sláturiðnaði og um leið bændur. Þá kemur það við kaupendur kindakjöts á erlendum mörkuðum. Auk þess er mögulegt að það hafi áhrif á innanlandsmarkað og þar með kaupendur kindakjöts og að lokum neytendur.

Frumvarp þetta hefur ekki verið kynnt í samráðsgátt.

6. Mat á áhrifum.

Í skýrslu sem Landbúnaðarháskóli Íslands vinnur að um afkomu sauðfjáraþænda fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið kemur fram að hrap afurðaverðs um tæp 40% samtals á árunum 2016–2017 setji stóran svip á afkomu sauðfjárræktarinnar síðustu árin. Nær mun vera að tala um hrun í afkomu. Fyrir sauðfjáraþæni í landinu samanlagt er álitnið að þetta fall í afurðatekjum nemi tæpum 2 milljörðum króna á ári að meðaltali fyrir árabilið 2017–2019. Hækkað tæknistig, sérhæfing og bættur aðbúnaður búfjár og bænda hefur samtímis togað í marga kostnaðarliði til hækkunar. Á móti kemur að afurðir á hverja vetrarfóðraða kind hafa aukist hratt á síðustu áratugum, þrefalt hraðar en áður eftir upptöku gæðastýringar um aldamótin, með skilyrtri þátttöku í sameiginlegu skýrsluhaldi, sem nú nemur 96–97% af öllum ám í landinu. Heildarframleiðsla kindakjöts var álíka mikil árið 2020 eins og 2011, en með 14% færri ám. Sama framleiðsla með færri ám þýði betri nýtingu vinnuaflds, húsnæðis og aðfanga, minna beitarálag á úthaga og minni kolefnislosun á hvert framleitt kg. Þótt margt sé vel gert í íslenskri sauðfjárrækt og þar sé með ýmsum hætti leitað leiða til að bregðast við nýjum áskorunum og mæta breytingum í eftirspurn hafa markaðsmál greinarinnar oft verið erfið. Þetta kemur fram í því að skilaverð lambakjöts til bænda í ESB var 80% hærra en á Íslandi árið 2020.

Með frumvarpinu er sem áður segir stefnt að því ná því fram að auka verðmæti útflutnings, sem getur aukið tekjur afurðastöðva og um leið bænda. Um leið er horft til þess að tryggja betra jafnvægi á innanlandsmarkaði. Með heimild til samstarfs um útflutning þess magns sem

er umfram innanlandsneyslu er horft til þess að styrkja afurðastöðvar og með því bændur í viðræðum við dagvöruverslanir og stórkaupendur. Það er mögulegt að þetta leiði til hækkunar á verði afurða, en varast ber að gefa sér að svo verði. Stundum hefur verið bent á að aðrar kjötgreinar njóti aðhalds frá innflutningi, en það gildi ekki um lambakjötið með sama hætti. Þetta er rangur skilningur. Lambakjöt á í samkeppni við aðra kjötflokka sem og raunar aðra matvöru eins og fisk, pitsur, pastarétti o.fl. og verðlagning á þessum vörum, hvort sem eru innlendar eða innfluttar, hefur áhrif á samkeppnishæfnina.

Í meðfylgjandi töflu er leitast við að gefa yfirlit um áhrif frumvarpsins:

	Jákvæð áhrif/minni útgjöld:	Neikvæð áhrif/meiri útgjöld:
Þjóðhagsleg áhrif:	Bætt skipulag í krafti aukins samstarfs við útflutning á kindakjöti erlendis. Stefnt að aukinn verðmætasköpun.	Mögulegt er að samstarf hafi áhrif á markaði innanlands.
Áhrif stjórnsýsluna:	Engin áhrif.	Engin áhrif. Ekki þarf opinbera ákvörðun til að heimila samstarf.
Áhrif á reglubyrði atvinnulífsins	Engin áhrif.	Engin áhrif.
Áhrif á umhverfið	Engin áhrif.	Engin áhrif.
Áhrif á reglubyrði borgaranna	Engin áhrif	Engin áhrif

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í grein þessari segir að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga sé sláturleyfishöfum og kjötvinnslum heimilt að hafa með sér verkaskiptingu og hvers konar samstarf við sölu og markaðssetningu á kindakjöti og afurðum þess erlendis. Heimilt er að jafna á milli aðila afkomu sem leiðir af þessari verkaskiptingu sem að hámarki getur tekið til þeirra afurða sem áætlaðar eru umfram neysluþörf innanlands, sbr. 1. mgr. 41. gr.

Í framkvæmd má gera ráð fyrir að sláturleyfishafar muni taka til skoðunar að gera með sér samkomulag, eftir atvikum á vettvangi Markaðsráðs kindakjöts, þar sem bændur eiga einnig sæti, sem mundi fela í sér samstarf á grundvelli greinarinnar. Það þykir þó ekki rétt að undanskilja sjálfstæðar kjötvinnslur frá þessu samstarfi, takist um það samkomulag, sem t.d. gæti falið í sér sérhæfða vinnslu fyrir útflutning á kindakjöti, eða einstökum afurðum.

Þessi heimild til samstarfs nær til allra afurða sem ætlaðar eru til sölu erlendis. Á hinn bóginn takmarkast heimild til að jafna afkomu í heild við útflutning, sem komin er (væri) til vegna samkomulags um hlut hvers sláturleyfishafa í ábyrgð á útflutningi, á því magni sem er umfram neyslu á innanlandsmarkaði. Með því er horft til þess að draga úr samkeppnisáhrifum frumvarpsins á innanlandsmarkað.

Í greininni er vísað til áætlunar um innanlandsmarkað skv. 1. mgr. 41. gr. búvörulaga. Þar er vísað til svonefndrar innanlandsvogar. Um hana eru nú nánari ákvæði 5. gr. reglugerðar um stuðning við sauðfjárrækt nr. 1253/2019 en tilgangur hennar er að skilgreina þarfir og eftirspurn innanlandsmarkaðar eftir kindakjöti. Til grundvallar útreikningum á innanlandsvog liggja upplýsingar um sölu kindakjöts eftir skrokkhlutum síðastliðna 24 mánuði og spá um líklega söluþróun. Innanlandsvogin er birt í tvennu lagi, þ.e. annars vegar fyrir dillakjöt og

hins vegar fyrir kjöt af fullorðnu fé. Samhliða innanlandsvoginni gerir ráðuneytið spá um framleiðslu sem byggir á fjölda vetrarfóðraðra kinda og framleiðslu þr vetrarfóðraða kind sl. 3 ár. Með þessu er hægt að áætla fyrir upphaf hvers árs eða sláturtíðar hvert sé umfang þessarar samstarfsheimildar, eftir einstökum skrokkhlutum.

Til dæmis er innanlandsvog fyrir dillakjöt 2020/2021 7.992 tonn. Það er sú framleiðsla sem þarf til að mæta eftirspurn eftir heilum skrokkum og skrokkhlutum, þ.e. frampörtum, hryggjum, lærum og slögum. Þar sem mest er eftirspurn eftir hryggjum, er það sá skrokkhluti sem ræður magni innanlandsvogar. Til þess að mæta innlendri eftirspurn eftir lambahryggjum þarf því að framleiða 7.992 tonn af heilum skrokkum. Minni eftirspurn er eftir öðrum skrokkhlutum, því verður til umframframleiðsla eða útflutningsþörf á frampörtum, lærum og slögum, alls 1.799 tonn.

Áætluð heildarframleiðsla á dillakjöti er aðeins lítillega umfram innanlandsvogina eða 8.006 tonn og er samanlögð útflutningsþörf því alls 1.813 tonn. Einnig er tekin saman innanlandsvog, með sama hætti, fyrir fullorðið fé. Þar ræður eftirspurn eftir hryggjum framleiðsluþörfinni fyrir innanlandsmarkað. Spá um heildarframleiðslu er 1.293 tonn og heildar útflutningsþörf 580 tonn. Þar af eru 297 tonn útflutningsþörf á frampörtum, lærum og slögum og 283 tonn útflutningsþörf á heilum skrokkum vegna framleiðslu umfram eftirspurn.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.