



Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 6. febrúar 2026

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 374. mál á 157. löggjafarþingi

Samtök iðnaðarins (hér eftir vísað til sem: „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið ofangreint mál til umsagnar. Samtökin telja þær breytingar sem frumvarpið boðar ekki til þess fallnar að skapa samkeppnishæft og fyrirsjáanlegt starfsumhverfi í einni af grundvallaratvinnugreinum þjóðarinnar og eru því mótfallin framgangi þess að óbreyttu.

Starfsumhverfi við framleiðslu landbúnaðarafurða var bætt og fært nær því sem þekkist í nágrannaríkjum Íslands með breytingum á búvörulögum árið 2024. Samtökin sjá ekki að brýn nauðsyn búi að baki boðuðum breytingum en að auki er vandséð hvaða tilgangi þær eiga að þjóna í raun þar sem yfirlýstu markmiði frumvarpsins var náð með þeim samstarfsheimildum sem lögfestar voru vorið 2024. Samtökin telja þessar breytingar síður en svo aðkallandi á sama tíma og staða efnahagsmála hér á landi er þröng og óvissa ríkir í alþjóðamálum. Hvort tveggja krefst stöðugs, fyrirsjáanlegs og skilvirks starfsumhverfis fyrirtækja. Stjórnvöld ættu að einsetja sér að fylgja eftir markmiðum sínum um einfaldara regluverk og skilvirkt eftirlit svo stuðla megi að aukinni verðmætasköpun. Samtökin styðja við allar aðgerðir sem stefna í átt að því markmiði og stuðla að samkeppnishæfu starfsumhverfi atvinnugreina landsins, en biðla að sama skapi til stjórnvalda að láta af aðgerðum sem auka óvissu enn frekar og skapa atvinnurekstri í viðkvæmri framleiðslu ófyrirsjáanlegt og óskilvirkt umhverfi.

Helstu athugasemdir samtakanna við frumvarpið:

- Ekki gert grein fyrir þörf og nauðsyn breytinga og látið hjá sitja að greina áhrif breytinganna á virðisbætur matvælaframleiðslu.
- Greinargerð frumvarpsins er ekki í samhengi við efni frumvarpsins og skýrir ekki hvaða breytingar það boðar, áhrif þeirra og hvaða forsendur búa þeim að baki.
- Frumvarpið er til þess fallið að draga úr viðnámsþrotti og seiglu samfélagsins við að takast á við áföll, meðal annars í tengslum við fæðuöryggi.
- Alþjóðleg- og efnahagsleg óvissa krefst stöðugs og fyrirsjáanlegs starfsumhverfis sem kemur til móts við neikvæð áhrif af ytri áföllum og óvissu.
- Matskenndar eftirlitsheimildir breyta landbúnaðarstefnu Íslands og framfylgd hennar í öllum meginráttum.
- Í eftirlitsheimildum felast bann- og refsiaðvæði sem hægt er að beita með matskenndum skilyrðum á lögsmæta samninga og aðgerðir sem lögunum er ætlað að heimila.



Viðnámspróttur samfélagsins

Þegar litið er til áfallapóls íslenskrar matvælaframleiðslu blasir við erfið staða þar sem framleiðsla er fyrir það fyrsta háð innfluttum aðföngum, en hér á landi er t.a.m. ekki ræktað korn sem neinu nemur, ekki einu sinni til fóðurframleiðslu. Þá fer búfé fækkandi sem gefur vísbendingar um að framleiðendur sjái ekki hag sinn í aukinni framleiðslu. Leiðir það aftur til þess að fjárfesting í tækjum, búnaði, mannauði og þekkingu nýtist minna en áður. Lakari rekstrarskilyrði við landbúnaðarframleiðslu, sem frumvarpið mun leiða til, mun ýta enn frekar undir þessa þróun með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum fyrir verðmætasköpun og viðnámsprótt landsins.

Samfélög sem taka öryggi sínu, vörnum og viðnámsprótti alvarlega leggja áherslu á að viðhalda og efla innlenda matvælaframleiðslu. Meginþáttur í því eru trygg, fyrirsjáanleg og samkeppnishæf rekstrarskilyrði. Finnland hefur verið fyrirmynd annarra ríkja þegar kemur að öryggis- og varnarmálum og sér í lagi í stefnumótun og aðgerðum í átt að auknum viðnámsprótti og áfallapóli samfélagsins og innviða þess. Þar í landi er starfrækt áfallapólsstofnunin Huoltovarmuuskeskus (e. National Emergency Supply Agency, NESAs) og hafa sérfræðingar hennar skilgreint þrjú grundvallaratriði fæðuöryggis sem felast í a) sjálfstæði og sjálfbærni innlendrar framleiðslu, b) nánú samstarfi atvinnulífs, ríkis og hagaðila í viðbragðsáætlunum, og c) afkomu og hæfilegum ábata á öllum stigum virðiskeðju matvæla, frá bæjum á borð. Þar í landi átta stjórnvöld sig á þeirri staðreynd að matvæli verði ekki framleidd og sjálfstæð og sjálfbær innanlandsframleiðsla muni ekki dafna nema að baki liggi hvatar og viðunandi afkoma fyrir þá sem að henni koma.

Þessi sjónarmið liggja einmitt að baki þeirri staðreynd að öll ríki Evrópu styðja og styrkja innlandan landbúnað með margvíslegum hætti og hafa að undanförunu gefið í frekar en hitt, til að viðhalda sterkri innlendri matvælaframleiðslu. Þar hefur verið leitast eftir því að skapa skilyrði fyrir burðugar og hagkvæmar framleiðslueiningar svo hagræða megi í þessari nauðsynlegu framleiðslu og ná fram hæfilegri nýtingu fjárfestinga í framleiðsluþáttum. Þetta er m.a. gert með tryggum og fyrirsjáanlegum samstarfsheimildum framleiðenda, þrátt fyrir almennar samkeppnisreglur. Þar er markmiðum landbúnaðarstefnu um hagkvæma og skilvirka landbúnaðarframleiðslu með ásættanlegri afkomu veitt meira vægi en samkeppnissjónarmiðum. Fæðuöryggi og viðnámspróttur samfélagsins vegur þar þyngra en bókstafstrú á fræðikenningar samkeppnisréttar.

Samstarfsheimildir og forgangur landbúnaðarstefnu

Sé litið til starfsumhverfis við landbúnaðarframleiðslu í öðrum ríkjum Evrópu hefur þar áratugum saman verið viðurkennt að samfélagslegur ábati felist í hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þegar kemur að viðkvæmri, þungri og fjárfestingafrekri landbúnaðarframleiðslu sem jafnframt er lífsnauðsynleg öllum samfélögum. Er þetta gert með því að veita landbúnaðarstefnu og markmiðum hennar forgangsáhrif gagnvart samkeppnissjónarmiðum með heimildum til samstarfs um vissa framleiðsluþætti, þrátt fyrir bannákvæði samkeppnislaga.

Eins og samstarfsheimildum er háttað í búvörulögum nr. 99/1993, með þeim breytingum sem innleiddar voru í lögin árið 2024, eru í gildi samstarfsheimildir á vissum sviðum landbúnaðarframleiðslu, þ.e. í mjólkurframleiðslu á grundvelli 71. gr. búvörulaga og við slátrun



og vinnslu á kjötafurðum á grundvelli 71. gr. A búvörulaga. Heimildir í íslenskum lögum leyfa framleiðendum samvinnu líkt og í öðrum ríkjum en þó aðeins á þessum afmörkuðu sviðum. Samstarfsheimildir framleiðenda í ríkjum innan ESB gilda fyrir alla landbúnaðarframleiðslu sem fellur undir landbúnaðarstefnu, t.d. grænmetis-, ávaxta- og vínframleiðslu. Veitir þetta framleiðendum innan Evrópu möguleika til hagræðingar og að ná fram sem mestri hagkvæmni í framleiðslu með stærri og skilvirkari framleiðslueiningum. **Rök sem eru jafnvel enn ríkari á einangruðum örmarkaði með takmarkaða framleiðslu í samræmi við það.**

