



Atvinnuvegaráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík
atr@atr.is

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 24. október 2025

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum (framleiðendafélög), mál nr. S-191/2025

Atvinnuvegaráðuneytið hefur birt til umsagnar í samráðsgátt drög að frumvarpi um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993. Samtök iðnaðarins (hér eftir vísað til sem: „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið ofangreint mál til skoðunar og lýsa sig andsnúin efni frumvarpsins og vara við framgangi þess.

Rétt eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er lögð áhersla á „að *rjúfa kyrrstöðu og vinna að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífi, m.a. með því að ýta undir vöxt og verðmætasköpun í matvælaframleiðslu og vinna að fjölbreytni í atvinnulífi og sterku samkeppniseftirliti*“ í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 21. desember 2024. Þá segir í greinargerðinni að „*með frumvarpinu sé stefnt að því að styrkja stöðu frumframleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar að teknu tilliti til meginregla samkeppnisréttar og þannig tryggja að innlendur frumframleiðendur hafi sambærilegt svigrúm til samvinnu og hagræðingar líkt og í nágrannalöndum okkar*“. Samtökin styðja heilshugar þessi jákvæðu markmið og lýsa sig boðin og búin til að leggja sig fram við að styðja ríkisstjórnina í að ná þeim, enda er aukinn vöxtur og verðmætasköpun afar brýnt verkefni. Samtökin telja framlagt frumvarp hins vegar ganga þvert gegn þeim markmiðum sem að ofan er lýst og eru á móti efnistöðum þess. Leiðin sem er boðuð í frumvarpsdrögunum er vís til að vinna gegn yfirlýstum markmiðum frumvarpsins fremur en að styðja við þau.

Eftirfarandi eru helstu athugasemdir samtakanna við efni frumvarpsins, að svo stöddu:

- Ekki er tekið tillit til stefnu í landbúnaði og tilgangs búvörulaga, nr. 99/1993.
- Aukin óvissa og óstöðugleiki sem eru helstu ógnir við fjárfestingu, framþróun og nýsköpun í landbúnaðarframleiðslu.
- Horfið er frá markmiðum um hagræðingu og aukna skilvirkni í landbúnaðarframleiðslu, án rökstuðnings.
- Eftirspurn og þörfum bænda og neytenda er ekki mætt með frumvarpinu.
- Ekkert samráð var viðhaft við atvinnugreinina við gerð frumvarpsins.
- Tillögurnar eru á skjön við alþjóðlega þróun og stefnumörkun í landbúnaðarframleiðslu.
- Leiðin sem boðuð er felur í sér óhóflegt valdframsal og íþyngjandi reglur á matskenndum grunni.

Landbúnaðarstefna Íslands og tilgangur búvörulaga, nr. 99/1993

Við gerð frumvarpsins virðist hafa farist fyrir að taka nægjanlegt tillit til Landbúnaðarstefnu til ársins 2040, sem samþykkt var á Alþingi 1. júní 2023 og var unnin í samráði við greinina.¹ Í umræddri landbúnaðarstefnu er samhljómur í markmiðum ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins sem og þeim markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að stefna að. Í Landbúnaðarstefnunni koma fram sameiginleg markmið en þar segir „*meginmarkmið landbúnaðarstefnunnar verði að efla og styðja íslenskan landbúnað og styrkja stöðir hans til framtíðar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi*“ og eru áherslur lagðar á ákveðin meginviðfangsefni, m.a. *fæðuöryggi, hringrásarhagkerfi, alþjóðleg markaðsmál, neytendur, nýsköpun og tækni, menntun, rannsóknir og þróun sem og fyrirkomulag stuðnings við landbúnað*. Frumvarpið sem hér er til umsagnar styður því miður ekki við þessar áherslur, nema síður sé, og virðist þvert á móti vinna gegn tilgangi búvörulaga, nr. 99/1993 sem útlistaður er í sex stafliðum í 1. gr. laganna:

- a. að stuðla að *framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara* til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur,
- b. að *framleiðsla búvara* til neyslu og iðnaðar verði í sem nánustu *samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð* við breytilegar aðstæður í landinu,
- c. að *nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis* eftir því sem hagkvæmt er talið,
- d. að *kjör þeirra sem landbúnað stunda* verði í sem nánustu *samræmi við kjör annarra stétta*,
- e. að innlend *aðföng nýtist sem mest við framleiðslu búvara*, bæði með hliðsjón af framleiðsluöryggi og atvinnu,
- f. að *stuðla að jöfnuði á milli framleiðenda* í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað.

Samspil landbúnaðarframleiðslu og samkeppnissjónarmiða hefur löngum verið áskorun og umfjöllunarefni við lagasetningu og stefnumörkun. Hafa ríki Evrópu komið sér saman um að landbúnaðarstefna og markmið um *hagkvæma landbúnaðarframleiðslu* gangi framar sjónarmiðum um samkeppni og markmiðum samkeppnislaga þar sem þurfa þyki. Þar vega einnig þungt sjónarmið um *fæðuöryggi, byggðarfestu og afkomu framleiðenda*. Þetta hefur verið viðurkennt í áratugi innan Evrópusambandsins (ESB), og staðfest í dómaframkvæmd². Þá var sjálfsveld og sjálfsákvörðunarréttur ríkja um samspil landbúnaðarstefnu og samkeppnissjónarmiða lagt til grundvallar við gerð samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Þess má geta að stuðningur við landbúnaðarframleiðslu og sameiginlega

¹ Landbúnaðarstefna til ársins 2040: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MAR/Fylgiskjoli/Landb%C3%BAna%C3%B0arstefna%20til%202040.pdf>.

² Mál nr. C-137/00, The Queen v The Competition Commission, formerly The Monopolies and Mergers Commission, and Others, ex parte Milk Marque Ltd and National Farmers' Union: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CJ0137>.

Sjá 81. málsgrein, bls. 33: „Secondly, it is also clear from settled case-law that, even in regard to the competition rules of the Treaty, Article 36 EC gives precedence to the objectives of the common agricultural policy over those in relation to competition policy“. Þó tiltekið sé að landbúnaðarframleiðsla sé ekki með öllu undanþegin samkeppnisreglum er slegið föstu að markmið landbúnaðarstefnu gangi framar séu þau ekki samrýmanleg markmiðum samkeppnisreglna.



landbúnaðarstefnan voru einnig grundvöllur forvera ESB, þ.e. Efnahagsbandalags Evrópu (EBE).³ Með frumvarpinu sem hér er lagt fram er farið í öfuga átt þar sem lagt er upp með að matskennd samkeppnissjónarmið gangi jafnvel framar lögfestum markmiðum búvörulaga, m.a. um *hagkvæma landbúnaðarframleiðslu, framleiðendum og neytendum til hagsbóta*.

Óvissa og óstöðugt starfsumhverfi

Eins og flestum ætti að vera kunnugt um eru óstöðugleiki og óvissa einhverjar mestu hindranir framþróunar og fjárfestinga í atvinnulífi og þar af leiðandi nýsköpun. Landbúnaður og landbúnaðarframleiðsla er ein af elstu og rótgrónustu atvinnugreinum landsins. Ákveðin óvissa er óumflýjanlega bundin við þá atvinnugrein sem skýrist m.a. af einangrun landsins og veðurfari og eru ótal atriði sem komið geta upp við framleiðslu sem byggist fyrst og fremst á landnýtingu og lifandi dýrum. Þetta er að undanskildum fjölmörgum öðrum óvissupáttum sem allir atvinnuvegir búa við á litlu markaðssvæði eyríkis.

Á þennan lista óvissupátta er vart bætandi en þrátt fyrir það er með frumvarpinu lögð fram grundvallar breyting á starfsskilyrðum landbúnaðarframleiðslu, án þess að taka tillit til stöðu og raunveruleika þeirrar framleiðslu hér á landi. Frumvarpið eitt og sér leiðir af sér óvissu um framtíð þessarar þjóðhagslega mikilvægu framleiðslu. Standi nú til að fara enn eina ferðina í langvarandi umræðu um hvernig framleiðslunni væri best borgið í fullkomnum heimi er ljóst að afleiðing þess mun helst koma niður á bændum og neytendum, þvert á yfirlýst markmið frumvarpsins. Hvatar til fjárfestinga, aukinnar framleiðslu, framþróunar og nýsköpunar eru hreinlega ekki til staðar þegar óvissa er allsráðandi og enginn getur spáð fyrir um hvernig umhorf verður í lagaumgjörð og starfsumhverfi atvinnugreinarinnar á næstu árum. Sú staða mun eðli málsins samkvæmt fremur leiða til samdráttar og hnignunar í framleiðslu.

Aðdragandi

Árið 2020 sendu SI ásamt Samtökum atvinnulífsins og Bændasamtökum Íslands beiðni til ríkisstjórnar Íslands um að bæta stöðu landbúnaðar og framleiðslu landbúnaðarafurða með því að veita heimild til samstarfs í slátrun og vinnslu kjötafurða með það fyrir augum að hagræða í framleiðslukostnaði, sem er ærinn í þungri framleiðslu. Eftir áralanga umræðu og samráð fékkst heimild til hagræðingar loksins með lögfestingu 71. gr. A búvörulaga, nr. 99/1993 með lögum nr. 30/2024. Byggðist beiðni samtakanna m.a. á þeim afar jákvæða ávinningi sem fengist hefur með heimildum mjólkursamlaga til samstarfs og hagræðingar. Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins sem hér er til umsagnar er ábati þeirra heimilda metinn á um 2-3 milljarða kr. á ársgrundvelli, og er það varfærið mat. Með beiðninni fylgdu greiningar sem sýndu fram á heimildir stjórnvalda til að stuðla að hagkvæmni í framleiðslu, í samræmi við tilgang og markmið búvörulaga, sem og ítarlegar greiningar á þeim ábata sem ná má fram með hagræðingu í slátrun og framleiðslu afurða.

Hagræðing og aukið samstarf við framleiðslu á landbúnaðarafurðum er alþjóðlega viðurkennd þróun sem stjórnvöld í öllum vestrænum ríkjum stefna að til að auka stærðarhagkvæmni og

³ Uppruni, þróun og skipulag Evrópusambandsins, Úttekt rannsókna- og upplýsingaskrifstofu Alþingis: <https://www.althingi.is/media/rannsoknathjonusta/Uppruni-throun-og-skipulag-Evropusambandsins.pdf>.



stuðla þannig að minni sóun, lægri framleiðslukostnaði og aukinni verðmætasköpun. Hér á landi eru takmörkuð tækifæri til aukinnar stærðarhagkvæmni. Það hefur aftur áhrif á framleiðslukostnað, enda er hann með því hæsta hér á landi sem fyrir finnst á byggðu bóli. Eftirlitskostnaður, fjármagnskostnaður, flutningskostnaður og launakostnaður vega þar þungt í alþjóðlegum samanburði.

Eftirlitskostnaður við slátrun hefur nú á undanförnum tveimur árum margfaldast með gjaldskrárhækkunum Matvælastofnunar, nú síðast í tíð þess atvinnuvegaráðherra sem nú leggur umrætt frumvarp fram undir því yfirsíni að bæta hag bændu og neytenda. Betur hefði þá farið á því að ráðast ekki í gjaldskrárhækkun sem hækkar framleiðslukostnað enn frekar. Séu ekki stigin rétt skref í átt að hagræðingu í framleiðslu innlendra matvæla er hætt við að sú framleiðsla dragist saman og leggi jafnvel upp laupana sem verður að teljast alvarleg ógn við fæðuöryggi og þ.a.l. viðnámsþrótt samfélagsins. Fer það hvorki saman með stefnu stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum⁴ né tillögu utanríkisráðherra um stefnu í varnar- og öryggismálum⁵.

Drögin sem nú eru lögð fram eru ekki aðeins til þess fallin að draga úr heimildum starfandi framleiðenda til samstarfs við slátrun og kjötvinnslu heldur virðist með þeim einnig eiga að hverfa af braut hagræðingar í framleiðslu mjólkurafurða og þess ábata sem neytendur og bændur hafa notið góðs af. En þess má geta að á sama tíma og samstarfsheimild mjólkursamlaga hefur verið við lýði hafa nýir framleiðendur haslað sér völl á markaði og vöruframboð aukist á sama tíma og kúabændur búa við betri þjónustu en áður. Því verður vart haldið fram að með heimild 71. gr. búvörulaga, nr. 99/1993, hafi verið komið á ófyrstíðanlegum aðgangshindrunum eða fullkominni einokun, þó síður sé.

Hvorki neytendur né bændur hafa kallað eftir þeim breytingum sem eru boðaðar í frumvarpinu. Breytingarnar eru þar að auki lagðar fram án nokkurs samráðs við þá aðila sem mesta þekkingu hafa á starfsumhverfi landbúnaðarframleiðslu á Íslandi og þeim áskorunum sem framleiðslan stendur frammi fyrir.

Alþjóðlegur samanburður stefnumörkunar

Sé litið til alþjóðlegrar þróunar og m.a. heimilda til samstarfs í landbúnaðarframleiðslu innan Evrópusambandsins sést fljótt á litið að á undanförunum árum hefur tilhneigingin fremur verið í átt að auknu samstarfi, með undanþágum frá samkeppnisreglum, með það fyrir augum að stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta sem og að stuðla að aukinni sjálfbærni. En nýlega hefur verið aukið við heimildir, þær styrktar og t.a.m. opnað á heimildir til lóðréttis samstarfs en ekki aðeins lágréttis. Þá hafa framleiðendur í mjólkurframleiðslu sem og kjötfremleiðslu verið að sameinast til að ná fram stærri framleiðslueiningum með aukinni

⁴ Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum. Mars 2021.

<https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Stefna%20stj%c3%b3rnvalda%20%c3%ad%20almanavarna-%20og%20%c3%b6ryggism%c3%a1lum.pdf>

⁵ Tillaga til þingsályktunar um stefnu í varnar- og öryggismálum. 215. mál á 157. löggjafarþingi 2025-2026. <https://www.althingi.is/altext/pdf/157/s/0251.pdf>



stærðarhagkvæmni, enda markmiðið að tryggja nægt framboð matvæla á viðráðanlegu verði. Það markmið ætti að vera sérlega eftirsóknarvert hér á landi.

