



Matvælaráðuneytið
Katrín Jakobsdóttir starfandi ráðherra
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 2. apríl 2024

Efni: Breyting á búvörulögum, undanþága afurðastöðva frá samkeppnislögum, samræmi við EES-samninginn, reglur ríkisstjórnarinnar og stjórnarskrá Íslands

Félag atvinnurekenda (FA), VR og Neytendasamtökin (hér eftir samtökin) vísa til laga nr. 1322/2024, sem samþykkt voru á Alþingi 21. mars síðastliðinn. Matvælaráðherra lagði fram stjórnarfrumvarp á þingskjali 565 (505. mál), sem tók síðan svo miklum breytingum í meðförum þingsins að líta má svo á að um annað mál sé að ræða.

I. Aðdragandi lagasetningarinnar

Forsaga málsins er m.a. rakin í greinargerð 505. máls. Þar kemur fram að Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Bændasamtök Íslands hafi haustið 2020 lagt fram beiðni um að stjórnvöld leituðu leiða til að auka möguleika til samruna, aukins samstarfs og verkaskiptingar í kjötafurðavinnslu. Í framhaldinu var frumvarp til laga um breytingar á búvörulögum sett á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar haustið 2022 og matvælaráðuneytið samdi frumvarpsdrög, sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda. Þar var afurðastöðvum veitt tiltekin undanþága frá ákvæðum samkeppnislaga. Eins og fram kemur í greinargerð 505. máls voru gerðar alvarlegar athugasemdir við efnistöð frumvarpsdraganna í samráðsferli. Samkeppniseftirlitið taldi m.a. að sú undanþága, sem drögin kváðu á um, gengi mögulega gegn ákvæðum EES-samningsins. Í framhaldinu hvarf ráðuneytið frá framlagningu frumvarpsins og hóf vinnu við ný drög, sem birtust í samráðsgátt síðsumars 2023 og urðu síðar lítt breytt að 505. máli.

Í stjórnarfrumvarpinu eins og það var lagt fyrir Alþingi var gert ráð fyrir undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga fyrir félög í eigu eða undir stjórn frumframleiðenda, þ.e. bænda, sem þyrftu að fara með að lágmarki 51% atkvæða í félaginu. Í umsögnum um þingmálið var m.a. bent á að óljóst væri hvaða núverandi félög í hópi afurðastöðva féllu undir undanþáguna og þar af leiðandi hvaða áhrif hún hefði á möguleika afurðastöðva til sameiningar og samstarfs.

II. Nýtt þingmál verður til milli 1. og 2. umræðu

Eftir 1. umræðu málsins á þingi lagði meirihluti atvinnuveganefndar fram nefndarálit með breytingartillögu. Þar vitnar meirihlutinn til umsagna hagsmunaaðila í landbúnaði, sem töldu undanþágu frumvarpsins ekki ganga nógu langt. Meirihlutinn tók sér því fyrir hendur að leggja fram „breytingartillögu“ sem felur í sér að öllum eldri texta frumvarpsins, öðrum en inngangsorðum, er skipt út fyrir nýjan. Með samþykkt breytingartillögunnar við 2. umræðu var í raun orðið til algjörlega nýtt mál, sem er efnislega verulega frábrugðið upphaflegu frumvarpi ráðherra og gengur augljóslega mun lengra en fyrstu frumvarpsdrög

ráðuneytisins, sem afráðið var að falla frá, m.a. vegna gagnrýni og ábendinga Samkeppniseftirlitsins. Málið eftir 2. umræðu er þannig efnislega allt annað en það mál sem umsagnaraðilar tóku afstöðu til í samráðsferli stjórnvalda (samráðsgátt) og í umsögnum til þingnefndarinnar.

Á meðal veigamikilla breytinga er eftirfarandi:

- Undanþága frá bannákvæðum samkeppnislega nær til allra kjötafurðastöðva, en heimildin er ekki skilyrt við meirihlutaeigu eða -stjórn frumframleiðenda, þ.e. bænda. Stjórnendum ýmissa stórfyrirtækja, sem ekki eru í eigu eða undir stjórn bænda, er þannig heimilað að viðhafa ýmsa háttsemi sem í öðrum atvinnugreinum er almennt ólögmaet og refsiverð.
- Felld eru niður ákvæði í upphaflegu frumvarpi um að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um að einstakir samningar eða ákvarðanir framleiðendafélaga séu óheimilar.
- Felld eru niður ákvæði um skráningu framleiðendafélaga.
- Kjötafurðastöðvum verður heimilt að sameinast án takmarkana, sem var ekki lagt til í upphaflegu frumvarpi. Samkeppniseftirlitið hefur bent á að engin dæmi séu um undanþágu af þessu tagi í nágrennalöndunum.

Samkeppniseftirlitið og ýmis félagasamtök, meðal annars þrenn undirrituð samtök, sendu nýjar umsagnir til atvinnuveganefndar eftir að þeim varð kunnugt um breytingartillögu meirihluta nefndarinnar, og var eindregið varað við því að málið yrði að lögum. M.a. var bent á að samþykkt þess gæti vegið að forsendum nýgerðra kjarasamninga, enda líkleg afleiðing að verð á nauðsynjum myndi hækka. Meirihluti nefndarinnar gerði ekkert með þessar viðvaranir.

III. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar skoðað eftir á

Ráðherra og ráðuneytinu var fullkunnugt um þessar viðvaranir og sjónarmið m.a. Samkeppniseftirlitsins. Í ljósi þess að forsætiráðherra var á þessum tíma jafnframt starfandi matvælaráðherra var hún í lykilstöðu til að hafa áhrif á framgang málsins og fá þingmenn til að staldra við og skoða betur afleiðingarnar. Hún var bæði ráðherra málaflokksins og verkstjóri ríkisstjórnarinnar.

Í stað þess að bregðast við og hvetja stjórnarmeirihlutann á Alþingi til að stalda við, kom ráðherra í fjölmiðla **eftir samþykkt frumvarpsins** og sagðist myndu biðja ráðuneytið um að skoða hvort hin nýsamþykktu lög færu í bága við EES-samninginn.

Í kvöldfréttum RÚV 22. mars sl. sagði ráðherra:

„Við þurfum líka að skoða nákvæmlega hið evrópska regluverk í kringum þetta. Frumvarpið var auðvitað samþykkt svona í gær, en matvælaráðuneytið mun hins vegar taka þessar athugasemdir til skoðunar og kanna það hvort það þurfi að bregðast sérstaklega við þeim.“

Í kvöldfréttum Stöðvar 2 24. mars sagði ráðherra, aðspurð um réttmæti athugasemda við hin nýsamþykktu lög:

„Þá verður það að sjálfsögðu skoðað með atvinnuveganefndinni og meiri hluti hennar hefur líka boðað að þau ætli að fara yfir málið eftir páska. Við [matvælaráðuneytið] munum fara



yfir þetta og við munum líka fara yfir þær vangaveltur sem hafa verið uppi, hvort þetta stangist mögulega á við eitthvert evrópskt regluverk. Þannig að við munum bara gera þetta og vanda til verka.“

Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna frá 24. febrúar 2023 skal í greinargerð með frumvarpi fjalla um samræmi þess við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar enda gefi frumvarpið tilefni til slíks mats. Ekki er gert ráð fyrir að ráðuneytin framkvæmi slíkt mat eftir á, þegar frumvörp eru orðin að lögum. Að mati samtakanna hefði verið fyllsta ástæða til þess að matvælaráðuneytið framkvæmdi nýtt mat á samræmi frumvarpsins við EES-samninginn eftir breytingar við 2. umræðu, áður en það var keyrt í gegnum Alþingi og varð að lögum.

IV. Samræmi við stjórnarskrá Íslands

Samtökin taka undir þær ábendingar, sem fram hafa komið, um að meðferð málsins á Alþingi hafi gengið í berhögg við 44. grein stjórnarskrárinnar. Í henni segir: „*Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.*“ Eins og áður segir var málinu gerbreytt við 2. umræðu. Það þingmál sem var samþykkt var allt annað en það sem umsagnaraðilar höfðu tekið afstöðu til í samráðsferli og í umsögnum til Alþingis og allt annað en það sem þingmenn ræddu við 1. umræðu. Ekki verður því séð að lögin hafi verið sett með stjórnskipulega réttum hætti.

Að mati samtakanna ber ráðherra við þessar aðstæður augljós skylda til að aðhafast tafarlaust að eigin frumkvæði til að tryggja þrennt:

1. Að lagasetningin sé í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.
2. Að mat á áhrifum lagasetningarinnar sé í samræmi við reglur ríkisstjórnarinnar sjálfrar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna.
3. Að meðferð Alþingis á málinu sé í samræmi við stjórnarskrána.

Beinast liggur við að ráðherra beiti sér fyrir því að lög nr. 1322/2024 verði felld úr gildi. Athafnaleysi ráðherra í þessu máli er líklegt til að skaða hagsmuni neytenda, launþega og verslunar í landinu. Óskað er svars hið fyrsta um það til hvaða ráðstafana ráðherra hyggst grípa.

Virðingarfyllt,

Ragnar Þór Ingólfsson
formaður VR

Breki Karlsson
formaður Neytendsamtakanna

Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA