

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. desember 2020
Tilv.: 2012001

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, nr. 99/1993 (úthlutun tollkvóta), 376 mál.

1. Frumvarpið og greinargerð

1. Vísað er til umsagnarbeiðni atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 4. desember sl., vegna frumvarps til lag um breytingar á búvörulögum, nr. 99/1993 um úthlutun tollkvóta. Í 2. gr. frumvarpsins segir að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem er svohljóðandi:

„Brátt fyrir 7.–9. másl. 3. mgr. 65. gr. skal verð tollkvóta frá og með gildistöku laganna til 1. febrúar 2022 ráðast af fjárhæð tilboða hverju sinni. Kvótanum verður því fyrst úthlutað til hæstbjóðanda, svo til þess er næsthæst bauð og þannig koll af kalli uns tiltækum kvóta hefur verið úthlutað. Það fyrirkomulag sem kveðið er á um í 7., 8. og 9. másl. 3. mgr. 65. gr. mun þannig næst koma til framkvæmda eftir 1. febrúar árið 2022.“

2. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að með þessu sé eldra útboðsfyrirkomulag tollkvóta endurvakið tímabundið í ljósi þeirra erfiðu aðstæðna sem nú ríkja á markaði vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Meginmarkmið frumvarpsins sé að lágmarka áhrif kórónuveirufaraldursins á innlenda framleiðslu landbúnaðarafurða. Þá sé lögð til breyting á númerum í 1. mgr. 65. gr. búvörulaga, nr. 99/1993, þar sem númerin hafa verið uppfærð í tollskránni.
3. Í greinargerð kemur fram að með lagabreytingu sem tók gildi þann 1. janúar 2020 hafi svokölluðu jafnvægisútboði verið komið á vegna úthlutunar tollkvóta. Framangreint fyrirkomulag útboðs hafi verið lagt til með hliðsjón af tillögum starfshóps um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara. Meginefni þeirra breytinga hafi verið að draga úr kostnaði þeirra sem fengju úthlutað tollkvóta, og stuðla þar með að auknum ábata neytenda, í ljósi nýrra samninga milli Íslands og Evrópusambandsins (ESB) um viðskipti með landbúnaðarvörur sem voru undirritaðir 17. september 2015 og tóku gildi 1. maí 2018. Með samningunum hafi tollkvótar fyrir landbúnaðarvörur verið auknir til muna. Lagabreytingin hafi verið lögð fram í ljósi þeirra aðstæðna sem þá ríktu. Meðal annars hafi verið horft til þess að hér á landi yrðu um tvær milljónir ferðamanna á ári hverju.
4. Fram kemur að staðan sé nú talsvert breytt vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar með gríðarlegri fækkun ferðamanna. Það sé innlend matvælaframleiðsla sem taki það högg og við því þurfi að bregðast með framangreindu frumvarpi en með því sé lagt til að eldra fyrirkomulag útboðs tollkvóta verði tekið upp að nýju þar til 1. febrúar 2022. Ef kemur til þess að tollkvóti verði



boðinn út allt fram til 1. febrúar 2022 verði það samkvæmt áður gildandi útboðsfyrirkomulagi þar sem tilboðsgjafar greiða þá fjárhæð sem tilboð þeirra hljóðar upp á en ekki lægsta samþykktu verð líkt og jafnvægisútboðið gerir ráð fyrir.

2. Umsögn Samkeppniseftirlitsins

5. Samkeppniseftirlitið gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarpið, m.a. af eftirgreindum ástæðum:

- a) Frumvarpið felur í sér frávík frá þeirri stefnumörkun sem stjórnvöld flestra ríkja og meginþorri fræðimanna eru sammála um, þ.e. að efnahagsáföllum skuli jafnan mætt með því að efla samkeppni, en ekki veikja hana. Rannsóknir hafa sýnt að aðgerðir sem fela í sér veikingu samkeppni eru til þess fallnar að lengja efnahagsferiðleika á mörkuðum.

Eitt frægasta dæmi um þetta eru aðgerðir bandarískra stjórnvalda í kreppunni miklu, sem einkum miðuðu að því að reisa tollamúra til verndar innlendri framleiðslu og víkja til hliðar samkeppnisreglum. Þessar aðgerðir eru taldar hafa dýpkað kreppuna í Bandaríkjunum verulega og lengt hana um allt að sjö ár. Á árinu 1938 breyttu bandarísk stjórnvöld um stefnu og lögðu áherslu á að efla samkeppni. Rannsóknir sýna að þessi stefnubreyting hafi stuðlað að efnahagsbata.¹

- b) Með frumvarpinu er farin þveröfug leið við þá sem farin var á grænmetismarkaði þegar stjórnvöld fóru að tilmælum samkeppnisyfirvalda og afnámu tolla á ákveðnum tegundum af grænmeti, í kjölfar þess að þau höfðu afhjúpað ólöglegt verðsamráð í framleiðslu og dreifingu á grænmeti á árinu 2001. Samhliða breytingu á tollum var stuðningi til grænmetisframleiðenda breytt með þeim hætti að hann færðist úr því að vera markaðstruflandi í það að styðja innlenda framleiðendur til þess að takast á við aukna samkeppni. Til langs tíma leiddu aðgerðirnar til þess að innlend grænmetisframleiðsla jókst, smásöluverð lækkaði og neysla jókst. Þessar breytingar bættu þannig bæði hag innlendra grænmetisframleiðenda og neytenda.
- c) Frumvarpið mun, samkvæmt efni sínu, fyrst og fremst verja innlendar afurðastöðvar fyrir samkeppni og skapa þeim svigrúm til þess að bæta rekstrarstöðu sína með hækkun verðs til neytenda. Breytingarnar eru því eðli máls samkvæmt til þess fallnar að hægja á eigin hagræðingu og breytingum sem fyrirtæki í rekstrarferiðleikum eru að jafnaði knúin til að framkvæma þegar þau búa við virka samkeppni. Sömuleiðis dregur úr hvötum til nýsköpunar sem best þrífst í samkeppnisumhverfi.
- d) Tillögur frumvarpsins fela ekki í sér neina tryggingu fyrir því að hagur bænda vænkist, nái þær fram að ganga. Vissulega kann svigrúm afurðastöðva til þess að borga hærra afurðaverð til bænda að aukast, á munur kann að vera á flokkum afurða í þessu sambandi. Hins vegar felur frumvarpið ekki í sér neina tryggingu fyrir því að svo verði.

Hafa ber í huga í þessu sambandi það aðhald sem bændum er kleift að sýna viðsejendum sínum, þ.e. afurðastöðvum, hefur farið þverrandi. Þannig er t.d. ekki til að dreifa samkeppni í kaupum á mjólk frá bændum, auk þess sem bændur eru ekki lengur eigendur

¹ Sjá skýrslu nr. 2/2008, *Óflug uppbygging – Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, kafli II.2. https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/oflug_uppbygging_opnun_markada_og_efling_atvinnustarfsemi_2_2008.pdf



kjötafurðastöðva nema að hluta til og geta því ekki beitt eigendaaðhaldi nema að takmörkuðu leyti.²

Sem dæmi um slaka samningsstöðu bænda gagnvart afurðastöðvum má nefna að nú í haust gáfu sláturhúsin ekki út afurðaverð til sauðfjárþænda fyrr en sláturtíðin var hafin.³ Á árunum 2017 og 2018 þurftu bændur að taka á sig verulega lækkun afurðaverðs. Vandséð er að önnur atvinnugrein á Íslandi búi við meiri afarkosti í rekstri sínum og bændur.

- e) Það leiðir óhjákvæmilega af ákvæðum frumvarpsins, verði það að lögum, að verð á landbúnaðarafurðum til neytenda mun hækka og hagsmunir þeirra skaðast að öðru leyti. Með aðgerðum af þessu tagi er misvel stöddum heimilum ætlað að taka á sig aukinn kostnað vegna rekstrarerfiðleika afurðastöðva. Eru þessar aðgerðir því í beinu ósamræmi við aðrar aðgerðir stjórnvalda á tímum heimsfaraldursins, sem miða að því að bæta stöðu heimilanna.
 - f) Þau rök sem reifuð eru í frumvarpinu fyrir tillögum þess eru í beinu ósamræmi við þær röksemdir sem færðar voru fram í frumvarpi til núgildandi laga. Breytingarnar nú eru rökstuddar með því að nauðsynlegt sé að takmarka áhrif kórónuveirufaraldursins og draga úr tjóni sem innlendir framleiðendur hafi nú þegar orðið fyrir. Frumvarpið sem kvað á um núgildandi fyrirkomulag tollkvóta var á hinn bóginn rökstutt með því að með breytingunni væri verið að „*stuðla að auknum ábata neytenda og aukinni samkeppni á markaði með landbúnaðarvörur, en jafnframt að gæta að hagsmunum innlendra framleiðenda.*“
6. Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að frumvarpið, verði það að lögum, sé til þess fallið að skaða hagsmuni neytenda sem og bænda. Þar að auki er sú aðferðafræði sem beitt er með frumvarpinu til þess fallin að draga rekstrarerfiðleika í greininni á langinn og seinka efnahagslegum bata þegar yfirstandandi faraldri lýkur.
7. Á hinn bóginn verður ekki um það deilt að ýmsar greinar íslensks landbúnaðar standa illa og rekstrargrundvöllur margra bænda er brostinn. Yfirstandandi heimsfaraldur og fækkun ferðamanna sem af honum hlýst eykur á þann vanda. Við blasir því að stuðningsaðgerða er þörf.
8. Það eru hins vegar til aðrar leiðir til þess að styðja við íslenskan landbúnað, sem eru ekki markaðstruflandi með sama hætti og þær sem lagðar eru til með fyrirbyggjandi frumvarpi. Nefna má sem dæmi eftirfarandi aðgerðir:
- a) Beinn fjárstuðningur við bændur, sem t.d. miðar að því að bæta þeim tjón af völdum heimsfaraldursins. Fyrir liggur að stjórnvöld hafa ráðist í bæði almennar og sértækar aðgerðir sem fela í sér beinan fjárhagslegan stuðning við atvinnurekstur, einstakar atvinnugreinar og jafnvel tiltekin fyrirtæki. Vandséð er af hverju slíkar aðgerðir ættu ekki að koma til skoðunar þegar bændur eiga í hlut.

² Samkvæmt nýlegum upplýsingum sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað má áætla (með fyrirvara um nánari athugun) að kjötafurðastöðvar sem eru að engu leyti eða í minnihlutaeigu bænda hafi á árinu 2019 haft um 44% hlutdeild, m.v. innlagnir bænda, í sauðfjárafurðum, 48% í nautakjöti og 72% í hrossakjöti. Er hér um að ræða afurðastöðvarnar SAH afurðir (í eigu sömu aðila og eiga Kjarnafæði), Sláturfélag Vopnfirðinga, Fjallalamb og Sláturfélag Suðurlands. Hér ber að geta þess að tveir stærstu eigendur Sláturfélags Suðurlands eru Birta lífeyrissjóður með 33,71% og Landsbankinn með 20,61%. Þessir aðilar eiga hins vegar í B-deild hlutafjárins og hafa því ekki atkvæðisrétt á stjórnar- og aðalfundum en það gera eigendur í A-deild.

³ Sjá: <https://austurfrett.is/frettir/allavega-vika-i-adh-afurdhaverdh-i-slaturtidhinni-liggi-fyrir> og <https://www.ruv.is/frett/2020/11/09/hafa-thungar-ahyggjur-af-lagu-verdi-til-saudfjarbaenda>



- b) Breytingar á regluumhverfi og stjórnsýslu sem gerir bændum betur kleift að vinna afurðir sínar sjálfir og bjóða þær neytendum á grundvelli eigin hugvits og nýsköpunar. Með því gætu bændur sýnt bæði kjötafurðastöðvum og dagvöruverslunum aukið aðhald.

Ljóst er að bændur búa að þessu leyti við miklar hindranir sem rekja má til laga og reglna eða framkvæmdar á þeim. Þeir búa einnig við hindranir á markaði, en sem dæmi um það má nefna að þegar sauðfjárbændur hugðust bregðast við stórfelldri lækkun afurðaverðs árið 2017 með því að nýta sér rétt til þess að taka hluta afurða sinna heim til eigin sölu, hækkuðu flestar kjötafurðastöðvar svokallað heimtökugjald.

- c) Ýmsar aðrar leiðir eru færar til þess að efla stöðu bænda gagnvart viðsemjendum sínum. Þannig kemur til álita að auðvelda bændum og hvetja þá til aukins samstarfs sín á milli, með það að markmiði að bæta samningsstöðu þeirra gagnvart afurðastöðvum, gera þeim kleift að ná að nýju tókum á eigin framleiðslu, auka hagræði í búrekstri og skapa aukið samkeppnislegt aðhald á markaðnum. Bændur eru staddir á ákveðnum upphafspunkti, þar sem þeir hafa að verulegu leyti misst forræði á því afurðavinnskulerfi sem þeir byggðu upp á síðustu öld. Mögulega þurfa stjórnvöld að grípa til aðgerða sem gera bændum kleift að ná vopnum sínum að þessu leyti.

Í þessu skyni kemur til greina að heimila bændum, á þeim sviðum landbúnaðar þar sem rekstrareiningar eru mjög litlar, samstarf sín á milli umfram það sem núgildandi samkeppnislög heimila, með líkum hætti og gert hefur verið í Noregi og á vettvangi Evrópusambandsins. Slíkar undanþágur gætu þó ekki náð til samstarfs starfandi afurðastöðva enda eru þær að takmörkuðu leyti í beinni eigu og undir stjórn bænda sjálfra.

9. Framangreindar stuðningsaðgerðir gagnvart bændum eiga það sammerkt að koma neytendum einnig til góða, því sterkari staða bænda gagnvart afurðastöðvum og dagvöruverslun er til þess fallin að auka samkeppni, lækka vöruverð, bæta gæði og auka fjölbreytni á grundvelli nýsköpunar.
10. Kjarni málsins er sá að móta þarf heildstæða stefnu á þessu sviði þar sem mögulegar stuðningsaðgerðir eru vegnar og metnar og þær valdar sem síður skaða samkeppni og byggja fremur undir virka samkeppni, neytendum og bændum til hagsbóta.
11. Samkeppniseftirlitið leggst því gegn samþykkt fyrirliggjandi frumvarps og telur að ýmsar betri leiðir séu færar til þess að skjóta sterkari stöðum undir íslenskan landbúnað.
12. Samkeppniseftirlitið vísar einnig til fyrri umfjöllunar um landbúnað. Nefna má eftirfarandi í því sambandi:
- [Skýrsla](#) nr. 1/2015, *Leiðbeining um samkeppni á dagvörumarkaði*.⁴
 - [Umsögn](#) dags. 6. júní 2016, við frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, þingskjal 1108 – 680. mál.⁵
 - [Minnisblað](#), dags. 23. ágúst 2016, til atvinnuveganefndar Alþingis, vegna frumvarps til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum.⁶
 - [Umsögn](#), dags. 25. nóvember 2020, við frumvarp til laga um búvörulög og búnaðarlög (verðlagsnefnd búvara, undanþágur frá ákvæðum samkeppnislaga, verðjöfnunargjald), 229. mál.⁷

⁴ <https://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2015/Matvoruskyrsla2015.pdf>

⁵ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-1710.pdf>

⁶ <https://www.althingi.is/alttext/erindi/145/145-1878.pdf>

⁷ <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Umsogn-14-2020.pdf>



- [Umsögn](#), dags. 25. nóvember 2020, við þingsályktunartillögu um stóreflingu innlendrar matvælaframleiðslu og öruggt og fyrirsjáanlegt rekstrarumhverfi landbúnaðar, 42. mál.⁸

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

⁸ <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Umsogn-13-2020.pdf>