Það skýtur því skökku við að stjórnvöld kjósi nú að stefna í þveröfuga átt, og draga úr heimildum framleiðenda landbúnaðarafurða til aukinnar stærðarhagkvæmni og leggja til að opinberum eftirlitsaðila verði fengnar heimildir til að breyta samningum og þess vegna brjóta upp samstarf sem lagt hefur verið í með tilheyrandi fjárfestingum og kostnaði til aukinnar hagræðingar og skilvirkni framleiðslu, svo hún geti skilað ásættanlegum ábata.

Valdframsal og íþyngjandi lagaskilyrði

Það vekur talsverða furðu að í frumvarpinu útvisti ráðuneytið helstu verkefnum við framkvæmd og afmörkun þeirra reglna sem þar eru boðaðar til sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar. En í frumvarpinu er Samkeppniseftirlitinu falið hlutverk við framfylgd formreglna um skráningu framleiðenda og stofnuninni því falið nýtt hlutverk á grundvelli búvörulaga. Hlutverk sem með réttu ætti að vera innan fagráðuneytis eða undirstofnun sem starfar á ábyrgð ráðherra. Ekki er þar við setið heldur er sama eftirlitsaðila í raun falið að móta og fylla matskenndar reglur sem þar eru lagðar fram, án nokkurs aðhalds eða ramma. Þetta hefði þá þýðingu að reglurnar sem gilda um landbúnaðarframleiðslu hér á landi munu að endingu velta á huglægu mati Samkeppniseftirlitsins, enda er ekki neina hlutlæga mælikvarða að finna sem afmarka valdheimildir stofnunarinnar.

Þetta valdframsal á meðal annars við um afar íþyngjandi lagaskilyrði og kvaðir sem lagðar eru á framleiðendur, óháð því hvort þeir framleiðendur nýti heimildir eða undanþágur sem í frumvarpinu felast eða eigi þess yfir höfuð kost. Slík lagasetning er fáheyrð og mótmæla samtökin henni harðlega. Ekki er heldur að sjá á fyrirbyggjandi gögnum að metin hafi verið áhrif og nauðsyn lagalegra kvaða á borð við söfnunarskyldu, hvaða forsendur liggja að baki 40% viðmiði sem lagt er til grundvallar og hvaða áhrif gjaldtökuskilyrði kunni að hafa á bændur. Eins er ekki að finna haldbærar skýringar á kvöðum um aðskilnað stjórnunar og rekstrar þrátt fyrir augljósan kostnaðarauka og íhlutun í starfsemi. Hjá þessum atriðum er skautað í greinargerð frumvarpsins með tilvísun í áhyggjur bænda af afnámi 71. gr. núgildandi búvörulaga, sem hér er lagt upp með þrátt fyrir andstöðu bænda, og að samrunar hafi átt sér stað á grundvelli 71. gr. A laganna, sem kunna að hafa áhrif á samningsstöðu bænda. Það er lágmarkskrafa að við setningu jafn íþyngjandi og afdrifaríkra lagaákvæða séu færð greinargóð rök fyrir tilgangi þeirra og nauðsyn og af hvaða sökum aðrar vægari leiðir séu ekki taldar færar.

Lokaorð

Samtökin vilja árétta hversu mikilvæg en viðkvæm atvinnugrein landbúnaðarframleiðsla er. Breytingar á starfsumhverfi hennar krefjast þess að gengið sé út frá þeim raunveruleika sem atvinnugreinin býr við og á þeim forsendum að hlúa að greininni í samráði við þá sem að henni standa. Öðruvísi verður ekki stuðlað að vexti og aukinni verðmætasköpun þessarar þjóðfélagslega mikilvægu framleiðslu. Frekari óvissa og óstöðugleiki kemur aftur á móti í veg fyrir það markmið og stendur í vegi fyrir fjárfestingu og framþróun, veikir atvinnugreinina og dregur úr viðnámsþrótti hennar.



Að þessu virtu vara samtökin enn og aftur við framgangi frumvarpsins og hvetja ráðherra til að vanda til verka og ígrunda áhrif, ófyrirsjáanleika og óvissu frumvarpsins vel. Töluvert farsælla væri að ráðast í vinnu með þeim aðilum sem standa að landbúnaðarframleiðslu hér á landi við að auka vöxt og verðmætasköpun, í allra þágu. Samtökin eru boðin og búin að taka þátt í slíkri vinnu og veita liðsinni við að ná þeim markmiðum.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sigurður Helgi Birgisson', written over a horizontal line.

Sigurður Helgi Birgisson
viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði