

Sent í tölvupósti

Reykjavík, 5. desember 2023

Alþingi
Atvinnuveganefnd
v.t. Þórarinn Ingi Pétursson, formaður

Efni: Umsögn til atvinnuveganefndar um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (framleiðendafélög), 505. mál, 154. löggjafarþingi.

Um aðdragandann

Spretthópur matvælaráðherra skilaði af sér skýrslunni *Sprett úr spori* þann 14. júní 2022 en hópurinn fjallaði um stöðu matvælaframleiðslu á Íslandi. Í skýrslunni voru lagðar til ýmsar tillögur sem ætlað var að auka viðnámsþrótt atvinnugreinarinnar og tryggja eftir föngum fæðuöryggi þjóðarinnar. Í tillögum spretthópsins um beinar aðgerðir á árinu 2022 sagði m.a.:

6. Við blasir að mikil þörf er fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og eru í því fölgendir umtalsverðir hagsmunir bæði neytenda og bænda. [...]. Hópurinn leggur því til að veitt verði tímabundin heimild í lögum, t.d. til fjögurra ára fyrir sláturleyfishafa og frumvinnslu afurðastöðva í kjötvinnslu til samstarfs um sameiningu eininga, samninga sín í millum og verkaskiptingu. Samtökum fyrirtækja í þessum geira verði gert að skila til stjórnvalda fyrir haustið áætlun um hvernig þau hyggist nýta slíkar samstarfs- og hagræðingaheimildir og áætlaðan langtímaávinning neytenda og bænda. Ríkið stuðli að slíkri þróun með úreldingar- eða umbreytingastyrkjum. Á þessu hagræðingartímabili yrði sláturleyfishöfum skylt að tryggja bændum opinberlega ákvarðað lágmarksverð a.m.k. til kinda – og nautakjötsframleiðenda. Endurskipulagning og hagræðing á þessu sviði, sem lengi hefur verið talað fyrir mun ekki skila ávinningi til bænda og neytenda fyrr en á komandi misserum en rík þörf á að hefjast þegar handa og því er lagt til að lagaheimilda verði aflað eins fljótt og mögulegt er. Þó svo slík heimild sé að lögum undan þægt ákvæði frá samkeppnislöggjöfinni mælir hópurinn með því að beiting heimildarinnar og skilmálar henni tengdir verði unnir í samráði við Samkeppniseftirlitið og þar gætt sérstaklega að því að tryggja samningsstöðu bænda.

Markmiðin

Þau markmið sem þarf að hafa að leiðarljósi vegna frumvarps þessa er að skapa langtímaávinning fyrir bændur, afurðastöðvar og neytendur. Sýn Bændasamtakanna á þetta mál, sem hefur haft nokkuð langan aðdraganda, hefur alla tíð verið að með færri og stærri einingum sem sjá um slátrun og vinnslu afurða raungerist stærðarhagkvæmni sem skili sér til bænda í fleiri greiddum krónum. Eða með öðrum orðum, *færri krónur þurfa að fara í milliliði og fleiri krónur fari til frumframleiðenda.*

Eins og öllum ætti að vera ljóst af umræðu síðustu mánaða þá þarf að róa öllum árum að því að rétta hag bænda til að atvinnugreinin geti vaxið og dafnað á eðlilegan hátt. Það er álit Bændasamtakanna að það mál sem hér er til umræðu sé eitt af því sem þarf að ná fram að ganga þannig að náð verði hagræðingu, sem þarf að verða í allri keðjunni frá bónda í búð. Einnig þarf í þessu samhengi að horfa til stefnu stjórnvalda varðandi fæðuöryggi þjóðarinnar.

Hagræðing í sláturiðnaði og möguleg áhrif hennar á stöðu bænda

Hagræðingarkrafa á frumframleiðendur hefur verið mikil síðustu ár. Bændur hafa mætt þessum kröfum að einhverju leiti með stækkun bóna en fyrst og fremst með aukinni afurðasemi. Þar fer saman góður árangur í kynbótastarfinu en ekki síður bætt bústjórn sem hefur leitt af sér aukna framleiðni á hvern grip og ber að fagna því. En á sama tíma hefur verð til frumframleiðenda lækkað að raunvirði sem hefur dregið úr framleiðsluvilja þeirra.

Sé gengið út frá því að verð til neytenda sé við sársaukaþröskuld þannig að ókleift sé að hækka verð til frumframleiðenda frá þeim enda virðis_keðjunnar, og að afkoma frumframleiðenda sé óásættanleg þar sem verð til þeirra sé of lágt, þá verði einfaldlega að beina sjónum að því sem fram fer þarna á milli. Þar er um að ræða nokkra þætti virðis_keðjunnar, þ.e. söfnun sláturfjár, slátrun, geymsla, frumvinnsla, fullvinnsla, pökkun og dreifing. Samkvæmt greiningum frá Deloitte, KPMG og SI á rekstrarumhverfi sláturhúsa getur samþjöppun á markaðnum leitt af sér 0,9-1,9 milljarða króna hagræðingu¹. Þar segir enn fremur að hagræðingin gæti aukist síðar meir þegar lokið hefur verið við að nýta þau fjárfestingatækifæri sem verða til í leiðinni. Hér má t.d. nefna aukna sjálfvirkni við alla meðhöndlun kjöts allt frá slátrun til lokafrágangs og pökkunar.

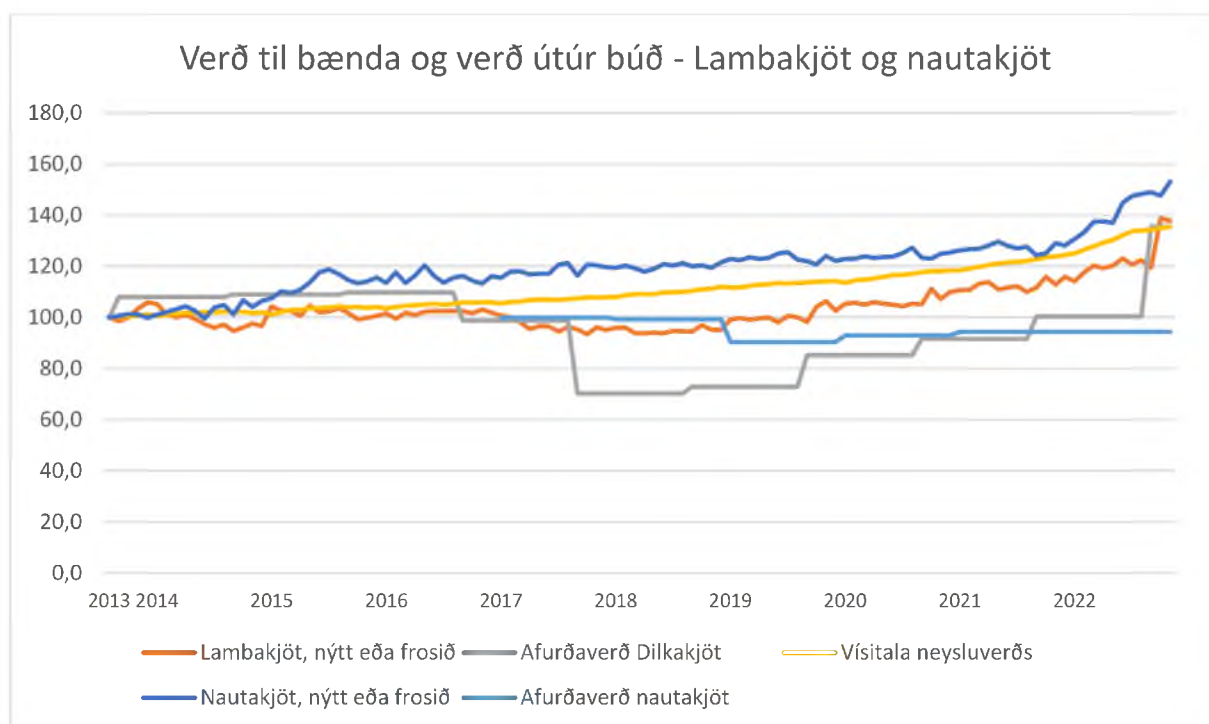
Markaðsstyrkur bænda er takmarkaður og mikilvægt er að varast neikvæða þróun í þá átt. Nokkur hagræðing hefur nú þegar átt sér stað og mörg þeirra fyrirtækja sem um ræðir deila þegar eignarhaldi að einhverju eða öllu leyti. Nú síðast má nefna sameiningu Norðlenska, SAH afurða og Kjarnafæðis. Nokkur skilyrði voru sett fyrir samrunanum og ber þar helst að nefna aðgerðir til að efla og tryggja samningsstöðu bænda og að tryggja að eignarhlutir sameinaðs félags í minni kjötafurðastöðvum yrðu seldir til bænda eða félaga í meirihlutaeigu bænda. Ef lögð er saman markaðshlutdeild þeirra sláturhúsa sem deila eignarhaldi og svo reiknað HHI

¹ Fjárhagsleg greining á núverandi stöðu og möguleikum til hagræðingar í rekstri afurðastöðvar í slátrun og kjötvinnslu stórgripa og sauðfjár, Deloitte. 2021

Kjötiðnaður á Íslandi: Hagræðing af auknu samstarfi, sérhæfingu og verkaskiptingu, Samtök Iðnaðarins. 2021

gildi markaðarins fæst niðurstaðan 3.061 sem táknað töluvert samþjappaðan markað², sem eðlilega þarf að hafa í huga og skoða vel við meðferð frumvarpsins.

Skoða þarf vel hvert eignarhald eigi að vera á fyrirtæki/-tækjum sem yrðu til á grundvelli þeirrar sameiningar eða samvinnu sem boðuð er með lagabreytingu þessari. Í því samhengi verður að horfa til þess að áhugavert er það skilyrði sem Samkeppniseftirlitið setti fyrir samruna Norðlenska Kjarnafæðis um að eignarhlutir í öðrum fyrirtækjum væru eingöngu seldir til fyrirtækja sem hið minnsta væru í meirihlutaeigu bænda. Velta megi upp þeirri spurningu hvort slíkt ætti einfaldlega að vera eitt af skilyrðunum sem lögfest yrðu með lagabreytingu þessari. Nærtækast er að horfa til Mjólkursamsölnunnar sem heldur utan um allt ferlið frá bónda til búðar og er að miklum meirihluta í eigu bænda.



Mynd 2. Verðþróun á almennu vöruverði, lambakjöti og nautakjöti, afurðaverðs dilkakjöts og nautakjöts. Allar vísitölur byrja í ágúst 2013 nema afurðaverð nautakjöts, sú vísitala hefst í janúar 2017.

Heimildir til samvinnu

Nú þegar eru í lögum heimildir sem fela í sér nokkuð víðtækar heimildir til samráðs um verðlagningu búvara. Vísast þar helst til heimilda sem finna má í búvörulögum. Þannig segir í 3. mgr. 8. gr. búvörulaga nr. 99/1993: *Til ákvörðunar á framleiðendaverði annarra búvara en afurða sauðfjár og nautgripa skal verðlagsnefnd semja um verðlagsgrundvöll [...].* Í 1. mgr. 13. gr. búvörulaga segir því til viðbótar: *Verðlagsnefnd ákveður heildsöluverð búvara sem verðlagðar eru skv. 8. gr., að teknu tilliti til afurðaverðs til framleiðenda og rökstuddra upplýsinga um kostnað við vinnslu og dreifingu búvara, nema annað sé tekið fram í samningi*

² HHI reiknar út samþjöppun á markaði út frá fjölda aðila á markaðnum og markaðshlutdeild hvers þeirra. Skalin nær frá 0 og upp í 10.000 þar sem gildi á bilinu 1.500 til 2.500 teljast hófleg samþjöppun en yfir 2.500 er talin mikil samþjöppun.

sem gerður er á grundvelli a-liðar 30. gr. laganna. [...]. Þá megi einnig vísa til orða Samkeppniseftirlitsins í ákvörðun nr. 9/2009 en þar segir: Ef framleiðendur búvara vilja starfa á frjálsum markaði en telja að sérstakar aðstæður í þessari atvinnustarfsemi kalli á samvinnu sem fyrirfram er bönnuð samkvæmt samkeppnislögum geta þeir óskað eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga fyrir slíkri samvinnu [...]. Vísar Samkeppniseftirlitið þar einnig til ýmissa úrskurða þar sem samvinna hefur verið heimiluð. Má í þessu samhengi einnig vísa til þess að samruni Norðlenska, SAH afurða og Kjarnafæðis var samþykktur af Samkeppniseftirlitinu þó fyrir þeim samruna hafi verið sett nokkur skilyrði sem þó verða varla talin mjög íþyngjandi. Verður þó að halda því til haga að það frumvarp sem hér er til umræðu getur haft í för með sér umtalsvert meiri samþjöppun en þar var undir.

Hagræðing með úreldingu sláturhúsa

Rétt er að minnast þess að á árunum 1988-1991 og aftur á árunum 2003-2004 kom ríkisvaldið að skipulagðri fækkun sláturhúsa í þeim tilgangi að ná fram aukinni hagræðingu í slátrun sauðfjár. Leiddi þetta til þess að á þessu tímabili fækkaði sláturhúsum úr 27 í 8. Á 143. lögjafarþingi var fyrirspurn beint til þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um þessar aðgerðir (þingskjal 1032-545. mál) en þar kemur m.a. fram að aðgerðirnar séu tvímælalaust forsenda þeirrar hagkvæmni og hagræðingar sem átt hafi sér stað í greininni síðasta aldarfjórðunginn. Annars vegar var fjármuna aflað til þessara aðgerða með sérstöku gjaldi á hvert selt kíló af kjöti en hins vegar komu til bein fjárframlög úr ríkissjóði.

Sambærileg leið væri álitleg enn í dag sé hægt að tryggja að hún skili sér í formi uppbyggingar hagkvæmari eininga í slátrun og vinnslu og skili bættum árangri bæði til framleiðenda og neytenda eins og aðgerðirnar á árunum 1988-2004 gerðu.

Markmiðunum þarf að ná fram

Bændasamtök Íslands telja að markmiðin með lagabreytingunni séu góð og geti orðið til góðs fyrir landbúnaðinn og íslenskt samfélag í heild. Það sem vantar í frumvarpið er samt sem áður nákvæmari útlistun á því hvernig eigi að tryggja stöðu allra aðila sama hvaða sviðsmynd er uppi.

Nokkrar greiningar hafa verið unnar á undanförunum árum þar sem staða afurðastöðva og bænda er metin en engin þeirra leggur til fastmótaðar tillögu sem vinna mætti eftir. Að mati samtakanna þarf uppbygging á grundvelli þeirrar lagabreytingar sem hér er til umræðu að fela í sér verulega hagkvæmari vinnslulínur sem ná allt frá slátrun til þess að vara er komin í neytendapakningar. Þannig þurfi að innleiða fullkomnasta búnað sem völ er á sem auki m.a. afköst og sjálfvirkni enda hefur mönnun sláturhúsa verið erfið í ljósi þess að um er að ræða árstíðabundin störf. Samhliða þarf að liggja fyrir að kostnaður við söfnun sláturfjár og dreifingu afurðanna núlli ekki út ávinninginn af hagkvæmari einingum í slátrun, geymslu og vinnslu. Hér á eftir fer nánari útlistun á þeim atriðum sem Bændasamtökin telja að svara þurfi í meðförum Alþingis.

Atriði sem óskað er svara við frá Atvinnuveganefnd

Í umsögnum Bændasamtakanna um málið á fyrri stigum sem sendar voru í samráðsgátt settu samtökin fram sex spurningar sem talið var mikilvægt að fá svör við áður en taka mætti frekari afstöðu til útfærslunnar. Engin svör bárust við spurningunum og telja samtökin að þeim sé að flestu leiti ósvarað með frumvarpsdrögum þessum. Spurningarnar voru á þessa leið:

- a) Þær afurðastöðvar sem eru í rekstri eru starfræktar í ýmsum félagaförum. Hvað er átt við með framleiðendafélögum og um hvers konar félagaför er að ræða?
- b) Hvaða núverandi afurðastöðvar falla undir þá skilgreiningu að vera framleiðendafélög?
- c) Ef núverandi afurðastöðvar falla ekki undir skilgreiningu sem framleiðendafélög, hvernig sér ráðuneytið fyrir sér að ný félög verði fjármögnuð?
- d) Ef núverandi afurðastöðvar falla undir skilgreiningu sem framleiðendafélög, hvaða skilyrði verður þeim þá gert að uppfylla vilji þau sameina starfsemi sína?
- e) Hvernig sér ráðuneytið fyrir sér að nýir bændur fái aðkomu að framleiðendafélögum?
- f) Verður Bændasamtökunum, sem er sá aðili sem er í forsvari fyrir frumframleiðendur, veitt ótvíræð heimild með lagabreytingu þessari til að taka beinan þátt í umræðu um afurðaverð þegar verð til frumframleiðenda stendur ekki undir framleiðslukostnaði?

Um einstakar greinar frumvarpsdraganna

Um a. lið 1. gr.

Samtökin telja að 1. og 2. mgr. 1. gr. a. frumvarpsins feli í sér mótsögn enda sé undanþáguheimildin marklaus sé hún bundin samþykki Samkeppniseftirlitsins. Þá sé með 2. mgr. í raun verið að leggja til svipað fyrirkomulagi og 15. gr. samkeppnislaga kveður á um. Því sé með ákvæðum þessum búin til réttaróvissa um raunverulegt gildi slíkrar undanþágu og eðlilegra að aðilarnir nýti sér einfaldlega það regluverk sem fyrir er.

Samtökin benda einnig á að frumvarpi þessu er ekki ætlað að ná til mjólkurframleiðslu og því mikilvægt að vísað sé til *frumframleiðenda kjötafurða og afleiddra afurða* en ekki frumframleiðenda landbúnaðarafurða.

Um b. lið 1. gr.

Vísast til þeirra spurninga sem raktar hafa verið hér að framan en samtökin telja að þeim sé ósvarað.

Um 2. gr.

Bændasamtökin telja að það víðtæka vald sem ráðherra er falið með slíkri reglugerðarheimild feli í sér óeðlilegt framsal valds. Jafnframt verður að telja að með öllu sé ótækt að starfsemi eins og hér um ræðir þurfi að búa við starfsumhverfi sem gera má grundvallar breytingar á með einfaldri reglugerðarbreytingu.

Atriði sem þarf að huga að við vinnslu frumvarpsins

Bændasamtökin telja mikilvægt að málið verði unnið með ítarlegum hætti í meðförum þingsins og að þar verði eins og hægt er velt upp mögulegum sviðsmyndum. Þannig telja samtökin að eftirfarandi atriði þurfi að vera til staðar í löggjöfinni svo staða bænda sé tryggð í ljósi þeirrar samþjöppunar hjá kaupendum afurða þeirra sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Atriðin eru eftirfarandi:

- a. Afurðastöðvum verði gert að aðskilja í bókhaldi sínu rekstur slátrunar sérstaklega og rekstur vinnslu sérstaklega sem og annarra þátta í starfseminni sem aðilar vinna á grundvelli lagasetningar þessarar.
- b. Afurðastöðvum verði skylt að heimila ótakmarkaða heimtöku sem og sölu til minni vinnsluaðila á kostnaðarverði slátrunar, að meðtalinni eðlilegri ávöxtunarkröfu og afskriftum.
- c. Heimilt verði að samræma, og eftir atvikum sameina, alla söfnun búfjár til slátrunar á landinu.
- d. Erfiðlega hefur gengið hjá Verðlagsnefnd búvara að fá fjármuni til þess lögbundna verkefnis að reikna framleiðslukostnað bæði nautgripakjöts og sauðfjárafurða. Samhliða frumvarpi þessu þarf því að verða skýrt í lögum að matvælaráðuneytinu beri skylda til að útvega fjármagn til þess að reikna þann kostnað árlega. Slíkir útreikningar verði jafnframt að liggja fyrir í seinasta lagi á vordögum ár hvert.
- e. Komið verði á svipuðu fyrirkomulagi og þegar er þekkt í sjávarútvegi með Verðlagsstofu skiptaverðs, en í þeim tilgangi að tryggja stöðu bænda gagnvart afurðastöðvum. Framkvæma mætti slíka útfærslu með því að veita Verðlagsnefnd búvara sambærilegar heimildir.
- f. Jafnframt verði í slíkum lögum að vera horft til þeirrar sviðsmyndar að afurðastöðvar séu með markaðsráðandi stöðu eins og þekktist í nágrannalöndunum t.a.m. 70-80% hlutfall framleiðslu. Í slíkum tilfellum þurfi að vera til staðar heimildir og mælikvarðar þess efnis að verðlagning verði opinber með verðlagsgrundvelli eins og gert er í mjólkurframleiðslu í dag. Einnig þarf við slíkar aðstæður að vera bæði söfnunar- og kaupskylda á afurðastöðvum.
- g. Bændasamtökin eða önnur hagsmunasamtök kjötframleiðenda verða að hafa, lögum samkvæmt, fulla heimild til að beita sér fyrir hærra afurðaverði fyrir sína félagsmenn.
- h. Tryggt þarf að vera að í þeim félögum sem starfrækt gætu verið á grundvelli slíkra heimilda sem hér er um rætt séu bændur með raunverulega stjórn.

Að lokum

Bændasamtök Íslands eru lögum samkvæmt í forsvari fyrir frumframleiðendum í landbúnaði. Eins og að framan er rakið telja samtökin að umtalsvert vanti uppá til að útfærslan falli að starfsumhverfinu eins og það er samkvæmt núgildandi lögskipan. Telja samtökin jafnframt að ekki sé vænlegt til árangurs að taka beint upp kerfi sem notast er við í nágrannalöndunum, eins og virðist vera lagt upp með í frumvarpi þessu. Í því samhengi verður að hafa í huga að starfsskilyrði frumframleiðenda (bænda) á Íslandi og frumframleiðenda í ríkjum ESB eru ekki

fyllilega samanburðarhæf vegna ólíkra stuðningskerfa og starfsumhverfis og þeirrar einföldu staðreyndar að þar geta frumframleiðendur farið yfir landamæri með sláturgripi. Er því mikilvægt að horft sé til allra þátta sem áhrif geta haft á verðmyndun til bænda.

Að því sögðu eru fulltrúar Bændasamtakanna reiðubúnir til frekara samráðs og samtals um þau atriði sem fram koma í umsögn þessari.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands

Hilmar Vilberg Gylfason, yfirlögfræðingur