

Atvinnuveganefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
101 Reykjavík

Reykjavík, 6. febrúar 2026.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), mál nr. 374.

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „SAFL“ eða “samtökin”) hafa tekið til skoðunar frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 374. mál.

Að mati samtakanna felur frumvarpið í sér veigamiklar breytingar á gildandi fyrirkomulagi í landbúnaði sem ekki eru nægjanlega rökstuddar í greinargerð þess. Í meginatriðum felur frumvarpið í sér eftirfarandi breytingar:

- Ný skilgreining á framleiðendafélagi sem felur í sér heimild til handa frumframleiðendum að stofna framleiðendafélag sem er undanþegið ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Reglur um stofnun slíks félags verða þær ströngustu og flóknustu sem þekkjast innan EES svæðisins:
 - Samkeppniseftirlitið skal meta hvort um bein yfirráð frumframleiðenda er að ræða.
 - Sækja þarf um skráningu til Samkeppniseftirlitsins.
- Núgildandi heimildir úrvinnslufyrirtækja bænda til hagræðingar eru skertar:
 - Undanþágur frá samrunareglum verða felldar úr gildi.
 - Undanþágur ná ekki lengur til afurðastöðva í slátrun alifugla og svína.
- Undanþágur frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga fyrir framleiðendafélög og afurðastöðvar í mjólk og slátrun á tilgreindum búfénaði eru festar í sessi.
- Samkeppniseftirlitinu er veitt heimild til að fella úr gildi samninga sem gerðir eru á grundvelli undanþáguheimildanna, nýja sem núgildandi. Því er í reynd ekki um neinar undanþágur að ræða.

Miklar breytingar hafa orðið á frumvarpinu frá því að drög að lagasetningunni voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. **SAFL telja engu að síður ótækt að frumvarpið nái fram að ganga í núverandi mynd og leggjað alfarið gegn samþykkt þess.** Frumvarpið boðar breytingar á gildissviði gildandi undanþága í landbúnaði án þess að gerð sé grein fyrir því eða færður fram rökstuðningur fyrir þeim breytingum í greinargerð frumvarpsins. Markmiðum búvörulaga er vikið til hliðar og samkeppnisyfirvöldum eru veittar mun víðtækari heimildir til íhlutunar en þekkist í ESB-rétti. Frumvarpið skapar hættu á að núverandi fyrirkomulag í mjólkuriðnaði verði brotið upp með tilheyrandi tjóni fyrir bændur, iðnaðinn og neytendur. Loks ganga tiltekin ákvæði frumvarpsins gegn hvort öðru.

Í umsögn þessari verður farið almennt yfir þau sjónarmið sem afstaða samtakanna byggir á.

1. Framleiðendafélög

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 5. gr. búvörulaga sem fjallar um framleiðendafélög. Lagt er til að skilgreining á framleiðendafélagi verði nú félög sem eru í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, þ.e. bænda. Sækja þarf um sérstaka skráningu framleiðendafélags til Samkeppniseftirlitsins (hér eftir „SKE”) sem er einnig falið að meta hvort um bein yfirráð bænda í viðkomandi framleiðendafélagi er að ræða. Við slíkt mat er SKE heimilt að krefja umsækjanda um ítarlegar upplýsingar um starfsemi félagsins og eigendur þess.

Hér er um að ræða nýjan valkost fyrir frumframleiðendur til að stofna til samstarfs. Það er þó að mati SAFL óljóst hver ætti að nýta sér umræddan valkost. Með frumvarpinu er ætlunin að undanþágur frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga nái til annars vegar framleiðendafélaga og hins vegar afurðastöðva. Því er ljóst að sé vilji til þess meðal frumframleiðenda að fara í samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkur- eða kjötafurða er annar valkostur að stofna afurðastöð. Með þeim hætti þarf ekki að fara í gegnum flókið umsóknarferli og sérstakt mat á hvort um yfirráð frumframleiðenda í félaginu sé að ræða.