Breytingar á búvörulögum sem þetta frumvarp boðar fara aftur á móti í öfuga átt og er útfærsla samstarfsheimilda og eftirlitsúrræða vart lagalega tæk. En í 1. mgr. 2. og 3. gr. frumvarpsins eru *veittar samstarfsheimildir* sem ættu að skapa rými fyrir hagkvæma nýtingu framleiðslupáttanna samfélagsins og *tilteknu samstarfi lýst lögmætu*. Aftur á móti er þrátt fyrir þessa heimild að finna *matskennd ógildingarákvæði* í 3. mgr. 2. og 3. gr. frumvarpsins til handa eftirlitsaðila telji hann lögmætt samstarf við landbúnaðarframleiðslu, á grundvelli 1. mgr. sömu greinar, *skerða samkeppni* á grundvelli meginreglna samkeppnisréttar. Með slíkri framsetningu væru samkeppnissjónarmið orðin ríkjandi þáttur í framkvæmd landbúnaðarstefnu landsins og sjónarmiðum hennar, m.a. um heilnæma matvælaframleiðslu, fæðuöryggi, byggðafestu, verðmætasköpun sem og nýsköpun og framþróun, vikið til hliðar.

Lagasetning sem þessi stenst ekki skoðun og verður að teljast skaðleg. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er niðurstaðan sú að löggjafinn heimili tiltekið samstarf með lögum en veiti í sömu andrá eftirlitsstofnun opna valdheimild til að banna, ógilda eða breyta því löglega samstarfi á grundvelli matskenndra sjónarmiða. Ekki er látið þar við sitja heldur er einnig opnað á beitingu refsheimilda sem tækt væri að beita vegna þátttöku aðila í samstarfi sem löggjafinn hefur lýst lögmætu. Þarna er því um þversögn að ræða.

Núgildandi regluverk og eftirlitsheimildir, sbr. dómur Hæstaréttar nr. 26/2020

Frumvarpið og greinargerð þess virðast ganga út frá því að landbúnaðarframleiðsla hér á landi búi við víðtækari samstarfsheimildir en þekkist í nágrannaríkjum Íslands og innan ESB og lúti að auki engu eftirliti samkeppnisyfirvalda. Þetta eru í megindráttum rangar forsendur.

Framleiðsla innan ESB sem fellur innan landbúnaðarstefnu sambandsins nýtur samstarfsheimilda sem eru í eðli sínu þær sömu og gilda hér á landi í mjólkurframleiðslu og slátrun og vinnslu kjötafurða, þ.e. undanþága frá bannreglum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Eini munurinn þar á er undanþága frá samrunaefirliti sem framleiðendur hér á landi búa nú við, en þess má geta að samkeppnislög leggja síður en svo bann við sameiningum fyrirtækja og landbúnaðarfyrirtækjum í ríkjum ESB er fullkomlega heimilt að sameina krafta sína til að ná fram hagræðingu og aukinni verðmætasköpun. Hér á landi eru samstarfsheimildir aftur á móti takmarkaðar við mjólkurafurðir og kjötafurðir á meðan ríki ESB heimila samstarf í öllum landbúnaðargreinum. Samstarfsheimildirnar í núgildandi búvörulögum ganga því í raun skemur en heimildir innan ESB.

Samstarfsheimild mjólkurframleiðslu var lögfest í búvörulögum árið 2004 með ákvæði 71. gr. laganna. Þar var um að ræða lögfestingu á fyrirkomulagi mjólkurframleiðslu sem var mótað og tók gildi á árinu 1992 með samningum framleiðenda við íslenska ríkið. Töluverð reynsla hefur fengist á þessa samstarfsheimild og er fjárhagslegur ábati af hagræðingu við framleiðslu



metinn á um 7,5 milljarða kr. á hverju ári. Bændur og neytendur hafa sannarlega notið góðs af enda vart hugsandi að kostnaður við framleiðslu á sömu mjólkurafurðum og framleiddar eru í dag væri umræddum 7,5 milljörðum kr. hærri. Sú staða myndi augljóslega leiða af sér lakari afkomu bænda og/eða hærri verðlagningu afurða á neytendamarkaði.

Eftirlitsheimildir Samkeppniseftirlitsins hafa einnig verið mótaðar og afmarkaðar í framkvæmd og á þær hefur fengist reynsla. Samkeppniseftirlitið sektaði Mjólkursamsöluna fyrir brot á samkeppnislögum með ákvörðun sinni dags. 22. september 2014. Í þeirri ákvörðun rökstyður eftirlitið eftirlitsheimildir sínar á grundvelli samkeppnislaga með aðgerðum og samstarfi sem ekki rúmast innan samstarfsheimilda búvörulaga.¹ Málið endaði að lokum með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 26/2020 þar sem heimildir eftirlitsins voru staðfestar ásamt stjórnvaldssekt að upphæð 440.000.000 kr. vegna brota á 11. gr. (bann gegn misnotkun á markaðsráðandi stöðu) og 19. gr. (upplýsingaskyldu) samkeppnislaga. Það liggur því skýrt fyrir í núverandi lagaumhverfi að Samkeppniseftirlitið hefur heimildir á grundvelli samkeppnislaga til eftirlits og íhlutunar, gangi aðilar út fyrir mörk samstarfsheimilda búvörulaga.

Undirbúningi og áhrifamati ábótavant

Undirbúningi frumvarpsins er verulega ábótavant og sú greinargerð sem fylgir nýtist illa til lögskýringa. Þar er fjallað í löngu máli um óskylda þætti, töluverður texti í greinargerð virðist eiga við um eldri frumvörp sem lögð hafa verið fram og eru ólík því sem hér um ræðir og þá virðist gengið út frá röngum forsendum við gerð frumvarpsins og ákvæði sögð mótuð á grundvelli sambærilegra reglna annarra ríkja en standa gerólík í frumvarpinu. Það sem er þó verra er skortur á skýringum í greinargerð á hvaða breytingar sé verið að gera á núgildandi lögum og starfsumhverfi, á hvaða forsendum þær breytingar eru lagðar fram og hverju þær eiga að skila.

Þá er ekki að finna áhrifamat á landbúnaðarframleiðslu og hvaða afleiðingar breytingar frumvarpsins munu hafa á virðisbætur framleiðslunnar, sem er hér undir. Af lestri greinargerðar með frumvarpinu mætti ráða að breytingarnar komi ekki til með að hafa nokkur áhrif á atvinnugreinina og starfandi framleiðendur. Samt sem áður er verið að þrengja samstarfsheimildir framleiðenda og þær settar að öllu undir mat eftirlitsaðila sem starfar eftir allt öðrum og ólíkum markmiðum. Þá er ákveðnum greinum landbúnaðar kippt út, en samstarfsheimildir við slátrun og vinnslu alifugla, svína og geitfjár eru með frumvarpinu afnumdar, án þess að á það sé minnst í greinargerð og þess þá síður færð rök fyrir þeirri skipan mála. Þess má geta að slík framleiðsla býr einmitt við samstarfsheimildir í nágrannaríkjum líkt og hún gerir hér á landi á grundvelli núgildandi lagaumhverfis.

¹ Samkeppniseftirlitið, ákvörðun nr. 26/2014 (https://www.samkeppni.is/wp-content/uploads/2025/07/akvordun_26_2014_Misnotkun_Mjolkursamsolunnar_a_markadsradandi_stodu_sinni.pdf) Í kafla II. 1.2 „Mat Samkeppniseftirlitsins“ má finna rökstuðning eftirlitsins fyrir eftirlitsheimildum gagnvart aðilum og aðgerðum sem falla undir samstarfsheimildir búvörulaga fari þeir út fyrir heimildir sínar. Samkeppniseftirlitið tók aftur ákvörðun í máli nr. 19/2016, dags. 7. júlí 2016 þar sem segir m.a. „að óumdeilt sé í málinu að samkeppnislög gildi um starfsemi í mjólkuriðnaði þar sem undanþágum búvörulaga sleppi.“ Lá því máli til grundvallar að MS væri ekki almennt undanþegin samkeppnislögum, þrátt fyrir samstarfsheimildir búvörulaga. (https://www.samkeppni.is/wp-content/uploads/2025/07/Akvordun_19_2016_Brot-Mjokursamsolunar-ehf-a-samkeppnislogum.pdf) Samkeppniseftirlitið virðist nú hafa breytt túlkun sinni en í opinberri umræðu hafur forstjóri eftirlitsins sagt sig skorta heimildir til eftirlits með aðilum sem nýta samstarfsheimilda búvörulaga, þrátt fyrir staðfestingu Hæstaréttar á þeim heimildum.



Umfangsmikið valdframsal og matskennd viðmið

Í frumvarpinu má finna nýja nálgun og skilgreiningu á framleiðendafélögum í landbúnaði, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Greinargerð með frumvarpinu tiltekur að farin sé sama leið og í Finnlandi og gerð krafa um stjórn bænda í framleiðendafélagi. Er þetta afar villandi þar sem niðurstaðan er alls ólík kröfum í Finnlandi. Þar er sett fram hlutlægt viðmið um 51% eignarhald bænda (meirihlutaeigu) í framleiðendafélagi. Hér er hins vegar farin sú leið að setja skilyrði um „bein yfirráð“ bænda í stað hlutlægra viðmiða líkt og í Finnlandi. Þá er Samkeppniseftirlitinu falið að meta þessi beinu yfirráð þrátt fyrir að skráning slíkra félaga ætti augljóslega að falla undir stjórn landbúnaðarmála, eins og hún gerir í öðrum ríkjum, og málefna svið ráðherra um *framleiðslu landbúnaðarafurða*, sbr. a-liður 4. töluliðar 1. mgr. 2. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025,² enda er um að ræða skipulag landbúnaðarframleiðslu og formaskilyrði á því sviði en ekki eftirlitshlutverk á sviði samkeppnismála.

Séu þessar tillögur skoðaðar í samhengi við eftirlitsheimildir og íhlutun sem eftirlitsaðila er falið í 3. mgr. 2. og 3. gr. frumvarpsins kemur bersýnilega í ljós að verið er að framselja ábyrgð og áhrif ráðherra á skipan landbúnaðarframleiðslu í megindráttum til sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar sem heyrir þar að auki undir sérstaka stjórn í stað ráðherra. Hér má fullyrða að ekkert annað ríki myndi ráðast í slíkar aðgerðir og framselja hlutverk landbúnaðaryfirvalda um skipulag og framkvæmd landbúnaðarframleiðslu til samkeppniseftirlits þess ríkis. Enda eru þar gjörólíkar stefnur og áherslur að finna í landbúnaðarstefnu annars vegar og samkeppnisstefnu hins vegar.

Lokaorð

SI leggja þunga áherslu á að stjórnvöld og Alþingi beini sjónum sínum að því að tryggja atvinnulífina samkeppnishæf starfsskilyrði. Í því felst að tryggja þurfi að regluverk sé fyrirsjáanlegt, stöðugt og skilvirkt. Því miður er frumvarpið eins og það er úr garði gert fremur til þess fallið að skapa óvissu og ófyrirsjáanleika á sama tíma og töluverð óvissa ríkir í efnahags- og alþjóðamálum. Því til viðbótar væru breytingarnar sem frumvarpið boðar til þess fallnar að draga úr viðnámsþrótti og áfallapoli samfélagsins.

Samkeppnishæf starfsskilyrði matvælaframleiðslu er grundvallarþáttur í áfallapoli samfélagsins. Burðugar einingar og framleiðendur í hagkvæmum og ábatasömum rekstri búa fremur yfir þeirri nauðsynlegu seiglu sem þarf til að takast á við óvænt áföll. Til þess að svo megi vera þurfa stjórnvöld að einsetja sér að efla verðmætasköpun í samfélaginu með því að skapa skilyrði fyrir atvinnulíf til að gefa í með fjárfestingu, nýsköpun og framþróun. Ófyrirsjáanleg, þung og ósamkeppnishæf rekstrarskilyrði draga fremur úr öllum slíkum hvötum.

Telji Alþingi frumvarp þetta tækt til frekari vinnu og meðferðar leggja samtökin áherslu á að sérstakar eftirlitsheimildir verði teknar út úr frumvarpinu þar sem þær eru óþarfar, matskenndar og stangast á við aðrar tillögur sem lagðar eru fram í frumvarpinu. Kemur það til með að skapa fullkomna lagalega óvissu þegar staðreyndin er sú að heimildir hafa þegar verið mótaðar og

² Forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 5/2025 (<https://www.althingi.is/lagas/nuna/2025005.html>)



afmarkaðar í stjórnsýsluframkvæmd Samkeppniseftirlitsins og dómaframkvæmd Hæstaréttar. Þá vara samtökin við því valdframsali sem í frumvarpinu felst og kemur til með að færa framkvæmd landbúnaðarframleiðslu frá landbúnaðarráðuneytinu til óskyldrar eftirlitsstofnunar.

Samtökin óska eftir frekara samtali og nánú samráði um frumvarpið.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins

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

Sigurður Helgi Birgisson
viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði