

Alþingi
Erindi nr. P 138/2874
komudagur 23.6.2010



Þingflokkur Samfylkingarinnar
Björgvin Sigurðsson, formaður
Alþingi við Austurvöll
150 REYKJAVÍK

SJÁVARÚTVEGS- OG
LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ

Skólagaða 4 150 Reykjavík
Sími: 545 8300 bréfasími: 552 1160
postur@slr.stjr.is www.stjr.is/slr

Reykjavík 28. júlí 2009
Tilv.: SLR09060160/3.1

Efni: Vegna bókunar ríkisstjórnar á fundi hinn 10. júlí sl. viðvíkjandi frumvarp til breytinga á búvörulögum.

I.

Með bréfi dags. 23. júlí sl. óskaði ráðuneytið eftir því að frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum yrði tekið til skjótrar meðferðar og afgreiðslu í þingflokki yðar.

Á þeirri stundu hafði ráðuneytið ekki orðið áskynja um bókun á ríkisstjórnarfundum hinn 10. júlí sl. Þar hafði einn ráðherra vakið máls á því að ekki hefði verið kynnt lögfræðiálit sem hann teldi tengjast efni frumvarpsins og túlkun þess gagnvart stjórnarskrá. Bókað var að álit þetta skyldi fylgja frumvarpinu til þingflokka til hliðsjónar.

Hér er átt við hjálagt minnisblað tveggja lögfræðinga landbúnaðarráðuneytis til ráðherra dags. 4. apríl 2005. Þar er tekið til athugunar hvort búvörulög reisi skorður við framleiðslu og sölu á mjólk utan „greiðslumarkskerfis“ laganna. Þar er ekki fullyrt að lögin gangi í bága við stjórnarskrárákvæði en á hinn bóginn er ályktað, með hliðsjón af því að lög sem takmarka atvinnufrelsi ber að skýra þrengjandi, að þeim sem ekki eiga neitt greiðslumark sé heimilt að framleiða mjólk. Þótt það segi hvergi berum orðum í minnisblaðinu virðist mega álykta að höfundar þess telji jafnframt að slíkum framleiðendum sé heimilt að markaðssetja framleiðslu sína á innanlandsmarkaði án samþykkis framkvæmdanefndar búvörusamninga.

Rétt er að heimilt er að framleiða mjólk án þess að hafa greiðslumark. Hins vegar orkar mjög tvímælis að lögin gefi færi á þeirri lagatúlkun að slíka framleiðslu megi markaðssetja á innanlandsmarkaði. Vegna hugleiðinga ráðherrans þykir rétt að taka þetta álitaefni til nánari skoðunar hér á eftir.

II.

Sammerkt er með fyrirmælum um framleiðslustýringu í landbúnaði að þau stefna að því að hamla offramleiðslu og tryggja að kjör bænda séu sambærileg við kjör annarra stétta. Meðal annarra stefnumiða eru lækkun vöruverðs, aukin hagræðing, viðhald stöðugleika og undirbúningur fyrir aukna samkeppni erlendis frá.

Árið 1980 voru teknar upp stjórnunaraðgerðir til að takmarka framleiðslu sauðfjár- og mjólkurafurða. Á næstu árum þar á undan hafði framleiðsla aukist bröðum skrefum og var mun meiri en sem nam þörf á innanlandsmarkaði. Þá hafði um fjölda ára verið varið verulegum fjárhæðum til útflutningsbóta sem þó dugðu ekki til að bændur fengju fullt verð fyrir búvöru.

Sett var á fót svonefnt búmark („kvóti“) á framleiðslu mjólkur sem gaf stjórnvöldum heimild til að greiða mismunandi hátt verð fyrir framleiðslu þannig að ákveðinn hundradshluti hennar yrði greiddur að fullu, eða lítið skertu verði, en sá hluti hennar sem færi yfir markið yrði greiddur á mjög skertu verði. Þar var miðað við útflutningsverð án útflutningsbóta. Af þessu leiddi að mjólkurframleiðsla minnkaði umtalsvert svo að hún hæfði betur innanlandsmarkaði. Með þessum aðgerðum voru ekki lögð bönd á atvinnufrelsi heldur einungis reist takmörkun við það framleiðslumagn sem hver framleiðandi fengi fullt grundvallarverð fyrir.

Með lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum var tekinn upp svonefndur fullvirðisréttur sem viðmið þess afurðamagns búvöru sem hver einstakur framleiðandi fengi fullt verð fyrir. Lítið var áfram greitt fyrir það sem umfram var. Ríkissjóður lagði fram fé til að greiða framleiðendum mismun á „fullu verði“ tiltekins magns afurða og þess verðs sem fékkst fyrir afurðirnar við sölu á innlendum og erlendum mörkuðum.

Með ákvæðum laga nr. 112/1992 voru gerðar veigamiklar breytingar á lögum nr. 46/1985. Hin nýju lög voru felld inn í meginmál þeirra eldri og gefin út svo breytt sem núgildandi búvörulög nr. 99/1993. Með þeim var komið á beinum greiðslum til bænda í stað fullvirðisréttar. Jafnhliða var látið af stuðningi við útflutning landbúnaðarvara og felld niður verðábyrgð á umsömdu magni mjólkur. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði:

Bændur, sem hafa haft fullvirðisrétt í núverandi kerfi, fá hlutfallslegan rétt miðað við innanlandsneyslu. Réttur þeirra til beinna greiðslna nefnist greiðslumark og er mælt í lítrum mjólkur. Heildargreiðslumark hækkar eða lækkar í samræmi við breytingar á innanlandsneyslu mjólkurvara eftir vissum reglum. Meginatriðið er að heildargreiðslumark er tengt innanlandsmarkaði. Verði framleiðsla mjólkurvara eitthvert ár umfram sölu þannig að birgðir aukast kemur mismunur til lækkunar heildargreiðslumarki næsta árs og ófugt. Bændum verða heimilud aðilaskipti að greiðslumarki sem ætti að stuðla að hagræðingu í greininni og auðvelda búháttabreytingar. (Þingskj. 466, 299. mál. 116 löggj. 1992-1993).

Með þessu var ákveðið að beingreiðslumark hvers framleiðanda skuli miða við heildargreiðslumark sem aftur er ákveðið út frá neyslu mjólkurvara innanlands. Til samræmis við þetta er svohljóðandi meginreglu að finna í 3. mgr. 52. gr. búvörulaga:

Framleiðsla mjólkur umfram greiðslumark skal fara á erlendan markað á ábyrgð hvers framleiðanda og viðkomandi afurðastöðvar. [...]