Skilyrði matskennd

Samkeppniseftirlitinu er falið að meta hvort um *bein yfirráð* frumframleiðenda sé að ræða í hverju tilviki fyrir sig. Í kafla 3.4 í greinargerðinni er farið yfir þau viðmið sem liggja til grundvallar mats SKE. Mat á beinum yfirráðum er óljóst enda byggir hugtakið á mati en ekki skýrum skilyrtum reglum. Því er alls óvíst hvenær framleiðendafélag telst uppfylla skilyrði eða ekki, sérstaklega þegar yfirráð geta verið bein og óbein eða byggst á samningum, áhrifum eða aðstæðum hverju sinni.

Í greinargerð frumvarpsins er tiltekið að í Finnlandi, sem litið var sérstaklega til við samningu frumvarpsins, sé framleiðendafélag “...í meginatriðum það félag sem er undir meirihlutastjórn frumframleiðenda, eða 51%.” Síðar í greinargerð er að finna rökstuðning fyrir því hvers vegna hér er litið til beinna yfirráða í stað 51% eignarhalds. Þar segir:

*„Í frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, sem varð að lögum nr. 30/2024 var lagt til að félag þyrfti að vera undir meirihlutastjórn frumframleiðenda, eða 51%, til að geta orðið framleiðendafélag, líkt og er krafan í Finnlandi. Athugasemdir voru gerðar við þá tillögu og m.a. vísað til þess að bændur kynnu að hafa bein yfirráð í félagi þótt þeir væru ekki í meirihlutastjórn. Lagt er því til að frekar sé miðað við bein yfirráð enda hugtakið þekkt í samkeppnisrétti [...] Með því að miða við bein yfirráð þá verði unnt að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort bændur hafi réttindi og þar með áhrif á viðkomandi félag til að geta talist framleiðendafélag **og geti því samkvæmt frumvarpinu mögulega fleiri félög fallið undir það að teljast framleiðendafélag en aðeins þau sem eru með 51% eða meira í stjórn viðkomandi félags.**”*

Vert er að taka fram að þessi hluti tilvitnaðs frumvarps varð ekki að lögum. Ætla má að þarna hafi tilgangurinn verið að mæta sjónarmiðum þeirra afurðastöðva í slátrun á kjöti þar sem eignarhlutur frumframleiðenda var undir 51%. Ljóst er að þetta á ekki við á sama hátt í tilfalli þessa frumvarps. Í núverandi frumvarpi er gert ráð fyrir að veittar undanþágur nái til framleiðendafélaga og afurðastöðva án sérstakrar skráningar sem framleiðendafélag. Því má ætla að í þeim tilfellum sem sótt er um skráningu sem framleiðendafélag sé um ný félög að

ræða. SAFL leggja því til að stuðst verði við kröfu um 51% eignarhald líkt og gert er í Finnlandi, í stað beinna yfirráða. Með þeim hætti eru skilyrði til þess að teljast framleiðendafélag skýrari, komið er í veg fyrir óþarfa íþyngjandi regluverk sem og óþarfa álag á SKE.

Skráningarskylda örökstudd

Ekki er ljóst hvers vegna krafa er gerð um skráningu framleiðendafélaga til að geta notið undanþága frá samkeppnisreglum. Líkt og fram kemur í kafla 2.2 í greinargerð frumvarpsins er það ekki meginregla innan ESB að samtök framleiðenda óski eftir formlegri viðurkenningu sem framleiðendafélag enda er það *ekki skilyrði* til þess að njóta allra samstarfsheimilda. Almennt er einungis óskað eftir skráningu til þess að félag geti sótt um opinbera styrki. Flestar mikilverðustu sérreglur til handa landbúnaði innan ESB gilda án tillits til þess hvort aflað hafi verið slíkrar viðurkenningar. SAFL telja að hér sé verið að flækja regluverk að óþörfu og leggja til að fallið verði frá skráningarskyldu.

Ekki samkeppnisyfirvalda að fara með skráningar

Þá vekur sérstaka athygli að verið sé að fela SKE skráningarhlutverk sem samræmist ekki lögbundnu hlutverki stofnunarinnar. Undir regluverki reglugerðar ESB nr. 1308/2013 („CMO reglugerðin“) er almennt gert ráð fyrir því að það séu landbúnaðaryfirvöld sem sjá um skráningar á framleiðendafélögum og mat á því hvort skilyrði séu uppfyllt, ekki samkeppnisyfirvöld. Í Finnlandi er það Matvælastofnun Finnlands sem hefur það hlutverk að samþykka og skrá framleiðendafélög. Eins eru það stofnanir sem fara með landbúnaðarmál sem hafa sambærilegt hlutverk í Svíþjóð og Þýskalandi og fleiri ESB-ríkjum.

Sé skráning, og þ.a.l. mat á því hvort skilyrði séu uppfyllt, á hendi stofnunar sem starfar fyrst og fremst með samkeppnislöggjöf en ekki landbúnað og matvælalöggjöf er hætta á að áherslur við mat verði rangar og taki ekki mið af markmiðsákvæðum búvörulaga eins og skylt er í norskum rétti og ESB-rétti. SKE er ekki með sérþekkingu á sviði landbúnaðarmála og því væri eðlilegra að slíkt mat væri á hendi annars aðila, sé slík viðurkenning yfir höfuð sett sem krafa. Þar að auki er vert að nefna að þróun evrópsks samkeppnisréttar hefur undan farin ár færst frá tilkynningarskyldu yfir í sjálfsmat fyrirtækja.

Í því samhengi er vert að minna á að með lögum nr. 84/2019 voru gerðar breytingar á stjórnsýslu búvörumála þegar Búnaðarstofa¹ var flutt frá Matvælastofnun til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Um leið varð Búnaðarstofa ekki lengur sjálfstæð eining. Við þinglega meðferð málsins var atvinnuveganefnd bent á mikilvægi þess að tryggja sjálfstæði Búnaðarstofu við flutning hennar til ráðuneytisins og betra væri að halda utan um framkvæmd verkefna samkvæmt búvörusamningum hjá sjálfstæðri stofnun. Í dag eru verkefni Búnaðarstofu á hendi skrifstofu landgæða og dýraheilsu í atvinnuvegaráðuneytinu. Verði sjálfstæði Búnaðarstofu hins vegar endurreist félli umrætt skráningarhlutverk vel að hlutverki hennar, ef gerð verður krafa um skráningu yfir höfuð.

¹ Búnaðarstofa var stofnuð árið 2015 þegar stjórnsýsluverkefni sem voru á hendi Bændasamtaka Íslands, meðal annars útteiling beingreiðslu og styrkja frá ríki til greina landbúnaðarins, færðist til Matvælastofnunar. Þá fór undir Búnaðarstofu margvísleg starfsemi sem byggð höfðu verið upp hjá Bændasamtökum Íslands. Það varðar t.d. gagnasöfnun um búfjárhald og framleiðslu sem og talnaupplýsingar um slátrun og sölu afurða.

2. Heimildir til hagræðingar

Í 2. og 3. grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 71. gr. og 71. gr. A. búvörulaga sem fjalla um heimildir afurðastöðva í mjólk og kjöti til hagræðingar. Heimildir til hagræðingar eru þrengdar frá því sem nú er og undanþága frá samrunareglum er felld brott. Gerð er krafa um fjárhagslegan aðskilnað milli framleiðsluhluta og annarrar starfsemi afurðastöðva. Undanþágur frá ákvæðum samkeppnislaga verða í öllum tilvikum háðar túlkun og mati SKE. Er SKE heimilt að mæla fyrir um að samkomulag eða ákvörðun um samstarf sé óheimil, þeim skuli breytt eða að skylt verði að láta af þeim og grípa til aðgerða samkvæmt samkeppnislögum, enda feli samkomulag eða ákvörðun í sér *skaðleg áhrif* á samkeppni á markaði eða hættu á að samkeppni sé útilokuð.

Óþarfa orðalagsbreytingar

Lagt er til að taka skýrar fram í lagatexta að undanþágur séu bundnar við 10. og 12. gr. samkeppnislaga. SAFL sjá ekki að þörf sé á þeirri breytingu enda liggur ljóst fyrir að í núgildandi lögum nái undanþágur einungis til 10., 12. og 17. gr. a – 17. gr. e samkeppnislaga. Í nefndaráli með breytingartillögu frá meiri hluta atvinnuveganefndar, sem síðar varð að lögum nr. 30/2024, segir:

*“Af breytingartillögum meiri hlutans leiðir að framleiðendafélög verða, ef tilgreind skilyrði eru uppfyllt, **undanskilin annars vegar 10. og 12. gr. samkeppnislaga og hins vegar 17. gr. a – 17. gr. e samkeppnislaga.** Ákvæði 11. gr. laganna um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu gildir hins vegar áfram,”*

Þá var einnig tekinn af allur vafi um gildissvið undanþága til handa mjólkuriðnaði í dómi Hæstaréttar í máli nr. 26/2020 og vísað er til í greinargerð frumvarpsins sem varðaði markaðsaðgerðir sem ekki var talið að rúmuðust innan samstarfsheimilda afurðastöðva í mjólkuriðnaði og af því leiddi að undanþágur ná ekki til 11. gr. samkeppnislaga. Nánar er fjallað um dóminn síðar í umsögn þessari.

Heimild til sameiningar afnumin

Með frumvarpinu er heimild úrvinnslufyrirtækja bænda til sameiningar afnumin. Núgildandi undanþága frá samrunareglum samkeppnislaga í 71. gr. búvörulaga hefur skapað grundvöllinn fyrir þeirri hagræðingu sem náðst hefur í mjólkuriðnaði á Íslandi undanfarna áratugi. Áætlað er að hagræðingin nemi alls 50 kr/ltr á verðlagi ársins 2024 eða sem nemur samtals 7,5 milljörðum króna á ársgrunni² sem skilar sér til bænda í formi hærra afurðaverðs og neytenda í formi lægra vöruverðs.

Þá hefur afurðastöðvum í kjöti nýlega verið heimilt að sameinast með lögum nr. 30/2024. Frá birtingu skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands í október 2020 var ljóst að íslenskir bændur og fyrirtæki þeirra bjuggu við lakari rekstrarskilyrði og strangari samkeppnisreglur en sambærileg fyrirtæki í Noregi og ESB³. Í kjölfarið var kallað eftir því að úrvinnslufyrirtæki í kjötiðnaði

² Vísast í umsögn Mjólkursamsölunnar vegna frumvarps til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993, mál nr. S-191/2025, bls. 11, sjá hér: <[177c6adc-73b5-f011-9bd1-005056bce7e](#)>

³ Skýrsla um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar, útgefin 22. október 2021, sjá: <[Skýrsla-um-buvoruloggjof-2020.pdf](#)>

fengju sambærilegar undanþágur og gilda um mjólkuriðnaðinn til að ráðast í hagræðingaraðgerðir. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á nauðsyn endurskipulagningar og hagræðingar í slátrun og kjötvinnslu, meðal annars er kveðið á um hagkvæmni og skilvirkni í matvælaframleiðslu í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við Lífskjarasamninga 2020. Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Bændasamtök Íslands sendu í framhaldinu beiðni til ríkisstjórnarinnar þar sem óskað var eftir heimildum til sameininga og samstarfs í þeim tilgangi að draga úr kostnaði í framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötafurða. Spretthópur matvælaráðherra studdi þessa afstöðu⁴ og taldi nauðsynlegt að leggja fram tillögur um slíkar breytingar á grundvelli gagna sem unnin voru fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið⁵.

Frá því að lög nr. 30/2024 tóku gildi hafa samrunar átt sér stað á Norðurlandi og fækkað hefur um tvö sláturhús sem áður sinntu slátrun á sauðfé og stórgripum. Ekki var seinna vænna en samkvæmt greiningu Deloitte var meðaltal nýtingar af sláturgetu afurðastöðva 61% í sauðfé og 31% í stórgripaslátrun árið 2020. Síðan þá hefur átt sér stað mikil fækkun sláturdýra og nýting sláturgetu lækkað samhliða því, en fjöldi sláturfjár hefur dregist saman um rúm 20% á sl. 5 árum eða frá því greining Deloitte var gerð.

Með afnámi undanþágunnar er ljóst að verið er að takmarka framtíðarmöguleika til sameiningar í hagræðingarskyni. Þannig skulu sömu ákvæði og skilyrði gilda um mögulega framtíðarsamruna úrvinnslufyrirtækja bænda og gilda í dag um samruna annarra fyrirtækja á Íslandi. Samrunaeftirlit á Íslandi hefur verið gagnrýnt fyrir að vera þungt og flókið í framkvæmd og bent hefur verið á að þó virk samkeppni sé mikilvæg þá þurfi ekki síður að huga að vexti og framþróun⁶. Að mati SAFL er mikilvægt að horfið verði frá áformum um afnám heimilda til sameiningar.

Ólíkar reglur um afurðastöðvar í svína- og alifuglaslátrun

SAFL gera alvarlegar athugasemdir við þá breytingu að mismunandi reglur skuli gilda út frá tegund sláturdýra sem um ræðir. Þannig er gert ráð fyrir að veittar undanþágur gildi um a) framleiðendafélög og b) afurðastöðvar í slátrun sauðfjár, nautgripa og hrossa. Því eru afurðastöðvar í alifugla- og svínaslátrun ekki undanþegnar 10. og 12. gr. samkeppnislaga líkt og aðrar afurðastöðvar í kjöti. Sé vilji þeirra afurðastöðva að öðlast undanþágur þurfa þær að fara í gegnum hið óþarflega flókna ferli að sækja um skráningu sem framleiðendafélag hjá SKE. SAFL hafa ekki fengið skýringar eða röksemdir fyrir því hvers vegna vilji er fyrir því að ólíkar kröfur gildi um ólíkan búfenað. Hafa samtökin ekki fundið fordæmi fyrir slíkri mismunun í regluverki annarra ríkja EES-svæðisins. Þá er það óboðlegt að ekki sé gerð grein fyrir þessum breytingum í greinargerð frumvarpsins með nokkrum hætti. SAFL leggjast alfarið gegn þessari breytingu enda órökstudd með öllu og ber ekki með sér að jafnræðis sé gætt.

Þá er þessi breyting ekki í samræmi við það sem fram kemur í þingsályktun um landbúnaðarstefnu til ársins 2040, að tryggt verði með löggjöf að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar og samstarfs en framleiðendur í nágrannaríkjum, þar sem annars staðar er ekki gerður greinarmunur á milli tegunda sláturdýra hvað undanþágur varðar.

⁴ 3 Skýrslu spretthóps matvælaráðherra er aðgengileg hér: <[MAR_stada-matvaelaframL_09.pdf](#)>

⁵ Sjá úttekt á afurðastöðvum, Ráðgjafasvið KPMG, júní 2018, sjá: <[Tilboð Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið Úttekt á afurðarstöðvum](#)>

⁶ Sjá samantekt Viðskiptaráðs frá október 2025, sjá hér: <[Á hlykkjóttum vegi: samrunaeftirlit á Íslandi | Viðskiptaráð Íslands](#)>

3. Óhóflegar eftirlits- og valdheimildir Samkeppniseftirlitsins

Í 1. mgr. 2. og 3. gr. frumvarpsins er framleiðendafélögum og afurðastöðvum í mjólkur- og kjötiðnaði veitt undanþága frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Á grunni þeirrar undanþágu er gert ráð fyrir að þeim sé heimilt að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkur- eða kjötvара og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkur- og kjötafurða.

Í 3. mgr. 2. gr. og 2. mgr. b. liðar 3. gr. er að finna eftirfarandi samhljóða ákvæði:

“Samkeppniseftirlitinu er falið að hafa eftirlit með samkomulagi um verkaskiptingu skv. 1. mgr. og skyldum framleiðendafélaga skv. 2. mgr. og er heimilt að mæla fyrir um að samkomulag eða ákvarðanir framleiðenda, afurðastöðva eða framleiðendafélaga um samstarf sé óheimilt, að þeim skuli breytt eða að skylt verði að láta af þeim og grípa til aðgerða samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga, enda feli samkomulag eða ákvörðun í sér skaðleg áhrif á samkeppni á markaði eða hættu á því að samkeppni sé útilokuð. Þar til slík ákvörðun hefur verið tekin skal viðkomandi samkomulag eða ákvörðun teljast lögmæt. Ákvæði 19. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, gilda um upplýsingaöflun Samkeppniseftirlitsins og skal Samkeppniseftirlitið beita viðurlögum samkvæmt ákvæðum IX. kafla samkeppnislaga um brot gegn ákvæði þessu.”

Samkvæmt orðanna hljóðan er þannig gert ráð fyrir því að úrvinnslufyrirtæki bænda njóti áfram undanþága frá tilteknum ákvæðum samkeppnislaga, sem eru þó í öllum tilvikum háðar túlkun og huglægu mati SKE. Á það ekki einungis við um ný samkomulög eða ákvarðanir heldur einnig eldri samninga sem gerðir hafa verið á grundvelli gildandi laga. Þannig núllar málsgreinin að fullu út þær undanþágur sem veittar eru í 1. mgr. 2. og 3. gr. Enda ljóst að allar undanþágur frá samkeppnisreglum byggjast á því að samkeppnissjónarmiðum er vikið til hliðar til að ná fram markmiðum annarra laga, í þessu tilfelli búvörulaga.

Í kafla 2.4. í greinargerð frumvarpsins kemur viðhorf SKE til gildandi laga bersýnilega í ljós og er í samræmi við umsagnir SKE um fyrri frumvörp er snúa að undanþágum frá samkeppnisreglum til handa íslenskum landbúnaði, en í umsögn SKE við drög að frumvarpinu segir: *“Að mati Samkeppniseftirlitsins er ástæða til þess að afnema sérstakar undanþágur frá samkeppnislögum í búvörulögum...”* Í ljósi þessa má gera ráð fyrir því að allir samningar sem hafa verið og verða gerðir á grundvelli veittra undanþága verða teknir til skoðunar og endurmetnir af hálfu SKE og hætta sé á að þeir verði metnir hafa skaðleg áhrif á samkeppni, enda hefur afstaða SKE til umræddra undanþága verið gjörð kunn.

Verði frumvarpið að lögum er Samkeppniseftirlitinu færð heimild til að m.a. gera núverandi verkaskiptingu í mjólkuriðnaði óheimila. Slík ákvörðun hefði í för með sér óafturkræft tjón í mjólkuriðnaði, fyrir bændur, úrvinnslufyrirtæki bænda og neytendur.

Ósamræmi í lagatexta og greinargerð

Í greinargerð frumvarpsins segir:

“Með frumvarpi þessu er ekki verið að ógilda þegar gerða samruna sem átt hafa sér stað milli afurðastöðva í mjólkuriðnaði, heldur ná breytingar samkvæmt frumvarpinu, verði

það að lögum, aðeins til þess ef afurðastöðvar í mjólkuriðnaði ákveða að sameinast, þá fari slíkt samrunaferli fram á grundvelli ákvæða samkeppnislaga líkt og í öðrum atvinnugreinum. Áfram mun því 71. gr. búvörulaga tryggja að verkaskipting milli afurðastöðva í mjólkuriðnaði geti áfram verið við lýði í því skyni að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða.”

Samhljóðandi texta má finna um 71. gr. A er snýr að afurðastöðvum í slátrun sauðfjár, nautgripa og hrossa. Þrátt fyrir þessar fullyrðingar í greinargerðinni er veruleg hættu á að núverandi samkomulög eða verkaskiptingar verði teknar til endurskoðunar með afturvirkum hætti. Lagatextinn endurspeglar ekki þann vilja sem lýst er í greinargerðinni þar sem orðalag lagatextans veitir SKE heimildir sem geta náð til samninga sem gerðir voru á grundvelli annars vegar laga nr. 85/2004 og hins vegar laga nr. 30/2024. Í raun er ekkert í lagatexta frumvarpsins sem styður við þær fullyrðingar að til lögðum breytingum sé ekki ætlað að hafa áhrif á núverandi samstarf og verkaskiptingu. Ljóst er að óbreytt orðalag mun þannig skapa mikla óvissu fyrir afurðarstöðvar og er þá ótalinn kostnaður sem hlýst við nýtingu slíkrar heimildar SKE.

Nýjar og víðtækar eftirlitsheimildir Samkeppniseftirlitsins

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að að mati SKE séu eftirlits- og valdheimildir stofnunarinnar ekki nægilega skýrar og því sé eitt af markmiðum frumvarpsins “...að skýra eftirlitsheimildir Samkeppniseftirlitsins með undanþágum frá ákvæðum samkeppnislaga og tryggja að heimildir til að bregðast við brotum séu skýrar.” Hér er hins vegar gengið mun lengra og nýjum og víðtækum eftirlitsheimildum komið á fót. Þá eru viðmið fyrir íhlutun SKE mun rýmri en gildir í ESB-rétti þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að nægilegt sé að samkomulag feli í sér *skaðleg áhrif á samkeppni* eða *hættu á útilokun á samkeppni*. Hér er því gengið mun lengra en í CMO-reglugerð ESB og þýsku samkeppnislögunum, en vísað er í hvoru tveggja í greinargerð frumvarpsins. Þar er einungis áskilið að samkeppni *sé ekki útilokuð*. Að þessu leyti er ekki samræmi milli greinargerðar frumvarpsins og lagatexta og greinargerð jafnvel villandi og í sumum tilfellum röng.

Hvað varðar skort á skýrleika eftirlits- og íhlutunarheimilda SKE hafa SAFL bent á, í fyrri umsögnum sínum um breytingar á búvörulögum, að slíkt fær ekki staðist en að gefnu tilefni verða þau sjónarmið áréttað og rökstudd frekar.

71. gr. og 71. gr. A búvörulaga eru efnislega eins að teknu tilliti til þeirrar afurðar sem um ræðir. Hér skiptir einnig máli að í 71. gr. laganna er ekki kveðið sérstaklega á um eftirlit SKE og eini staðurinn í búvörulögum þar sem vikið er að eftirliti SKE er í gr. 71. gr. A., sem kom inn með lögum nr. 30/2024.

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að á grundvelli 71. gr. laganna, sem gildir fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, framkvæmdi Samkeppniseftirlitið umfangsmikla rannsókn á misnotkun mjólkurframleiðanda á markaðsráðandi stöðu sem féll undir gildissvið 71. gr. laganna. Rannsókninni lauk með því að SKE lagði á mjólkurframleiðandann háa sekt, sbr.

ákvörðun nr. 4/2016. Sektinni var skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Jafnframt var höfðað mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og dómi héraðsdóms áfrýjað til Hæstaréttar. Sektin var síðar staðfest af Hæstarétti, sbr. mál nr. 26/2020. Töldust brotin bæði varða 11. gr. samkeppnislaga vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og 19. gr. laganna um upplýsingaskyldu.

Af þessu leiðir að skýr dómafordæmi liggja því fyrir varðandi eftirlitsheimildir á grundvelli 71. gr. búvörulaga sem eiga að breyttu breytanda einnig við um beitingu 1. mgr. 71. gr. A enda eru ákvæðin efnislega samhljóða. Til frekari upplýsinga vísast í viðbótarumsögn SAFL um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, dags. 8. maí 2025.⁷

Að framansögðu er ekki með nokkru móti hægt að fallast á það vald sem SKE er falið yfir málefnum íslensks landbúnaðar. Umræddar málsgreinar frumvarpsins skapa verulega réttaróvissu þar sem þær eru ekki til skýringar á heimildum SKE heldur koma sem viðbót við þær heimildir sem eftirlitið hefur samkvæmt gildandi lögum og hafa verið staðfestar af dómstólum.

4. Aðrar athugasemdir

Í inngangskafli greinargerðar frumvarpsins kemur fram að stefnt sé að því að styrkja stöðu frumframleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar að *teknu tilliti til meginreglna samkeppnisréttar* og þannig tryggja að innlendir frumframleiðendur hafi sambærilegt svigrúm til samvinnu og hagræðingar og hjá nágrannaþjóðum okkar. Þetta fær ekki á nokkurn hátt staðist. Ekki er hægt að veita undanþágur frá ákvæðum samkeppnislaga, en á sama tíma túlka þær til samræmis við meginreglur samkeppnislaga.

Til viðbótar við framkomna gagnrýni á greinargerð frumvarpsins skal bent á eftirfarandi atriði:

- Greinargerð frumvarpsins tekur að afar litlu leyti tillit til núgildandi laga og þeirra breytinga sem hér eru lagðar fram.
- Ekki er gerð tilraun til að leggja mat á áhrif lagasetningarinnar.
- Telja verður ámælisvert að ekki sé gerð grein fyrir þeirri breytingu að undanþágur muni ekki lengur ná til svína- og alifuglaslátrunar í greinargerð.
- Kaflar eru í greinargerð sem voru hlutar af eldri frumvarpsdrögum en eiga ekki við lagatexta þessa frumvarps og er beinlínis villandi að halda inni.
- Fram kemur að 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins sé sambærilegt gildandi 5. gr. búvörulaga. Svo er ekki þar sem þar er um nýja skilgreiningu á því hvað framleiðendafélag er, frá því sem nú er.
- Á framsetningu í texta um 2. gr. frumvarpsins má skilja að bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu hafi ekki verið í gildi hingað til. Svo er ekki sbr. umfjöllun fyrr í umsögn þessari.

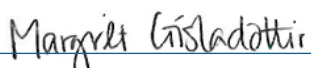
⁷ SAFL skiluðu inn viðbótarumsögn þar sem fjallað var um eftirlits- og íhlutunarheimildir Samkeppniseftirlitsins, dags. 8. maí 2025, sjá hér: < [156-1045.pdf](#) >

5. Niðurlag

Að teknu tilliti til framangreinds leggjast SAFL alfarið gegn samþykkt frumvarpsins. Í frumvarpinu felst stefnubreyting þar sem markmið búvörulaga og forgangur íslenskrar landbúnaðarstefnu er vikið til hliðar og markmið samkeppnislaga sett þeim frammar, öfugt við það sem þekkist annars staðar innan EES-svæðisins. Meginreglan í íslenskum rétti er sú að sérlög ganga frammar almennum lögum hafi þau að geyma ósamrýmanleg ákvæði. Búvörulög eru sérlög á sviði landbúnaðar, en samkeppnislög nr. 44/2005 eru almenn lög um atvinnustarfsemi. Frumvarpið ber þess merki að löggjafinn vilji veita undanþágu en á sama tíma viðhalda víðtækum eftirlitsheimildum SKE. Kveðið er skýrt á um undanþágu, líkt og kemur fram í 2. og 3. gr. frumvarpsins, og skulu þær undanþágur gilda fortakslaust frammar samkeppnislögum. Gríðarlegir hagsmunir eru undir og mikilvægt að löggjafinn bregðist við óskýrleika og tryggi greininni fyrirsjáanleika og réttarvissu. Frumvarpið er ekki til þess fallið að bæta hag bænda né neytenda og mun veikja samkeppnisstöðu innlendra matvælaframleiðslu. Þá eru ágallar greinargerðar frumvarpsins slíkir að ekki er tækt að samþykkja efnistöð hennar sem lögskýringargagn til framtíðar.

Að lokum óska fulltrúar SAFL eftir að funda með atvinnuveganefnd Alþingis og gera frekari grein fyrir sjónarmiðum sínum.

Fyrir hönd
Samtaka fyrirtækja í landbúnaði


Margrét Gísladóttir,
framkvæmdastjóri