

Sent í samráðsgátt

Reykjavík, 12. desember 2022

Matvælaráðuneytið
Skrifstofa landbúnaðar

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á búvörulögum nr. 99/1993 (hagræðing í sláturiðnaði), mál nr. 216/2022.

Um aðdragandann

Spretthópur matvælaráðherra skilaði af sér skýrslu hinn 14. júní sl., *Sprett úr spori*, sem fjallaði um stöðu matvælaframleiðslu á Íslandi og innihélt tillögur til sérstaks stuðnings til landbúnaðar, auk annarra aðgerða sem ætlað var að auka viðnámsþrótt greinarinnar og tryggja eftir föngum fæðuöryggi þjóðarinnar. Í tillögum spretthópsins um beinar aðgerðir á árinu 2022 sagði m.a.:

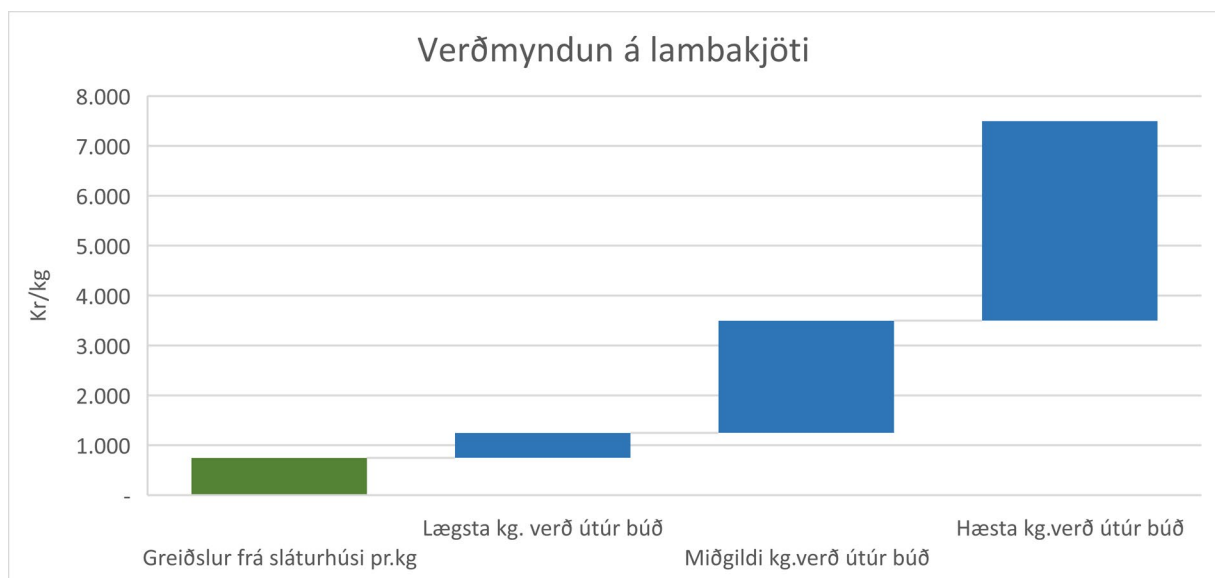
6. Við blasir að mikil þörf er fyrir endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu og eru í því fölgendir umtalsverðir hagsmunir bæði neytenda og bænda. [...]. Hópurinn leggur því til að veitt verði tímabundin heimild í lögum, t.d. til fjögurra ára fyrir sláturleyfishafa og frumvinnslu afurðastöðva 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 hefst 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.

Mat á áhrifum lagasetningar

Samkvæmt frumvarpinu er markmiðið að skapa langtímaávinning fyrir bændur, afurðastöðvar og neytendur. Þar segir einnig að heimildin geti orðið til þess að flýta fyrir endurnýjun í

sláturhúsum og að frumvarpið geti ýtt undir úreldingu síður hagkvæmra framleiðslueininga og stuðla að hagfelldari starfsskilyrðum greinarinnar.

Undir öll þessi sjónarmið taka Bændasamtök Íslands heilshugar. Markmið Bændasamtakanna hvað þetta málefni varðar hafa 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*. Því er vert að taka fram að meðalafurðaverð til sauðfjárþænda á liðinni sláturtíð var 746 krónur á kíló. Verð á ódýrustu kindakjötsvörunni út úr búð¹ var 1.249 krónur, miðgildi vöruúrvalsins var 3.599 kr. og dýrasta varan kostaði 7.499 krónur. Það þýðir að bændur fá ekki greitt nema um 20% af miðgildisverðinu. Með sömu nálgun sést að meðal afurðaverð nautakjöts, 810 kr. er 22% af miðgildisverði nautakjötsvara út úr búð, 3.548 kr.



Mynd 1 Meðalafurðaverð til bænda frá sláturhúsi (grænn) og sú álagning sem leggst ofan á það verð frá aðilum í virðiskeðjunni til neytenda.

Á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er frumvarp þetta kynnt með nokkuð öðrum hætti en þar er minnst á stærri hluta virðiskeðjunnar þ.e. ekki eingöngu söfnun sláturfjár og slátrun heldur einnig vinnslu og markaðssetningu búvara. Það er álit Bændasamtakanna að til að það markmið náist, að færri krónur fari í milliliði og fleiri krónur til frumframleiðenda, sem jafnframt skili sér til neytenda, að þá verði að eiga sér stað hagræðing í allri keðjunni frá bónda í búð.

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 búa 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

¹ Verð fengin úr vefverslun Króunnar, 8.12.2022.

framleiðni á hvern grip og ber að fagna því. En á sama tíma hefur verið til frumframleiðenda lækkað að raunvirði sem hefur dregið úr framleiðsluvilja þeirra.

Sé gengið út frá því að verið til neytenda sé við sársaukaþröskuld þannig að ókleift sé að hækka verið til frumframleiðenda frá þeim enda virðisikeðjunnar, og að afkoma frumframleiðenda sé óásættanleg þar sem verið 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 virðisikeðjunnar, 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 hagræðingu². 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 gagnvart sláturleyfishöfum 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 gildi markaðarins fæst niðurstaðan 3.061 sem táknar töluvert samþjappaðan markað³, sem eðlilega þarf að hafa í huga og skoða vel við meðferð frumvarpsins.

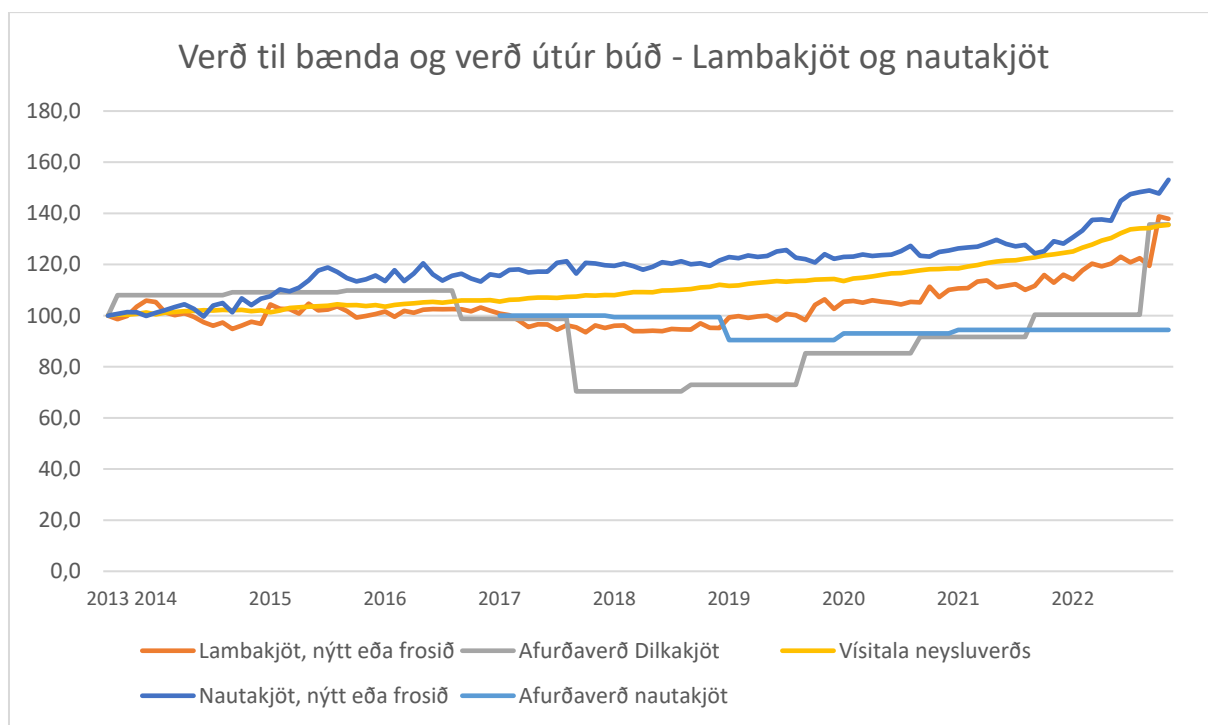
Skoða þarf vel hvert eignarhald eigi að vera á fyrirtæki sem yrði til á grundvelli þeirrar sameiningar eða samvinnu sem boðuð er með lagabreytingu þessari. Í því samhengi verður að horfa til þess að áhugavert er það skilyrði sem Samkeppniseftirlitið setti fyrir samruna Norðlenska Kjarnafæðis um að eignarhlutir 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.

² 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

³ HHI reiknar út samþjöppun á markaði út frá fjölda aðila á markaðnum og markaðshlutdeild hvers þeirra.

Skalinn 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.



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 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 því að telja að lagabreyting sú sem boðuð er með frumvarpinu feli ekki í sér grundvallarbreytingu á því samkeppnisumhverfi sem nú er við líði.

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. löggjafarþingi 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. Annarsvegar var fjármuna aflað til þessara aðgerða með sérstöku gjaldi á hvert selt kíló kjöts en hinsvegar 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.

Niðurlag

Bændasamtök Íslands telja að markmiðin með lagabreytingunni séu góð og geti orðið til góðs fyrir landbúnaðinn og íslenskt samfélag í heild en það sem mögulega vanti í frumvarpið sé nákvæmari útlistun á því hvernig eigi að ná fram þessum markmiðum. Nokkrar greiningar hafa verið unnar á undanförunum árum þar sem staða afurðastöðva og greinanna er metin en engin þeirra leggur til fastmótaðar tillögur sem vinna mætti eftir. Er þessi afstaða samtakanna sett fram í ljósi þess að lagabreytingin er kynnt sem bráðabirgðaákvæði með frekar knappan líftíma eða rétt um þrjú ár. Sú uppbygging sem um ræðir þarf að vera gerð að vel ígrunduðu máli þannig að bæði bændur og neytendur beri ekki skarðan hlut frá borði og því verði að telja að slík tímappressa valdi óþarfa óvissu um verkefnið sem geti fælt aðila frá þátttöku í því.

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 neytendapakkingar. Þannig þurfi að innleiða fullkonnasta 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.

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, lögfræðingur