Í 53. gr. búvörulaga segir að greiðslumark sé bundið við lögbyli og halda skuli skrá yfir handhafa þess. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 112/1992, sagði um þetta ákvæði:

Í greiðslumarki lögbyla felst í raun að lögbylið óðlast hlutdeild í markaði mjólkurvara innan lands og hlutdeild í fjárframlagi sem ríkissjóður leggur fram til að tryggja framleiðendum að hluta fullt verð fyrir framleiðsluna. Í hugtakinu felst því ekki framleiðsluheimild eða framleiðsluréttur vegna þess að ekkert stendur í vegi fyrir því samkvæmt búvörulögum eftir 1. september 1992 að framleiðendur og/eða afurðastöðvar geri samning um útflutning á framleiðslu sem er umfram greiðslumark lögbyla eða framleiðslu þeirra sem ekki hafa greiðslumark. (ibidum).

Samkvæmt þessu verður að telja að ekki leiki vafi á því að lögunum er ætlað að leggja bann við markaðsfærslu á innanlandsmarkaði á mjólk sem ekki er innan greiðslumarks. Vegna þessa verður að hafna lagatúlkun höfunda greinds minnisblaðs.

Þessi ályktun fær stuðning í ummælum í dómi Hæstaréttar í Hrd. 2003, bls. 4476. Þar sagði m.a.: „Í greiðslumarki[...] felst að býli[...] öðlast hlutdeild í markaði mjólkurvara innanlands og í fjárframlagi sem ríkissjóður leggur fram til þess að tryggja framleiðendum fullt verð fyrir ákveðið framleiðslumagn”.

Frekari rök verða sótt í athugasemdir með því frumvarpi sem nú er til skoðunar. Þar segir:

Ekki eru staðfest dæmi þess nú að mjólk utan eða umfram greiðslumarks sé markaðssett á innanlandsmarkaði, án þess að samsvarandi magn sé flutt úr landi. Engu síður þykir rétt, með frumvarpsgrein þessari, að taka af öll tvímæli um að óheimilt er að markaðsfæra innanlands mjólk sem framleidd er á býli sem ekki nýtur greiðslumarks en því hefur verið haldið fram að framleiðendur á slíkum býlum, og þá um leið afurðastöðvar sem taka við mjólk frá þeim, lúti ekki banni 2. mgr. 29. gr. og 3. mgr. 52. gr. búvörulaga við markaðsfærslu innanlands á mjólk umfram greiðslumark en standi þess í stað með einhverjum hætti utan við lögin. Þetta er í bága við 6. gr. búvörulaga þar sem segir að búvörusamningar sem Bændasamtök Íslands gera séu bindandi fyrir framleiðendur búvара hvort sem þeir eru félagar í samtökunum eða ekki og einnig 56. gr. laganna þar sem segir m.a. að allir þeir sem hafa með höndum framleiðslu mjólkur séu háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem lögin hafa í för með sér.

[...]

Greiðslumark hvers lögbýlis felur í sér hlutdeild þess í heildargreiðslumarki mjólkur sem ræðst einkum af allri neyslu innlendra mjólkurvara sem farið hafa um afurðastöðvar á 12 mánaða tímabili, sbr. 1. mgr. 52. gr. búvörulaga. Ekki er gert ráð fyrir að stunda megi framleiðslu og markaðsfærslu á mjólk á innanlandsmarkaði án þess að það telji við ákvörðun heildargreiðslumarks. Má það m.a. ráða af því að sérstaklega er tekið fram í 1. mgr. 52. gr. laganna að birgðir sem verða til vegna framleiðslu einstakra mjólkurframleiðenda umfram heildargreiðslumark, og ber því að markaðsfæra erlendis skv. 3. mgr. lagagreinarinnar, teljist ekki til birgða við ákvörðun heildargreiðslumarksins.

III.

Opinber verðlagning búvöru og fyrirkomulag stjórnkerfis búvöruframleiðslunnar hefur sætt auknu ámæli á næstliðnum árum. Meðal annars hefur Samkeppniseftirlitið í álitu frá 13. október 2006 lagt til að skipulag afurðasölu verði endurskoðað með afnámi tolla og brottfalli ákvæða búvörulaga um verðtilfærslu í mjólkuriðnaði og samráð afurðastöðva. Þá hefur afurðastöðin Mjólk ehf. verið ötul við gagnrýni á stjórnkerfið. Þar má geta þess að í tilefni af kvörtun fyrirtækisins komst Samkeppniseftirlitið að þeirri miðurstöðu í ákvörðun frá 13. október 2006 að Osta og Smjörösalan hefði brotið gegn samkeppnislögum með misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Efni þess frumvarps sem hér er til athugunar tengist hins vegar ekki þessari gagnrýni. Til þess að eyða mögulegum efa um að sneytt sé að starfsemi Mjólk með frumvarpinu hefur verið leitað álits forsvarsmanns fyrirtækisins. Í meðfylgjandi rafréfi frá 8. júlí sl. segir hann engan ágreining af hálfu Mjólkur við efni frumvarpsins.

Í minnisblaðinu frá 2005 er ekki lagt mat á það hvort ákvæði laga um greiðslumark í mjólkurframleiðslu gangi í bága við atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár og verði af þeirri ástæðu ekki viðhaldið.

Árið 1992 taldi Sigurður Lindal í riti sínu Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands að þágildandi reglugerðir fullnægðu eigi lagaáskilnaði þágildandi 69. gr.

stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Á hinn bóginn yrði að líta til þess að lagagreinin yrði ekki túlkuð svo að hún skyldi löggjafann til að tryggja atvinnugreinum tiltekna aðstöðu í þjóðfélaginu. Þá mætti gagnrýna upptöku búmarks og fullvirðisréttar („kvóta“) fyrir að fullnægja ekki öllum sjónarmiðum eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Þar vísaði hann til þess að eignarrétt megi aðeins skerða þannig að honum sé sett almenn takmörk þar sem gætt er réttlætis og sanngirni, skerðingin nái jafnt til allra, hún leiði ekki til þess að réttindi séu færð til frá einum til annars og hún sé ekki of þungbær.

Hæstiréttur hefur ekki fengið álitafni þetta með beinum hætti til úrlausnar þótt nokkur fjöldi dóma hafi gengið um réttindi samkvæmt greiðslumarki. Hér má aftur nefna dóm réttarins í Hrd. 2003, bls. 4476. Þar var álitid að samkvæmt búvörulögum væri flutningur mjólkur milli bænda í reikningum mjólkurbúa óheimill og gengi gegn rétti annarra mjólkurframleiðenda, sem framleiði umfram greiðslumark sitt, til hlutdeildar í ónýttum beingreiðslum. Mjólkurframleiðsla á öðru lögbyli en því sem greiðslumark var skráð á veitti ekki rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði og stæðu ákvæði stjórnarskrár um vernd eignarréttar og atvinnufrelsi ekki í vegi fyrir þeirri ákvörðun landbúnaðarráðherra að endurkrefja um ofgreiddar beingreiðslur.

