

Nefndasvið Alþingis
Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd
b/t Benedikts S. Benediktssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. ágúst 2010.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum. (662.mál)

Viðskiptaráð sendir hér umsögn sína um ofangreint frumvarp sem felur í sér breytingar á reglum um framleiðslu og sölu mjólkur og mjólkurafurða. Ráðið telur fulla ástæðu til að raddir sem flestra heyrist í eins veigamiklu máli og ofangreint frumvarp er.

Viðskiptaráð vill koma á framfæri athugasemdum vegna frumvarpsins ásamt því að gera athugasemd við þá meðferð sem það hefur fengið í fórum ráðuneytis og þingnefndar. Við undirbúning frumvarpsins var aðeins kallað eftir samstarfi tveggja hagsmunaaðila, Bændasamtaka Íslands og Samtaka afurðarstöðva í mjólkuriðnaði. Eðlilegt hefði verið að leita sjónarmiða fleiri hagsmunaaðila og teldist það til góðrar stjórnsýslu, líkt og rætt er m.a. um í handbók forsætisráðuneytisins um undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Hefði einnig mátt leita umsagnar víðar vegna frumvarpsins, enda er þetta málefni sem snertir hagsmuni almennings hvort sem er út frá sjónarmiði neytenda, framleiðenda eða afurðarstöðva. Það verður að teljast til ákveðins vanda í meðferð fjölda mála fyrir þingi og nefndum þings hversu treglega er gengið á leitarniðri ólíka hagsmunaaðila, ber þetta mál þess vel merki.

Athugasemdir Viðskiptaráðs snúa að tveimur þáttum frumvarpsins sem báðir eru breytingar á 29. gr. laganna. Með breytingum á 29. gr. laganna er annars vegar lagt til sektarákvæði þar sem það varðar rekstraraðila afurðarstöðvar fjársektum að taka við mjólk eða afurðum frá framleiðanda sem ekki hefur greiðslumark og markaðsfæra hana innanlands. Hins vegar er gefin heimild til handa mjólkurbændum til að nýta allt að 10.000 lítra utan greiðslumarks til eigin framleiðslu og markaðssetningar.

Með þeim breytingum sem frumvarpið gerir á gildandi lögum, þ.e. að tryggja með sektarákvæði að mjólk utan greiðslumarks sé ekki seld á innlendum markaði, er í raun verið að vinna gegn tilgangi laganna. Í 1. gr. laganna kemur fram að lögunum sé ætlað að „*stuðla að framförum og aukinni hagkvæmni í búvöruframleiðslu og vinnslu og sölu búvöru til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur*“. Með breytingunum er unnið gegn hagsmunum framleiðenda og neytenda enda er veruleg skert það litla samkeppnisumhverfi sem enn lifði.

Ekki hafa aðilar sem þessum iðnaði tengjast verið á eitt sáttir um hvort sala á umframmjólk hafi verið heimil eður ei til þessa. Vísað hefur verið til þess að lögin heimili aðeins sölu á mjólk innan greiðslumarks með leyfisháðri undantekningu og að frumvarpið feli aðeins í sér áréttingu á því banni en enga grundvallarbreytingu. Aðrir hafa bent á að þar sem lögin taka ekki skýrt fram að sala umfram greiðslumark sé óheimil sé hún heimil, sérstaklega þar sem bönn og boð samkvæmt ákvæðum laganna eigi aðeins við um aðila sem hafa þegar greiðslumark en framleiða umfram það, en ná ekki til þeirra sem framleiða mjólk algerlega án greiðslumarks. Vísast hér til lögfræðilits frá árinu 2005 sem var gert fyrir landbúnaðarráðuneytið. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að framleiðsla og sala mjólkur utan greiðslumarks sé heimil samkvæmt lögunum. Að mati ráðsins er ekki hægt að hunsa þetta álit og ef rétt

reynist takmarka slíka framleiðslu með sektum á þá sem taka við afurðum sem framleiddar eru með þessum hætti.

Sú túlkun virðist svo hafa verið ráðandi í framkvæmd að framleiðsla umfram greiðslumark hafi verið heimil þar sem slíkt hefur tíðkast fram að þessu í einhverjum mæli. Þær breytingar sem nú eru lagðar til hindra algerlega þann möguleika og snúa því þeirri starfshefð sem skapast hefur, á grundvelli stjórnarskrárvarins atvinnufrelsis, og herja hart í hina áttina.

Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað bent á þá skökku stöðu sem ríkir á markaði fyrir framleiðslu og sölu mjólkurafurða en þrátt fyrir ábendingar virðist sem markvisst sé unnið gegn samkeppni. Eftirlitið vísaði til þess í umsögn sinni að með aðkomu Mjólklu á sínum tíma á þennan markað hafi skapast „*samkeppnislegt aðhald sem neytendur nutu góðs af með auknu vöruúrvali og lægra verði og ennfremur leiddi af tilkomu Mjólklu hærra mjólkurverð til bænda*“. Það óeðlilega umhverfi sem ríkir í mjólkuriðnaði vinnur gegn samkeppnissjónarmiðum og þar af leiðandi bæði gegn hagsmunum neytenda og framleiðenda. Að mati ráðsins ætti að vinna að því að taka skref í átt að upplausn þess en ekki til styrkingar, sem yrði þá til hagsbóta bæði fyrir neytendur og bændur.

Frumvarpið takmarkar verulega aðgengi nýrra aðila að markaði eins og bent hefur verið á í umfjöllun síðustu daga og Samkeppniseftirlitið leggur sérstaka áherslu á í umsögn sinni. Hvort sem aðilar eru ánægðir eða ekki með þá nýliða sem hafa bæst við þann markað nýlega er það ekki réttlæting fyrir því að takmarka aðgengi nýrra aðila. Eins og Viðskiptaráð hefur ítrekað bent á er breytingar þörf á því landbúnaðarkerfi sem við búum við en þær breytingar ættu frekar að færa sig í átt að frelsi á markaði og samkeppnissjónarmiðum í stað algerrar stýringar. Frumvarpið í stað þessa eflir enn frekar styrkjakerfi ríkisins í stað þess að vinna sig að lausnum frá því og styðja að baki þeim aðilum sem kjósa að vinna utan styrkjakerfis. Frumvarpið er skref afturábak fyrir landbúnað á Íslandi.

Sérstaka athugasemd verður að gera við svör og umfjöllun sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í tengslum við ofangreint frumvarp. Ráðherra notaði dæmi um fákeppni og einokun á matvörumarkaði, sem var slæm að hans mati, til að réttlæta fákeppni og einokun á búvörumarkaði, sem er jákvæð að hans mati. Hvernig unnt er að komast að þeirri niðurstöðu að samkeppni eigi ekki við á búvörumarkaði með þessum rökum er ofar skilningi undirritaðrar.

Viðskiptaráð leggur til að breyting þessi verði ekki að lögum og að unnið verði í átt að samkeppnismiðuðum markaði fyrir mjólk og mjólkurafurðir.

Í ofangreindu frumvarpi felst einnig sú breyting að sett er inn sérstök heimild til handa mjólkurbændum til að framleiða afurðir utan greiðslumark og hafa þeir til þess 10.000 lítra svigrúm. Sú hugmynd sem hér liggur að baki virðist vera að veita svigrúm fyrir þá vöruþróun sem hefur átt sér stað á mjólkurbýlum og markaðssetningu á vörum framleiddum þar, t.d. ís, skyr og osta. Nefndarálit sem var birt af sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd 23. júní síðastliðinn leggur svo fram tillögu um hækkun þessa marks í 15.000 lítra. Þessi heimild er sett inn, að því er virðist, til að fella undir löginn heimild sem mjólkurbændur hafa haft án lagabókstafs til að þróa og framleiða eigin vörur, sbr. það sem rætt var að ofan.

Væntanlega hefur hugmyndin með þessari breytingu verið að styðja þá nýsköpun sem á sér stað meðal mjólkurframleiðenda en því miður virðist þar að baki vera takmörkuð þekking á þeirri framleiðslu sem fram fer hjá mjólkurbændum. Þeir tveir aðilar sem eru hvað stærstir í framleiðslu á eigin afurðum eru þegar búnir að sprengja þetta mark. Holtsel, sem framleiðir ís og jógúrt, áætlar að nýta um það bil 15.000 lítra til framleiðslu á þessu ári miðað við sölu það sem af er árinu og er það ennþá 5.000 lítrum undir hámarksafköstum. Erpsstaðir, sem framleiðir ís, skyr og osta, framleiðir nú þegar úr um 20 – 30.000 lítrum og áætlar að þegar fullt skrið er komið á framleiðslu sé um að ræða 30 – 40.000 lítra framleiðslu, og þá er ekki talið með öll sú mjólk sem fer í vöruþróun. Þessi býli eru bæði tiltölulega nýbyrjuð í sinni starfsemi og strax hafa þau sprengt það svigrúm sem breytingum á lögnum er ætlað að veita.

Munu þessar breytingar því frekar hindra þá nýsköpun sem er að blómstra meðal framleiðenda en að ýta undir hana. Ef ætlun með breytingum í frumvarpinu er að styðja nýsköpun og framleiðslu beint frá býli verður að afnema hámark í lögnum og bændum veitt það traust að meta sjálfir hvernig sinni framleiðslu er best háttað.

Viðskiptaráð leggur til að ekkert hámark á vinnslu framleiðenda til eigin markaðsfæringar innanlands umfram greiðslumark sé sett fram .

Það traust sem þeim ætti að vera sýnt er einmitt það sem hér er verið að takmarka, sérstaklega með þeirri takmörkun á þeirra atvinnu sem ofangreint sektarákvæði felur í sér. Stýring á mjólkurframleiðslu ætti að ráðast af markaðslögmálum og einfaldri reglu um framboð og eftirspurn. Stýring með þeim hætti sem lögin gera ráð fyrir er hvorki bændum né neytendum til hagsbóta, heldur þvert á móti.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands