



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Atvinnuveganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. október 2019
Tilv.: 1909014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (afurðastöðvar í kjötiðnaði).

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts atvinnuveganefndar Alþingis þann 27. september 2019 þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (afurðastöðvar í kjötiðnaði). Er um að ræða sama frumvarp og Samkeppniseftirlitið veitti umsögn um með bréfi til atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 22. mars 2019, og er umsögn eftirlitsins meðfylgjandi bréfi þessu. Nánar um framangreint vill Samkeppniseftirlitið taka fram eftirfarandi.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á búvörulögum í því skyni að undanþiggja afurðastöðvar í kjötiðnaði ákvæðum samkeppnislaga. Í fyrstu grein frumvarpsins er lagt til að afurðastöðvum í kjötiðnaði verði heimilt, þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga, að sameinast og gera með sér samkomulag um verkaskiptingu og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara. Fram kemur að leggja þurfi upplýsingar um slíka samninga og samstarf fyrir ráðherra til upplýsingar.

Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að markmið með frumvarpinu sé að veita innlendum kjötiðnaði tækifæri til að hagræða og til að bregðast við ört vaxandi samkeppni að utan.

Í framangreindri umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 22. mars 2019 lagðist eftirlitið eindregið gegn þeim breytingum sem í frumvarpinu fólust, enda liggur fyrir að órannsakað er hvaða áhrif samrunar og samstarf afurðastöðva í kjöriðnaði, sem boðað er í frumvarpinu, myndu hafa á hag bænda, neytenda og íslenskan efnahag.

Í því frumvarpinu sem nú liggur fyrir segir m.a. í greinargerð að afurðastöðvar í kjötiðnaði geti mjög takmarkað sameinast þar sem það sé í andstöðu við ákvæði



samkeppnislaga. Er vísað til þess að þróun síðustu missera sýni að innflutningur kjötafurða sé að aukast umtalsvert og gæti aukist enn meira í kjölfar afnáms frystiskyldu á innfluttu kjöti frá og með 1. janúar 2020. Flutningsmenn frumvarpsins telji að innlendir aðilar standi þar höllum fæti og því sé nauðsynlegt að leggja til að afurðastöðvum verði heimilað að bregðast við samkeppninni, neytendum og bændum til hagsbóta, með því að auka hagræði í rekstrinum. Samkeppnin sé við erlenda framleiðendur sem séu margfalt stærri en þeir sem hér sé að finna. Með frumvarpinu er því lagt til að afurðastöðvar í kjötiðnaði verði undanþegnar ákvæðum samkeppnislaga en fyrir því eru fordæmi þar sem mjólkuriðnaður er samkvæmt búvörulögum undanþeginn ákvæðum samkeppnislaga.

Með vísan til þess sem segir í greinargerð þess efnis að afurðastöðvar sem hér um ræðir „*geti mjög takmarkað sameinast þar sem það sé í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga*“ vill Samkeppniseftirlitið taka fram að í samkeppnislögum er meðferð samruna fyrirtækja og undanþágubeiðna vegna samstarfs keppinauta, markaður skýr farvegur. Engin efni eru til að búa samrunum og samstarfi kjötvinnslustöðva aðra umgjörð, enda væri löggjafanum vandi á höndum að ganga úr skugga um hver áhrif þess kynnu að verða. Þá bendir Samkeppniseftirlitið á að markmið með frumvarpinu er í mótsögn við viðurkenndar kenningar um ábata virkrar samkeppni. Þannig er viðurkennt að agi samkeppninnar knúi fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinni gegn sóun, stuðli að nýsköpun og framförum sem leiði til aukins vöruframboðs og betri þjónustu. Það að draga úr aga samkeppninnar gagnvart innlendum fyrirtækjum myndi því einmitt vinna gegn því að þau yrðu í stakk búin til þess að mæta erlendri samkeppni.

Í greinargerð með frumvarpinu sem nú liggur fyrir er vísað til fordæmis í búvörulögum þar sem mjólkuriðnaður sé undanþeginn ákvæðum samkeppnislaga. Vill Samkeppniseftirlitið taka fram að nú þegar liggur fyrir frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum og búnaðarlögum um afnám á viðkomandi undanþágu mjólkuriðnaðarins frá ákvæðum samkeppnislaga, frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, og búnaðarlögum, nr. 70/1998 (verðlagsnefnd búvara, undanþágur frá ákvæðum samkeppnislaga, verðjöfnunargjöld o.fl.).¹ Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að verðlagsnefnd búvara og verðtilfærsla búvara verði lögð niður, sbr. 13. gr. búvörulaga, og þess í stað tekin upp frjáls verðlagning búvara gagnvart framleiðendum og á heildsölustigi. Þá er lagt til að afurðastöðvum í mjólkuriðnaði verði ekki lengur heimilt að sameinast og gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga, sbr. 71. gr. búvörulaga, sem kann að hafa í för með sér ólögmeæt samráð sem aðilum í öðrum atvinnugreinum er gerð refsing fyrir. Markmiðið með frumvarpinu er að auka frelsi og sjálfræði framleiðenda búvara til markaðssetningar á afurðum sínum á innlendum og erlendum mörkuðum. Í því felst m.a. að afnema sérreglur búvörulaga sem gilda um mjólkuriðnaðinn og draga úr afskiptum ríkisvaldsins af verðlagningu, framleiðslu og vinnslu búvara. Miðar frumvarpið að því að efla samkeppni í landbúnaði og gefa bændum kost á með beinum hætti að taka þátt í markaðssetningu eigin afurða með því að veita þeim val um með hvaða hætti þeim er ráðstafað. Vill Samkeppniseftirlitið taka fram að það frumvarp sem nú liggur fyrir um undanþágur afurðastöðva í kjötiðnaði frá ákvæðum samkeppnislaga er í mótsögn við þau markmið sem lögð eru til grundvallar framangreindu frumvarpi um mjólkuriðnaðinn.

¹ 163. mál, 150. löggjafarþing 2019-2020.



Var Samkeppniseftirlitinu gefinn kostur á að veita umsögn um framangreint frumvarp um afnám undanþágu mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum og var umsögn send með bréfi til atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 28. nóvember 2018. Mælti Samkeppniseftirlitið með því að frumvarpið yrði að óbreyttu að lögum og er að öðru leyti vísað til framangreindrar umsagnar Samkeppniseftirlitsins.

Með hliðsjón af öllu framangreindu leggst Samkeppniseftirlitið gegn samþykkt fyrirleggjandi frumvarps um að undanþiggja afurðastöðvar í kjötiðnaði ákvæðum samkeppnislaga, enda hefur samrunum fyrirtækja og undanþágum frá ólögmetu samstarfi verið markaður farvegur í gildandi lögum, sem miðar að því að unnt sé að taka upplýsta afstöðu til aðgerða og um leið verja hagsmuni neytenda og í þessu tilviki einnig bænda.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Birgir Óli Einarsson



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

1902019
2270
22.3.2019
sent m lp

1
BCE

Atvinnuveganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 22.03.2019

Tilv.: 1902019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (afurðastöðvar í kjötiðnaði).

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts atvinnuveganefndar Alþingis þann 25. febrúar 2019 þar sem eftirlitinu var gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993, með síðari breytingum (afurðastöðvar í kjötiðnaði).

Samkeppniseftirlitið leggst eindregið gegn framangreindum breytingum á búvörulögum, enda liggur fyrir að órannsakað er hvaða áhrif samrunar og samstarf afurðastöðva í kjötiðnaði, sem boðað er í frumvarpinu, myndu hafa á hag bænda, neytenda og íslenskan efnahag.

Í samkeppnislögum er meðferð samruna fyrirtækja og undanþágubeiðna vegna samruna markaður skýr farvegur. Engin efni eru til að búa samrunum og samstarfi kjötvinnslustöðva aðra umgjörð, enda væri löggjafanum vandi á höndum að ganga úr skugga um hver áhrif þess kynnu að verða. Er þetta útskýrt nánar í umsögn þessari.

1.

Í fyrstu grein frumvarpsins er lagt til að afurðastöðvum í kjötiðnaði verði heimilt, þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga, að sameinast og gera með sér samkomulag um verkaskiptingu og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara. Fram kemur að leggja þurfi upplýsingar um slíka samninga og samstarf fyrir ráðherra til upplýsingar.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með frumvarpinu sé lögð til breyting á búvörulögum í því skyni að undanþiggja afurðastöðvar í kjötiðnaði ákvæðum samkeppnislaga. Er vísað til þess að tilgangur með framangreindu sé að veita innlendum kjötiðnaði tækifæri til að hagræða og til að bregðast við ört vaxandi samkeppni að utan. Bent er á að í alþjóðlegum samanburði séu innlendar afurðastöðvar í kjötiðnaði örsmáar



og því ekki samkeppnishæfar við afurðastöðvar á erlendum mörkuðum sem séu mun stærri og hagkvæmari rekstrareiningar. Innlendir kjötiðnaður sé engu að síður í vaxandi samkeppni við afurðir frá erlendum mörkuðum en ákvæði samkeppnislaga girði fyrir frekari sameiningar. Það skili sér í of háum rekstrarkostnaði, háu verði til neytenda og lágu afurðaverði til bænda. Bent er á fordæmi fyrir því í núgildandi búvörulögum um að mjólkuriðnaður sé undanþegin ákvæðum samkeppnislaga.

2.

Fyrir liggur að meðferð samruna og samstarfs fyrirtækja er markaður skýr farvegur í samkeppnislögum. Í 17. til 17. gr. e. samkeppnislaga nr. 44/2005 er kveðið á um samruna fyrirtækja og athugun Samkeppniseftirlitsins á þeim. Í rannsóknum á slíkum samrunum kemur til skoðunar hvort markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist eða verði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Jafnframt skal eftirlitið taka til skoðunar skilvirkni- og hagræðingarsjónarmið og m.a. ganga úr skugga um að þær séu neytendum til hagsbóta. Þá geta ýmis sjónarmið samrunaaðila komið til skoðunar, þ. á m. sjónarmið um fyrirtæki á fallanda fæti, sem felur í sér að samruni geti náð fram að ganga vegna rekstrarerfiðleika, að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt fyrirtækjum undanþágu frá banni við ólögmetu samráði. Skilyrði slíkrar undanþágu er að samstarfið 1) stuðli að bættri framleiðslu og dreifingu á vöru eða þjónustu eða leiði til tæknilegra eða efnahagslegra framfara, 2) veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af samstarfinu hlýst, 3) leggi ekki óþarfa höft á hlutaðeigand fyrirtæki og 4) veiti fyrirtækjum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna.

Ef umrætt samstarf uppfyllir ekki framangreindar kröfur, getur eftirlitið sett skilyrði fyrir undanþágu, sem þá gerir eftirlitinu kleift að verða við undanþágunni. Geta slík skilyrði t.d. lotið að því að girða fyrir möguleg skaðleg áhrif samstarfs eða tryggja að neytendur og í þessu tilviki e.a. bændur njóti ávinnings af viðkomandi samstarfi.

Við rannsókn samrunamála og framangreindra undanþágubeiðna aflar Samkeppniseftirlitið margvíslegra gagna og gefur þeim sem í hlut eiga og öðrum hagsmunaaðilum tækifæri til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í samræmi við góða stjórnsýsluhætti.

Sé úrlausn Samkeppniseftirlitsins ekki í samræmi við óskir samrunaaðila eða undanþágubeiðenda, geta þeir borið ákvörðun eftirlitsins undir áfrýjunarnefnd samrunamála og e.a. dómstóla. Réttarstaða þeirra er því tryggð til fullnustu.

3.

Af framangreindu er ljóst að löggjafinn hefur þegar markað samrunum og undanþágum frá ólögmetu samráði skýran og margreyndan farveg. Engin efni eru því til þess að hafa annan hátt á um fyrirtæki í tiltekinni atvinnugrein.



Eins og fyrirliggjandi frumvarp ber með sér liggja tillögum þess ekki til grundvallar rannsóknir sem varpa ljósi á hver áhrif þess gætu orðið fyrir bændur, neytendur eða framþróun landbúnaðar á Íslandi.

Í frumvarpinu kemur fram að megintilgangur þess sé að veita kjötafurðastöðvum tækifæri til að bregðast við ört vaxandi samkeppni erlendis frá. Ekki er hægt að fallast á unnt sé að beita slíkum rökum fyrir þeirri ráðagerð að heimila samruna og samráð hlutaðeigandi fyrirtækja án athugunar á áhrifum þess. Eru þessi rök raunar í mótsögn við viðurkenndar kenningar um ábata virkrar samkeppni. Þannig er viðurkennt að agi samkeppninnar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun. Þá stuðlar samkeppni að nýsköpun og framförum sem leiðir til aukins vöruframboðs og betri þjónustu. Það að draga úr aga samkeppninnar gagnvart innlendum fyrirtækjum myndi því einmitt vinna gegn því að þau yrðu í stakk búin til þess að mæta erlendri samkeppni.

Í umræðum á Alþingi byggði flutningsmaður frumvarpsins m.a. á úttekt ráðgjafarsviðs KPMG frá júní 2018 sem gerð var að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um vanda afurðastöðva í kjötiðnaði. Af þessu tilefni er rétt að taka fram að sú úttekt felur ekki í sér fullnægjandi rannsókn á áhrifum samruna eða samstarfs kjötafurðastöðva. Þannig tekur hún á mjög afmörkuðum álitafnum. Auk þess er sá fyrirvari m.a. gerður í úttektinni sjálfri að KPMG hafi ekki kannað áreiðanleika þeirra gagna sem byggt var á og varað við því að slík könnun gæti breytt niðurstöðum úttektarinnar. Þá má nefna að ályktanir í úttektinni um vanda skoskra afurðastöðva vegna slæmrar afkomu þeirra virðast byggðar á misskilningi.¹

Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að koma á framfæri frekari sjónarmiðum varðandi framangreinda úttekt.

4.

Með hliðsjón af öllu framangreindu leggst Samkeppniseftirlitið gegn samþykkt fyrirliggjandi frumvarps, enda hefur samrunum fyrirtækja og undanþágum frá ólögmetu samstarfi verið markaður farvegur í gildandi lögum, sem miðar að því að unnt sé að taka upplýsta afstöðu til aðgerða og um leið verja hagsmuni neytenda og í þessu tilvikki einnig bænda.

Af opinberum upplýsingum má ráða að vænta megi þess að einn samruni kjötafurðastöðva komi til rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á næstunni. Jafnframt hefur forsvarsmönnum kjötafurðastöðva ítrekað verið bent á að þeir geti beint til eftirlitsins beiðni um undanþágu til samstarfs, kjósi þeir svo.

¹ Vísar KPMG þar til skýrslu Farm Stock Skotland um að of mikilli samkeppni hafi verið um að kenna og að aukið samstarf væri lausn á vandamálum greinarinnar. Skilja má af framangreindu að of mikil samkeppni væri milli afurðastöðva í Skotlandi. Svo er þó ekki heldur er vandi afurðastöðva í Skotlandi fólgin í því að mikil samkeppni á smásölumarkaði hefur orðið til þess að þrýsta niður heildsöluverði afurðastöðva sem ekki hafi náð að mæta því með viðeigandi hagræðingu inn á við. Sjá nánar:

http://www.gmscotland.co.uk/sites/default/files/gm2893_red_meat_industry_profile_0817_single.pdf "In summary, 2016 was a more positive year for Scotland's livestock producers, as the weather was less extreme, input costs were relatively steady and farmgate prices moved ahead of 2015 levels in the second half of the year. In the processing sector, Scotland's companies felt a squeeze on margins as fierce competition in the retail sector placed downwards pressure on wholesale prices at the same time as raw materials were beginning to become more expensive."



Þá er rétt að taka skýrt fram að Samkeppniseftirlitið hefur ekki mótaða afstöðu til þess hver niðurstaða rannsóknar á mögulegum samrunum eða samstarfi afurðastöðva kynni að verða, enda ráðast niðurstöður eftirlitsins af gögnum viðkomandi mála og röksemdum aðila.

Að lokum vill Samkeppniseftirlitið taka fram að efni kunna að vera til þess að skoða þurfi rekstrarumhverfi afurðastöðva að öðru leyti. Þar kæmi t.d. til álita að endurskoða starfsleyfi til slátrunar og aðra umgjörð m.t.t. þess hvort í henni felist óþarfa samkeppnishindranir sem vinna gegn hagsmunum bænda og neytenda. Er Samkeppniseftirlitið reiðubúið að koma frekari sjónarmiðum á framfæri um þetta, óski nefndin þess.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Birgir Óli Einarsson