Það frumvarp sem hér er til skoðunar lýtur einkum að ákvörðun sérstaks viðurlags að evrópski fyrirmynd við broti gegn lagaboði sem þegar er í gildi. Með sama hætti og hagaði til í dómi Hæstaréttar fæli markaðssetning á mjólk á innanlandsmarkaði utan greiðslumarks í sér misrétti gagnvart framleiðendum sem fara að lögum. Í athugasemdum við frumvarpið er þetta m.a. skýrt svo:

Yrði mjólk utan greiðslumarks markaðsfærð á innanlandsmarkaði fæli það í sér að markaðshlutdeild greiðslumarkshafa minnkaði, og útlutningsskylda þeirra ykist sem því nærmi, enda myndi heildargreiðslumark mjólkur lækka. Í þessu felist að framleiðendur án greiðslumarks nytu forgangs að innanlandsmarkaði fram yfir þá bændur sem eiga greiðslumark.

Þar segir einnig:

Til samanburðar má geta þess að árið 1984 var settur kvóti á mjólkurframleiðslu í löndum Evrópusambandsins. Megintilgangur þess er að viðhalda stöðugleika á markaði í löndum Evrópusambandsins, með því að leitast við að tryggja jafnvægi í framboði og eftirspurn. Í kvótakerfinu felst takmörkun á framleiðsluheimild bænda í aðildarríkjum sambandsins. Framleiði bóndi meira magn mjólkur en nemur kvóta hans verðar það álagningu hárrar fjársektar á umfram mjólkina (e. „superlevy“). Fjársektin er höfð það há að hún í raun fyrirbyggji framleiðslu mjólkur umfram kvóta. Í 2. gr. reglugerðar ráðsins EB nr. 1788/2003 kemur fram að sekt þessi nemi nú 27,83 evrum fyrir hver 100 kíló mjólkur sem framleidd eru umfram kvóta. [...]

Það er álit ráðuneytisins að það frumvarp sem er til skoðunar hjá þingflokki yðar gangi eigi í bága við stjórnarskrárvarin réttindi. Ráðuneytið telur einnig að afar mikilvægt sé að frumvarp þetta verði að lögum en ekki verði látið reka á reiðanum í þessu efni þar til brýtur á skeri.

Fyrir hönd ráðherra



Sigurgeir Þorgeirsson



Arnór Snæbjörnsson

Landbúnaðarráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Landbúnaðarráðherra
Sendandi: Lögfræðingar landbúnaðarráðuneytisins; Atli Már Ingólfsson og Ingibjörg Ólöf Vilhjálmsdóttir
Dagsetning: 04.04.2005
Málsnúmer: LAN05040022
Bréfalykill: 010

Efni: Túlkun lagaákvæða er varða framleiðslu mjólkur í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, ásamt síðari breytingum.

I. Umfjöllunarefni.

Í minnisblaðinu eru það úrlausnarefni kannað hvort ákvæði í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, ásamt síðari breytingum og stjórnvaldsfyrirmæli byggðum á þeim heimili framleiðslu og sölu á mjólk utan greiðslumarkskerfis laganna.

Minnisblaðið er þannig upp byggt að byrjað er á því að fara yfir þau lög sem gilt hafa um mjólkurframleiðslu hér á landi. Þá er farið yfir tilkomu svokallaðs búmarks og sagan rakin til greiðslumarksisins sem löggin gera ráð fyrir í dag. Þá eru núgildandi lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sérstaklega yfirfarin með tilliti til úrlausnarefnisins, auk sérstakrar skoðunar á atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Dómar Hæstaréttar er varða álitæfnið eru skoðaðir og að lokum er gerð grein fyrir niðurstöðum okkar.

II. Ákvæði ýmissa eldri laga er varða búvöruframleiðslu.

Fyrstu löggin sem sett voru og tóku á framleiðslu búvara eru lög nr. 1/1935 um meðferð og sölu mjólkur og rjóma. Þá komu lög nr. 2/1935, um ráðstafanir til að greiða fyrir viðskiptum með sauðfjárafurðir og ákveða verðlag á þeim. Auk þess lög nr. 11/1946 um verðlagningu landbúnaðarvara o.fl. Þessi lög voru felld úr gildi með lögum nr. 94/1947 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl., sem síðan voru felld að meginmáli inn í lög nr. 59/1960 sem báru sama heiti. Þau lög voru síðan felld að meginmáli inn í lög nr. 101/1966 um framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl. Ein mikilvægasta breyting sem gerð var á þeim lögum voru lög nr. 15/1979 en með þeim lögum var lögfest ný grein er fjallaði um tímabundnar ráðstafanir sem heimiluðu Framleiðsluráði, að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttasambands bænda og staðfestingu landbúnaðarráðuneytisins að ákveða mismunandi verð á búvöru til framleiðenda. En í lögnum er talað um grundvallarverð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en útflutningsverð fyrir það sem umfram er. Með lögum nr. 95/1981 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl.

voru lög nr. 101/1966 síðan felld úr gildi. Þau lög voru felld úr gildi með lögum nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sem síðan voru endurúgefín ásamt nokkrum breytingum með lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Frá árinu 1993 hefur lögnum verið breytt nokkrum sinnum, en helstu breytingar er varða mjólkurframleiðslu eru með lögum nr. 69/1998, 112/1999 og 101/2002.

III. Búmark til greiðslumarks.

Ákvæði um greiðslumark eru í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Í 2. gr. laganna er greiðslumark lögbylis skilgreint svo að það sé tiltekið magn kindakjöts, mælt í kílógrömmum, eða mjólkur, mælt í lítrum, sem ákveðið er fyrir hvert lögbyli samkvæmt búvörusamningi og veitir rétt til beinnar greiðslu úr ríkissjóði. Rætur þessa ákvæðis má rekja til laga nr. 15/1979 um breyting á lögum nr. 101/1966 um Framleiðsluráð landbúnaðarins, verðskráningu, verðmiðlun og sölu á landbúnaðarvörum o.fl., en tilgangur þeirra var að draga úr framleiðslu búvöru, svo að hún hæfði innanlandsmarkaði. Var þar lögfest heimild fyrir Framleiðsluráð landbúnaðarins að fengnu samþykki fulltrúafundar Stéttarsambands bænda og með staðfestingu landbúnaðarráðherra að ákveða mismunandi verð á búvöru til framleiðenda. Var meðal annars heimilt að ákveða framleiðendum fullt grundvallarverð fyrir ákveðinn hluta framleiðslunnar, en útflutningsverð fyrir það, sem umfram var, sbr. a-lið 1. gr. laga nr. 15/1979. Með reglugerð nr. 348/1979 og síðar reglugerð nr. 465/1983 voru settar nánari reglur um framleiðslustjórnunina. Í hinni síðarnefndu var hið svonefnda búmark skilgreint sem *"tala ærgildisafurða sem fundin er fyrir hvern framleiðanda skv. nánari reglum II. kafla og er höfð til viðmiðunar þegar ákveða þarf mismunandi verð fyrir búvöru til framleiðanda vegna framleiðslustjórnunar"*. Samkvæmt II. kafla reglugerðarinnar var meginreglan sú, að miða skyldi við meðaltalsframleiðslu árána 1976, 1977 og 1978 samkvæmt skattframtölum. Hinn 1. júlí 1985 tóku gildi lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Samkvæmt reglugerð nr. 37/1986 um stjórn mjólkurframleiðslunnar verðlagsárið 1985-1986, sem sett var með heimild í þessum lögum, skyldi Framleiðsluráð landbúnaðarins reikna mjólkurframleiðendum svonefndan fullvirðisrétt, sem skilgreindur var í 1. gr. sem *"það framleiðslumagn, sem framleiðandi afhendir til sölu í afurðastöð og honum er ábyrgst fullt verð fyrir skv. reglugerð þessari"*. Í síðastgreindri reglugerð og eftirfarandi reglugerðum voru lagðar hömlur við því að framleiðandi nýtti fullvirðisrétt með öðrum hætti en innleggi sínu í afurðastöð. Við ábúendaskipti taldist framleiðsla fráfarandi bónda og þess, er tók við, framleiðsla lögbylisins viðkomandi verðlagsár og skiptist fullvirðisréttur milli þeirra í hlutfalli við það sem notað hafði verið við ábúendaskiptin, sbr. 23. gr. reglugerðar nr. 339/1986 um búmark og fullvirðisrétt til framleiðslu mjólkur og sauðfjárafurða verðlagsárið 1986-1987. Með samningi ríkisvaldsins við Stéttarsamband bænda 11. mars 1991 var horfið frá greiðslum útflutningsbóta og fullvirðisréttarkerfi og teknar upp beingreiðslur er miðuðust við innanlandsmarkað á hverjum tíma. Með lögum nr. 99/1993, sem áður er getið, kom greiðslumark í stað fullvirðisréttar.

IV. Lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum.

I. Um búvöruframleiðslu gilda nú ákvæði laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Í 1. gr. laganna er fjallað um tilgang laganna og segir þar m.a. að hann sé að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara

til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur, 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 og að nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið. Í nefndaráliti um frv. til laganna segir m.a. að tilgangur þess sé einkum sá að gera nauðsynlegar lagabreytingar í framhaldi af samningi landbúnaðarráðherra og Stéttarsambands bænda um stjórnun mjólkurframleiðslu.

Skilgreiningar eru í 2. gr. laganna, þar er m.a. svohljóðandi skilgreining á framleiðanda og búvörum:

Búvörur teljast í lögum þessum afurðir búfjár, þar með taldar afurðir nautgripa...

Framleiðandi er hver sá, sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú.

II. Í 4. gr. III. kafla búvörulaganna, er fjallar um yfirstjórn og samtök framleiðenda, kemur fram að Bændasamtök Íslands fari með fyrirvar framleiðenda búvara við framkvæmd laganna nema öðruvísi sé kveðið á um í lögnum. Í 5. mgr. 4. gr. segir enn fremur að samningar sem Bændasamtök Íslands eða viðurkennd samtök framleiðenda geri skv. a-lið 1. mgr. 30. gr., skuli vera bindandi fyrir framleiðendur viðkomandi búvara hvort sem þeir séu félagar í Bændasamtökum Íslands, landssamtökum sem viðurkennd eru af landbúnaðarráðherra, eða standi utan ofangreindra félagasamtaka. Í a-lið 1. mgr. 30. gr. segir, að til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara þannig að hún verði í samræmi við tilgang laganna sé landbúnaðarráðherra rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Bændasamtök Íslands um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum skv. 8. gr. Samningarnir skulu gerðir fyrir 1. ágúst ár hvert og gilda næsta verðlagsár. Heimilt er að semja til lengri tíma í einu og að binda samninga við einstakar búvörur. Á sama hátt er landbúnaðarráðherra heimilt í stað ofan nefndra samninga að semja um beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðenda mjólkur- og sauðfjárafurða á lögbýlum.

Í greinargerð með frumvarpinu segir nánar um ákvæði 5. mgr. 4. gr., að í greininni sé ákvæði þess efnis, að samningar, sem gerðir kunna að verða við ríkisvaldið um framleiðslumagn skv. a-lið 30. gr., séu bindandi fyrir viðkomandi framleiðendur-, hvort sem þeir eru félagsbundnir í áðurnefndum samtökum framleiðenda eða standi utan þeirra.

III. Um greiðslu afurðarverðs mjólkur er fjallað í 29. gr. en þar segir:

Nú er ákveðið það magn mjólkur sem framleiðendum eru tryggðar beingreiðslur fyrir samkvæmt heimild í 30. gr. og verð hennar til framleiðanda er ákveðið skv. 8. gr. og er þá afurðastöð skylt að greiða framleiðanda fullt verð innan greiðslumarks samkvæmt gildandi verðlagsgrundvelli á innleggsdegi, sbr. þó 22. gr. Ber að inna greiðslu af hendi eigi síðar en 10. dag næsta mánaðar eftir innleggs mánuð. Heimilt er að semja um annan hátt á greiðslum en að framan greinir.

Taki mjólkursamlag við mjólk umfram greiðslumark framleiðanda sem verður utan heildargreiðslumarks við lokauppgjör skal samsvarandi magn mjólkurafurða markaðsfært erlendis á ábyrgð mjólkursamlags og framleiðanda. Framkvæmdanefnd búvörusamninga getur þó heimilað sölu þeirra innan lands ef gengið hefur á birgðir og skortur á mjólkurvörum er því fyrirsiðanlegur. Um greiðsluskyldu afurðastöðva fyrir innlegg umfram greiðslumark mjólkur, en innan efri marka þess, fer eftir gildandi samningum landbúnaðarráðherra og Bændasamtaka Íslands skv. a-lið 1. mgr. 30. gr. laganna.

Í áður tilvitnaðri 30. gr. laganna er fjallað um stjórn búvöruframleiðslunnar og segir þar að til þess að hafa stjórn á framleiðslu búvara, þannig að hún verði í samræmi við tilgang laganna, sé ráðherra rétt að leita eftir samningum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Bændasamtök Íslands um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verði ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum. Á sama hátt er ráðherra heimilt í stað ofangreindra samninga að semja um beinar greiðslur ríkissjóðs til framleiðenda mjólkur- og sauðfjárafurða á lögbýlum.

X. kafli laganna fjallar um framleiðslu og greiðslumark mjólkur. Kaflanum var bætti við lögum árið 1993 með lögum nr. 99/1993. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að tilgangur þess sé einkum sá að gera nauðsynlegar lagabreytingar í framhaldi af samningi landbúnaðarráðherra og Stéttarsambands bænda um stjórnun búvöruframleiðslu. Með lögnum voru teknar upp beinar greiðslur til bænda í stað niðurgreiðslna. Þeir bændur sem höfðu fullvirðisrétt fyrir 1993 fengu hlutfallslegan rétt miðað við innanlandsneyslu. Réttur þeirra til beinna greiðslna er nefndur greiðslumark og mælist í lítrum mjólkur.

Í 51. gr. laganna er markmið kafans skýrt og m.a. kveðið á það að það sé, að skapa rekstrarumhverfi fyrir framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða til aukinnar hagkvæmi og bættrar afkomu í mjólkurframleiðslunni og að nýta á sem bestan hátt skilyrði til framleiðslu mjólkur fyrir markað innan lands og aðra þá markaði sem teljast hagkvæmir og viðhalda þeim stöðugleika sem náðst hefur milli framleiðslu og eftirspurnar.

Meginákvæði laganna er varða greiðslumark er að finna í 52. gr. laganna en þar segir:

Heildargreiðslumark mjólkur er tiltekið magn mjólkur, mælt í lítrum, sem beingreiðslur ríkissjóðs miðast við. Heildargreiðslumark mjólkur skal ákveðið þremur mánuðum fyrir upphaf hvers verðlagsárs. Við ákvörðun þess skal byggt á neyslu innlendra mjólkurvara sem farið hafa um afurðastöðvar undanfarið tólf mánaða tímabil og áætlun Bændasamtaka Íslands fyrir komandi verðlagsár, að teknu tilliti til birgða. Bændasamtök Íslands skulu byggja áætlun fyrir komandi verðlagsár á upplýsingum frá afurðastöðvum. Við mat á neyslu og birgðum skal miða við gildandi stuðla um samsetningu mjólkurafurða samkvæmt ákvörðun Framkvæmdanefndar búvörusamninga. Verði sala mjólkurafurða undir heildargreiðslumarki ársins þannig að birgðir aukist kemur mismunur til lækkunar á heildargreiðslumarki næsta árs. Á sama hátt hækkar heildargreiðslumark ef sala eykst. Birgðir sem verða til vegna framleiðslu einstakra mjólkurframleiðenda umfram heildargreiðslumark, sbr. 3. mgr., teljast ekki til birgða við ákvörðun heildargreiðslumarks.

Landbúnaðarráðherra skal, að fengnum tillögum framkvæmdanefndar búvörusamninga, ákveða heildargreiðslumark mjólkur fyrir hvert verðlagsár og setja í reglugerð nánari ákvæði um skiptingu þess í greiðslumark lögbýla.

Framleiðsla mjólkur umfram greiðslumark skal fara á erlendan markað á ábyrgð hvers framleiðanda og viðkomandi afurðastöðvar. Framkvæmdanefnd búvörusamninga getur þó heimilað sölu þessara vara innan lands ef heildarframleiðsla verður minni en sala og birgðastæða gefa tilefni til.

Í athugasemdum við 52. gr. laganna segir:

Heildargreiðslumark mjólkur er það magn mjólkur sem beinar greiðslur ríkissjóðs til bænda miðast við. Hér er mælt fyrir um hvernig það er ákveðið og lagt til að það verði 100 milljónir lítra á verðlagsárinu 1992- 1993. Það er sala á innanlandsmarkaði sem heildargreiðslumarkið ræðst fyrst og fremst af. Minni sala og auknar birgðir mjólkurvara koma til lækkunar á heildargreiðslumarki næsta árs og aukin sala til hækkunar á því. Heildargreiðslumark skiptist í greiðslumark lögbýla, en greiðslumark lögbýla á

verðlagsárinu 1992-1993 er ákveðið skv. b. - lið 20. gr frumvarpsins. Miðað er við að sá sem skráður er fyrir greiðslumarki lögbýlis fái beinar greiðslur úr ríkissjóði er nemi 47,1% af framleiðslukostnaði mjólkur.

Árið 1998 var ákvæðið endurútféið og 3. mgr. þess bætt við en ekki er getið sérstaklega um þá málsgrein í athugasemdum með frumvarpinu.

Í 53. gr. laganna er fjallað um greiðslumark. Í greininni kemur fram að greiðslumarkið skuli bundið við lögbýli og Bændasamtök Íslands haldi skrá yfir greiðslumarkshafa.

Í athugasemdum með greininni segir:

Heildargreiðslumark skiptist í greiðslumark lögbýla. Það er því forsenda fyrir beinum greiðslum ríkissjóðs að framleiðslan fari fram á lögbýlum. Í greiðslumarki lögbýla felst í raun að lögbýlið öðlast hlutdeild í markaði mjólkurvara innan lands og hlutdeild í fjárframlagi sem ríkissjóður leggur fram til að tryggja framleiðendum að hluta fullt verð fyrir framleiðsluna. Í hugtakinu felst því ekki framleiðsluheimild eða framleiðsluréttur vegna þess að ekkert stendur í vegi fyrir því samkvæmt búvörulögum eftir 1. september 1992 að framleiðendur og/eða afurðastöðvar geri samning um útflutning á framleiðslu sem er umfram greiðslumark lögbýla eða framleiðslu þeirra sem ekki hafa greiðslumark.

Í 54. gr. er kveðið á um heimild til aðilaskipta að greiðslumarki milli lögbýla, enda séu reglugerðarákvæði uppfyllt.

Í 55. gr. laganna er fjallað um beingreiðslu en hún er framlag úr ríkissjóði til framleiðanda mjólkur og skal svara til 47,1% af verði mjólkur eins og það er ákveðið skv. 8. gr. laganna. Nánar segir í 1. mgr: *Greiðslu til hvers lögbýlis samkvæmt greiðslumarki þess er heimilt að skipta á þann veg að hluti greiðslunnar verði óháður framleiðslu, að því tilskildu að framleiðsla lögbýlis sé ekki minni en tilskilið lágmark sem hlutfall eða heild af greiðslumarki, hluti greiðist eftir framleiðslu og hluti greiðist þannig að það stuðli að sem jafnastri dreifingu innleggs eftir mánuðum. Beingreiðsla skal greiðast mánaðarlega og skal framkvæmdarnefnd búvörusamninga ákveða nánar greiðslutilhögun og fráviksmörk beingreiðslu fyrir upphaf hvers verðlagsárs, að fengnum tillögum Landssambands kúabænda.*

Í 2. - og 3. mgr. 56. gr. laganna segir:

Allir þeir sem hafa fullvirðisrétt/greiðslumark til ráðstöfunar eða hagnýtingar eða hafa með höndum framleiðslu mjólkur eru háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem lög þessi hafa í för með sér.

Landbúnaðarráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um aðlögun og stjórn framleiðslu mjólkur.

Í reglugerð nr. 523/2004 um greiðslumark mjólkur á lögbýlum og beingreiðslur til bænda verðlagsárið 2004-2005 er fjallað um greiðslumark lögbýla og þætti er lúta að nýtingu þess og aðilaskipti. Ákvæði reglugerðarinnar taka því ekki til þeirra framleiðenda sem hugsanlega framleiða mjólk án greiðslumarks.

V. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Í 75. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands er fjallað um atvinnufrelsi manna, þar segir:

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í umsögn um greinina í frumvarpinu segir m.a.:

...er lögð til regla um atvinnufrelsi sem er orðuð með nokkuð öðrum hætti en núgildandi regla um sama efni í 69. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna nema almenningsheill krefji og þurfi lagaboð til. Ákvæðinu í 1. mgr. 13. gr. er í meginráttum ætlað að vera efnislega það sama og eldri reglan ef tekið er mið af hljóðan hennar. Með breyttu orðalagi er þó leitast við að leggja ríkari áherslu á þá meginreglu sem er sett fram í fyrri málslið málsgreinarinnar að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa sjálfir. Að sama skapi er í síðari málsliðnum reynt að draga mun betur fram en í núgildandi reglu að skorður við atvinnufrelsi, sem þurfi að ákveða með lögum, eigi að heyra til undantekninga og verði að helgast af nauðsyn vegna almannahagsmuna. Með því að breyta orðalagi á þennan hátt frá núgildandi reglu er ætlunin að leggja öllu ríkari áherslu á að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu. Má þá hafa í huga að talsvert hefur færst í vöxt á síðari árum að setja atvinnufrelsi skorður, einkum með löggjöf sem felur með einum eða öðrum hætti í sér einkarétt manna með ákveðna menntun eða starfsreynslu til að leggja stund á tiltekna atvinnu. Ástæða er einnig til að minnast þess að löggjöf af öðrum meiði getur einnig talist leiða til takmörkunar á atvinnufrelsi, t.d. þegar ákveðið er í lögum að opinbert leyfi þurfi til að starfa í tiltekinni atvinnugrein, svo sem á við um verzlunarleyfi, eða heimild er veitt í lögum til að svipta mann rétti til að stunda ákveðna atvinnu eða banna honum það.

Í dómaframkvæmd Hæstaréttar hefur rétturinn talið að löggjafinn ætti sjálfur fullnaðarmat á því hvort áskilnaður stjórnarskrárinnar um almannahagsmunum sé uppfylltur, sjá H 1937:332, 1964:960, og 1988:1532.

Í Hæstaréttardómi nr. 221/1995 segir að með lagasetningu sinni og er þá átt við lög nr. 46/1985, sem núverandi lög byggjast að stofni til á, hafi löggjafinn hlutast til um atvinnuréttindi bænda sem varin séu af 69. gr. stjkskr, nú 75. gr. Hæstiréttur hefur því tekið afstöðu til þess að lagasetning löggjafans er varðar beingreiðslur komi inn á svið atvinnufrelsisákvæðis stjórnarskrárinnar og þarf lagasetningin því að uppfylla áskilnað hennar.

VI. Úrskurðir Hæstaréttar tengdir úrlausnarefninu.

Í stuttu máli sagt hefur Hæstiréttur ekki fjallað beint um það hvort framleiðsla utan við greiðslumarkskerfi laga nr. 99/1993, sé heimil. Rétturinn hefur hins vegar skilgreint hvað fellst í hugtakinu "beingreiðsla" með eftirfarandi hætti, sbr. einkum Hæstaréttardóm nr. 177/2003, sbr. og Hæstaréttardóm nr. 310/1999. Í hinum síðargreinda dómi er umfjöllun um greiðslumark lögbýlis. Er vitnað til þess að í öðrum dómum réttarins hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að búmarki hafi ekki verið úthlutað sem framleiðslurétti heldur hafi það verið viðmiðunartala, sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá. Við þetta hafi skapast takmarkaður réttur framleiðanda búvara sem geti haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá og slík réttindi yrðu ekki skert nema með heimild í lögum, þar sem jafnræðis væri gætt. Þessi niðurstaða ætti einnig við um greiðslumark samkvæmt lögum nr. 99/1993. Í Hæstaréttardómi 177/2003 segir nánar að skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 99/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 124/1995, sé beingreiðslumark tiltekin fjárhæð sem ákveðin er í 37. gr. laganna og skiptist milli lögbýla

eftir greiðslumarki þeirra. Þá er vitnað til þess að í lögum komi fram að greiðslumark löbýlis veiti rétt til beingreiðslna. Samkvæmt þessu er það álit réttarins að samkvæmt lögum séu beingreiðslur framlag ríkisins til mjólkurframleiðenda, sem byggist á samningi milli bænda og ríkisvaldsins, sem heimild sé fyrir í lögum og sé því ætlað að bæta framleiðendum þann kostnað sem þeir hafi af framleiðslunni og ekki fæst endurgreiddur í afurðaverði vörunnar.

VII. Samantekt.

Í tengslum við skoðun á því hvort ákvæði í lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, ásamt síðari breytingum og stjórnvaldsfyrirmæli byggðum á þeim heimili framleiðslu og sölu á mjólk utan greiðslumarkskerfis laganna voru viðeigandi réttarheimildir skoðaðar.

I. Í tilgangssákvæði 1. gr. laga nr. 99/1993 kemur fram að tilgangur laganna sé að stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur, 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 og að nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið. Skv. 2. gr. laganna eru búvörur afurðir búfjár, þar með taldar afurðir nautgripa og framleiðandi hver sá, sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú. Í 2. mgr. 56. gr. laganna kemur fram að allir þeir sem hafa fullvirðisrétt/greiðslumark til ráðstöfunar eða hagnýtingar eða hafa með höndum framleiðslu mjólkur séu háðir þeim breytingum á réttarstöðu sem löggin hafa í för með sér. Samkvæmt framansögðu virðist það hafa verið ætlan löggjafans að láta löggin taka til allra framleiðenda búvara í landinu. Markmið ákvæða laganna er varða mjólkurframleiðslu koma fram í 51. gr. laganna. Þar segir:

Markmið með ákvæðum þessa kafla um framleiðslu mjólkur eru:

a. að skapa rekstrarumhverfi fyrir framleiðslu og vinnslu mjólkurafurða sem leiði af sér aukna hagkvæmni,

b. að bæta afkomumöguleika í mjólkurframleiðslu svo að nauðsynleg nýliðun og eðlileg endurnýjun fjárfestinga geti orðið,

c. að nýta á sem bestan hátt skilyrði til framleiðslu mjólkur fyrir markað innan lands og aðra þá markaði sem teljast hagkvæmir og viðhalda þeim stöðugleika sem náðst hefur milli framleiðslu og eftirspurnar.

Ef litið er til þess hver markmið löggjafans eru eins og þeim er lýst hér að ofan verður ekki betur séð en að til að ná þeim hafi það verið ætlan löggjafans að ná til allra framleiðenda mjólkur á landinu, sbr. skilgreiningu í 2. gr. á framleiðanda og markmið a-c liða 51. gr. laganna. Hins vegar kemur þessi hugsanlega ætlan löggjafans hvergi skýrt fram í lögum nr. 99/1993, eða í lögskýringargögnum sem þeim fylgja.

II. Í III. kafla búvörulaganna er fjallað um einskonar umboð Bændasamtaka Íslands eða búgreinasamtaka sem landbúnaðarráðherra viðurkennir til þess að gera samninga fyrir hönd allra framleiðenda í viðkomandi búgrein um magn mjólkur- og sauðfjárafurða sem framleiðendum verður ábyrgt fullt verð fyrir á samningstímanum skv. 8. gr., hvort sem þeir eru innan félagasamtakanna eða ekki. Því má spyrja þeirrar spurningar, hvort allir framleiðendur í landinu séu þar með bundnir við ákvæði samnings Bændasamtaka Íslands og

ríkisvaldsin um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu. Með hliðsjón af orðalagi 5. mgr. 4. gr. svo og orðalagi greinargerðar verður hins vegar að skilja greinina sem svo að með þessu sé Bændasamtökum Íslands veitt lögákveðið umboð til að semja fyrir hönd allra þeirra sem eru handhafar greiðslumarks hvort sem þeir séu aðilar að Bændasamtökum Íslands eða búgreinasamtökum sem viðurkennd eru af landbúnaðarráðherra og því innan heildargreiðslumarksins eins og það er ákveðið á hverjum tíma. Samkvæmt þessu hafa Bændasamtök Íslands því ekki umboð til þess að semja fyrir hönd þeirra sem ekki eiga rétt til úthlutunar úr heildargreiðslumarki hvers árs, þ.e. þeirra sem framleiða mjólk án greiðslumarks. !

III. Um greiðslu afurðarverðs mjólkur er fjallað í 29. gr. laganna. Með hliðsjón af orðalagi 2. mgr. virðist greinin fjalla um það þegar framleiðandi sem hefur yfir greiðslumarki að ráða framleiðir umfram greiðslumark sitt og leggur afurðirnar inn í afurðastöð. Komi slík staða upp ber afurðastöð að markaðsfæra sama magn mjólkurafurða erlendis á ábyrgð afurðastöðvar og framleiðanda. Þó getur Framkvæmdanefnd búvörusamninga heimilað sölu afurðanna innan lands ef gengið hefur á byrgðir og skortur á mjólkurvörum er fyrirsjáanlegur. Greinin tekur því ekki að því er virðist á því hvernig fara skuli með afurðir framleiðanda sem ekki hefur yfir greiðslumarki að ráða.

IV. Í 52. gr. kemur fram að heildargreiðslumark mjólkur er tiltekið magn mjólkur, mælt í lítrum, sem beingreiðslur ríkissjóðs miðast við. Í greininni eru enn fremur nánari ákvæði um hvernig heildargreiðslumarkið er ákveðið og kveðið á um heimild landbúnaðarráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um skiptingu þess í greiðslumark lögbýla. Í 3. mgr. greinarinnar segir að framleiðsla mjólkur umfram greiðslumark skuli fara á erlendan markað á ábyrgð hvers framleiðanda og viðkomandi afurðastöðvar. Framkvæmdanefnd búvörusamninga geti þó heimilað sölu þessara vara innan lands ef heildarframleiðsla verður minni en sala og birgðastaða gefa tilefni til. Ákvæði 3. mgr. 52. gr. er sambærileg við 29. gr. laganna þar sem kveðið er á um skyldu til útflutnings á framleiðslu umfram greiðslumark. Með hliðsjón af orðalagi 3. mgr. 52. gr. verður að telja að orðalag málgreinarinnar taki til þeirra framleiðanda sem eiga hlutdeild í heildargreiðslumarki en framleiða umfram þá heimild. Þannig virðist vafasamt að útflutningsskylda 3. mgr. 52. gr. taki beint til þeirra framleiðenda sem framleiða mjólk án hlutdeildar í heildargreiðslumarki, enda framleiða þeir þá ekki umfram greiðslumark, þar sem þeir njóta þess ekki. !

Í 53. gr. laganna er nánar fjallað um greiðslumark. Í greininni kemur fram að greiðslumarkið skuli bundið við lögbýli.

Í athugasemdum með greininni segir:

Heildargreiðslumark skiptist í greiðslumark lögbýla. Það er því forsenda fyrir beinum greiðslum ríkissjóðs að framleiðslan fari fram á lögbýlum. Í greiðslumarki lögbýla felst í raun að lögbýlið öðlast hlutdeild í markaði mjólkurvara innan lands og hlutdeild í fjárframlagi sem ríkissjóður leggur fram til að tryggja framleiðendum að hluta fullt verð fyrir framleiðsluna. Í hugtakinu felst því ekki framleiðsluheimild eða framleiðsluréttur vegna þess að ekkert stendur í vegi fyrir því samkvæmt búvörulögum eftir 1. september 1992 að framleiðendur og/eða afurðastöðvar geri samning um útflutning á framleiðslu sem er umfram greiðslumark lögbýla eða framleiðslu þeirra sem ekki hafa greiðslumark.

Þegar ofangreind ummæli í greinargerð eru skoðuð er ljóst að beingreiðslur verða ekki greiddar út til annarra en þeirra sem stunda mjólkurframleiðslu á lögbýlum og eru greiðslumarkshafar. Af orðalaginu er hins vegar ekki hægt að draga þá ályktun að aðrir sem

kynnu að vilja hefja framleiðslu á mjólk án greiðslumarks og þar með án lögvarðrar hlutdeildar í innanlandsmarkaði og til tryggingar að hluta til á fullu verði fyrir framleiðsluna, sé slík framleiðsla óheimil.

V. Ákvæði laganna sem fjalla um framleiðslu og sölu á mjólk og mjólkurafurðum eru um margt lík ákvæðum laganna sem fjalla um framleiðslu á sauðfjárafurðum sem fram kom í IX. kafla laganna. Í sambandi við túlkun ákvæða er varða framleiðslu mjólkur ber því að geta þess að geta að um nokkurt skeið hefur verið viðurkennt að allir geti framleitt og selt sauðfjárafurðir óháð því hvort viðkomandi framleiðandi hafi greiðslumark eða ekki. Hins vegar hefur sú skylda verið lögð á alla sauðfjárframleiðendur eins og kemur fram í 6. mgr. 29. gr. að taka þátt í útflutningi og sæta útflutningsuppgjöri vegna útflutningskvaðar fyrir sama hlutfall af framleiðslu sinni að undanskildu því magni sem framleiðandi tekur til eigin nota samkvæmt reglugerðarheimild.

Sigurður Líndal, prófessor segir í grein sinni er nefnist: Stjórn búvöruframleiðslunnar og Stjórnskipan Íslands á bls. 51, um þá grundvallarbreytingu sem varð á lögum nr. 101/1966 með lögum nr. 15/1979 er vörðuðu búmark og atvinnufrelsi manna: "*Ljóst er að ekki er beint verið að leggja bönd á að menn framleiði heldur er einungis verið að takmarka framleiðslumagn sem hver framleiðandi fær fullt grundvallarverð fyrir. Í reynd eru lagðar hömlur á atvinnustarfsemi upp á þau býti sem löggjafinn bauð framleiðendum allt til gildistöku laga nr. 15/1979.*"

VI. Í 75. gr. Stjórnarskrárinnar kemur fram að öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa, en heimilt er að setja þessu frelsi skorður með lögum enda krefjist almannahagsmunir þess. Samkvæmt þessu þurfa ákvæði sem takmarka atvinnufrelsi manna að eiga sér skýra lagastoð og uppfylli skilyrði um að almannahagsmunir krefjist. Með hliðsjón af því að dómstólar hafa veitt löggjafarvaldinu rúmar heimildir til þess að skilgreina hvað teljast almannahagsmunir virðist ljóst að tilgangur búvörlaga um stjórnun á framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum getur hæglega uppfyllt skilyrði um almannahagsmuni. Hins vegar eru ákvæði búvörlaga nr. 99/1993 er varða það hvort framleiðendum sem ekki hafa greiðslumark sé óheimilt að stunda mjólkurframleiðslu utan þess kerfis sem lögín mæla fyrir um, ekki skýr hvað slíka takmörkun varðar. Í lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 segir í 4. gr. "*Enginn má stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Veiðileyfi skulu gefin út til árs í senn.*" Í lögnum er síðan að finna nánari ákvæði um aflamark á fiskiskipum og að fiskiskipum sem úthlutað hefur verið veiðileyfi sé óheimilt að stunda fiskveiðar í atvinnuskyni án aflamarks samkvæmt lögnum. Telja verður að ef það hafi verið ætlan löggjafans við setningu laga nr. 99/1993, að útiloka aðra frá framleiðslu mjólkur en greiðslumarkshafa hafi verið nauðsynlegt, til að uppfylla lagaskilyrði 75. gr. stjórnarskrárinnar, að taka slíkt skýrt fram í lögnum, t.d. með svipuðum hætti og gert er í tilvitnuðu ákvæði laga um stjórn fiskveiða.

VII. Þrátt fyrir að Hæstiréttur hafi ekki í dómum sínum tekið skýrt afstöðu til þess úrlausnarefnis sem hér er til skoðunar, má af dómafordæmum hans ráða að greiðslumark, sem byggist á framleiðslurétti, sem aftur byggir á búmarki hafi ekki verið úthlutað sem framleiðslurétti, heldur hafi það eingöngu verið viðmiðunartala, sem skerðing á afurðaverði reiknaðist frá. Við úthlutun þess skapaðist takmarkaður réttur til handa framleiðendum búvara, sem gæti haft fjárhagslega þýðingu fyrir þá og slík réttindum yrðu ekki skert nema með heimild í lögum, þar sem jafnræðis yrði gætt og eigi þetta við um greiðslumark samkvæmt lögum nr. 99/1993. Samkvæmt þessu má draga þá ályktun að þar sem ekki er um

lögvarinn einkarétt til framleiðslu að ræða sem einstakir aðilar njóta einir, en aðrir ekki, heldur rétt til beinna greiðslna úr ríkissjóði, sé öðrum aðilum en þeim sem njóta beinna greiðslna heimilt að framleiða mjólk, þó þeir öðlist ekki með því rétt til beingreiðslna. / ?

VIII. Í ákvæðum 19. gr. laga nr. 99/1993 er fjallað um verðmiðlunargjald sem innheimta skal af mjólk sem lögð er inn í afurðastöð innan greiðslumarks og skal það vera 0,65 kr. á lítra mjólkur. Í greininni kemur einnig fram að tekjum af verðmiðlunargjaldi skuli m.a. varið til verðmiðlunar milli afurðastöðva til að jafna flutningskostnað frá framleiðendum að afurðastöðvum í þeim tilgangi að auðvelda hagkvæman rekstur stöðvanna, og til að koma á hentugri verkaskiptingu á milli afurðastöðva, og til að jafna aðstöðu afurðastöðvanna til að koma framleiðsluvörum sínum á markað. Í 22. gr. kemur fram að innheimta skuli verðtilfærslugjald hjá afurðastöðvum af hverjum innvegnum mjólkurlítra í afurðastöð innan greiðslumarks og skal gjaldið vera 2,65 kr. á hvern lítra mjólkur.

Í ofangreindum ákvæðum 19. og 22. gr. laganna er því gert ráð fyrir því að einungis mjólk sem lögð er inn í afurðastöð og telst innan greiðslumarks falli undir ákvæði greinanna. Samkvæmt þessu má því gagnálykta á þá leið að mjólk frá öðrum framleiðendum en þeim sem hafa greiðslumark falli ekki undir ákvæði 19. og 22. gr. // ?

Í 3. og 4. mgr. 24. gr. er fjallað um að afurðastöðvar og heildsöluaðila, sem versla með gjaldskyldar búvörur, skuli standa Bændasamtökum Íslands skil á verðmiðlunar- og framleiðslugjöldum svo og þeim gjöldum sem á eru lögð skv. 25. gr. Eins er kveðið á um að selji framleiðandi búvörur sínar beint til neytenda beri honum að standa skil á gjöldum þessum til Bændasamtaka Íslands. Af orðalagi greinarinnar og með hliðsjón af ákvæðum 19. og 22. gr. sem rakin eru hér að ofan má ætla að sá aðili sem framleiðir innan greiðslumarks og selur beint til neytenda beri skylda til að standa skil á þessum gjöldum. Ákvæðið virðist því ekki taka til þeirra framleiðenda sem framleiða án greiðslumarks.

Í ákvæði 28. gr. er kveðið á um það að afurðastöð sé skylt að haga greiðslum til framleiðanda fyrir innlagðar búvörur í samræmi við ákvæði laganna og þeirra samninga og ákvarðana sem teknar eru með heimild í þeim. Einnig er í 29. gr. laganna ákvæði um það með hvaða hætti afurðastöð greiðir greiðslumarkshafa fyrir innlegg hans. Í 2. mgr. 29. gr. er ákvæði er varðar mjólk sem innlögð er umfram greiðslumark framleiðanda og kveður á um það að samsvarandi magn mjólkurafurða skuli markaðsfært erlendis á ábyrgð mjólkursamlags og framleiðanda. Ákvæðið er samsvarandi ákvæðum 3. mgr. 52. gr.

Með vísan til þeirra ákvæða laganna sem rakin hafa verið hér að framan og fjalla um afurðastöðvar fæst ekki séð að þau séu ósamhljóða þeim ákvæðum sem áður hefur verið fjallað um og benda til þess að framleiðsla á mjólk utan greiðslumarks sé heimil. Ákvæði 19. og 22. gr. fjalla eins og áður er greint frá um verðmiðlunargjald af mjólk sem framleidd er innan greiðslumarks en taka skv. orðanna hljóðan ekki til mjólkur sem framleidd er utan greiðslumarks.

VIII. Niðurstaða.

Með vísan til þess sem rakið er í kafla VII., hér að ofan, er það niðurstaða undirritaðra að ákvæði laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum heimili framleiðslu og sölu á mjólk utan greiðslumarkskerfis laganna. Niðurstaða þessi byggist á því að ákvæði laganna 99/1993 takmarka ekki með skýrum hætti framleiðslu á mjólk og mjólkurvörum utan

laganna eins og nauðsynlegt hefði verið í samræmi við ákvæði 75. gr. Stjórnarskrárinnar, ef ætlan löggjafans var að einskorða framleiðslu mjólkur einungis við handhafa greiðslumarks.

