

Stjórn Samkeppniseftirlitsins  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

Reykjavík, 19. nóvember 2024.

**Efni: Vegna dóms héraðsdóms Reykjavíkur, mál nr. E-4202/2024.**

## **I. Inngangur**

1. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, mál nr. E-4202-2024, var felld úr gildi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 26. júlí 2024, með tilvísunarnúmer 2407007, þar sem hafnað var kröfu Innnes ehf. um íhlutun, vegna framleiðendafélaga á grunni laga nr. 30/2024, um breytingu á búvörulögum.
2. Samkeppniseftirlitið hafði hafnað framangreindri íhlutun þar sem það væri ekki lengur á valdsviði eftirlitsins að grípa til íhlutunar gagnvart háttsemi nefndra félaga vegna undanþáguheimilda sem settar hefðu verið með núgildandi 71. gr. A búvörulaga nr. 99/1993, sbr. lög nr. 30/2024.
3. Í málinu var þeirri málsástæðu haldið á lofti af hálfu stefnanda að formaskilyrðum 44. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands hefði ekki verið fullnægt, með hliðsjón af breytingum sem atvinnuveganefnd gerði á frumvarpinu, sem kveður á um að „*Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi*“. Féllst héraðsdómur á kröfur stefnanda og komst að þeirri niðurstöðu að þær breytingar sem gerðar voru í þinglegri meðferð hefðu ekki uppfyllt áskilnað tilvitnaðs ákvæðis stjórnarskrár.
4. Að mati Samtaka fyrirtækja í landbúnaði („SAFL“) verður að gera alvarlegar athugasemdir við niðurstöðu héraðsdóms, bæði efnislega og formlega, og er brýnt að málinu verði skotið til æðra dóms, sbr. nánar hér í framhaldinu, til að réttaröryggi skapist um núgildandi 71. gr. A búvörulaga nr. 99/1993, sbr. lög nr. 30/2024. Þá er enn fremur ljóst að standi héraðsdómurinn óraskaður muni það hafa veruleg áhrif á starfshætti Alþingis til framtíðar.

## II. Lögvarðir hagsmunir stefnanda voru ekki til staðar – grundvöllur undanþágu skv. 71. gr. A búvörulaga og aðild málsins til varnar

5. Í dómi héraðsdóms er tekið fram að málsaðilum hafi verið gefið færi á að tjá sig m.a. um hvort stefnandi hefði lögvarða hagsmuni af málinu, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, svo og hvort í dómkröfu stefnanda fælist lögspurning í andstöðu við 1. mgr. 25. gr. sömu laga.
6. Stefnandi í málinu, Innnes ehf., er innflutningsfyrirtæki. Auk ýmiskonar almennrar matvöru flytur félagið inn kjötvörur, bæð rautt og hvítt kjöt. Í málinu byggði stefnandi m.a. á því að „honum sé ekki tækt að standa í samkeppni á jafnréttisgrundvelli gagnvart samkeppnisaðilum sínum sem falli undir undanþágu frá samkeppnislögum. Honum væri til að mynda ómögulegt að bjóða í tollkvóta fyrir kjötvörur þegar samkeppnisaðilunum væri tækt að hafa samráð um það hvernig þeir stæðu að því að bjóða í slíka kvóta.“<sup>1</sup>
7. Einnig kom fram að „Gagnaðilar sem gætu orðið mjög öflugir í skjóli þessara lagabreytinga geti skipt vörutegundum á milli sín, keypt uppsafnað hráefni hver af öðrum og haldið uppi verði á tollfrjálsu vörunni. Í krafti slíkrar fákeppni væri hægt að kaupa kvótana á háu verði þar sem verðinu til verslana væri í raun stjórnað.“<sup>2</sup>
8. Vegna þessa vill SAFL benda á að í héraðsdóminum er ekkert fjallað um eiginlegt efnislegt gildissvið undanþáguákvæðis 71. gr. A búvörulaga sem verður að skoðast með hliðsjón af 5. gr. laganna. Þannig er með engum rökum hægt að halda að því fram að undanþágan taki til samstarfs vegna innflutnings á kjötafurðum og útboðs á tollkvótum og að stefnandi og félög sem geta fallið undir að vera framleiðendafélög séu samkeppnisaðilar. Í 5. gr. laganna segir m.a. nánar tiltekið:

*„Til framleiðendafélaga teljast aðeins félög sem eru fyrstu framleiðendur kjötafurða og afleiddra afurða og annast slátrun og/eða vinnslu kjötafurða og afleiddra afurða...“*

9. Í 71. gr. A segir svo:

*„Þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga er framleiðendafélögum skv. 5. gr. heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli afurðastöðva að því er varðar framleiðslu einstakra kjötafurða og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara.“*

---

<sup>1</sup> Sjá mgr. 26. í máli nr. E-4202-2024.

<sup>2</sup> Sjá mgr. 26. í máli nr. E-4202-2024.

10. Að mati SAFL er augljóst að framangreind undanþága á eingöngu við um þá starfsemi framleiðendafélaga að vinna að *slátrun og vinnslu kjötafurða og geyma þær og flytja*. Ekkert í lagatexta eða lögskýringargögnum bendir til að undanþágan eigi við um innflutning erlendra kjötvara eða kaup á tollkvótum vegna innflutnings. Einnig skal á það bent að eingöngu þau félög sem sérstaklega hafa breytt samþykktum sínum í samræmi við 5. gr. búvörulaga geta fallið undir það að vera framleiðendafélög í samræmi við þann afmarkaða tilgang sem þar kemur fram.
11. Einnig verður að benda á að Samkeppniseftirlitið, hinn stefndi í málinu, sem hefur lýst sig mótfallinn lögnum frá upphafi, gerði engar efnislegar athugasemdir við þessa formhlið málsins. Í raun tekur hinn stefndi undir máltilbúnað stefnanda hvað þetta varðar og kemst m.a. svo að orði „Fyrir liggja að stefnandi og afurðastöðvar sem falli undir lög nr. 30/2024 séu samkeppnisaðilar þegar komi að innflutningi og heildsölu kjötafurða og að erindi stefnanda til stefnda hafi lotið að samruna og samstarfi stórra samkeppnisaðila hans á markaði.“
12. Gera verður alvarlega athugasemd við þessa nálgun stefnda þar sem ekkert í lögnum eða lögskýringargögnum styður það að undanþágan taki til innflutnings, sbr. það sem að framan greinir. Að mati SAFL er ljóst að máltilbúnaður stefnda hvað þetta varðar markast af almennri afstöðu hans til laganna.
13. Að mati SAFL er því ljóst að stefnandi, að því undanþáguna varðar, er ekki á sama samkeppnismarkaði og þau félög sem geta fallið undir það að vera framleiðendafélög skv. lögum nr. 30/2024. SAFL telur því ljóst að stefnandi hafði ekki lögvarða hagsmuni af umræddu máli og niðurstaða dómsins sé því bersýnilega röng að þessu leyti. Þá verður að telja að dómkrafa stefnanda, að teknu tilliti til þessa, feli í sér lögspurningu í andstöðu við áskilnað laga um meðferð einkamála.
14. Að síðustu verður ekki hjá því komist að gera athugasemdir við aðild málsins til varnar. Sérstaka athygli vekur að íslenska ríkinu, hér matvælaráðherra, skuli ekki stefnt til varnar. Með höfðun dómsmálsins er einungis Samkeppniseftirlitinu stefnt, sem gagnrýnt hefur þá undanþágu sem málið hverfist um, sbr. nánar hér síðar, en íslenska ríkinu er hins vegar sleppt – m.ö.o. matvælaráðuneytinu er ekki stefnt til að þola dóm um gildi þeirrar lagasetningar sem er á forræði fagraðuneytisins og hefur því íslenska ríkið ekki möguleika á að taka til fullra varna varðandi gildi lagasetningar sem samþykkt var á Alþingi.

### **III. Hin þinglega meðferð**

15. Í dómi héraðsdóms er byggt á því að hin þinglega meðferð sem viðhöfð var við samþykkt laga nr. 30/2024 hafi ekki samrýmst ákvæðum 44. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Annars vegar fjallar héraðsdómur um þær kröfur sem dómstólar hafa gert til breytinga á þingmálum

og hins vegar tekur héraðsdómur til skoðunar hvaða breytingar voru gerðar á efni frumvarpsins. Verður hér nánar vikið að þessu hvoru tveggja.

### *Um tilvísuð dómafordæmi*

16. Athygli vekur að þau dómafordæmi sem tekin eru til umfjöllunar í forsendum héraðsdóms varða atriði sem eru alls annars eðlis en þau atriði sem til umfjöllunar voru í fyrrnefndum héraðsdómi. Þannig vörðuðu málin refsíabýrgð einstaklings í tengslum við lögmæti laxveiðilagnar í leirusvæði ár (hæstaréttarmál nr. 34/1949), svo og veitingu almenns veiðileyfis á grundvelli laga um stjórn fiskveiða (hæstaréttarmál nr. 317/1995-319/1995). Þá vörðuðu málin í raun mistök við lagasetningu en ekki efnislegar breytingar þingnefndar sem síðar voru samþykktar með meirihluta atkvæða á Alþingi. Umrædd mál eru þegar af þeirri ástæðu allt annars eðlis en mál sem varða undanþágureglu búvörulaga sem samþykkt var til hagsbóta fyrir kjötafurðastöðvar, bændur og neytendur.
17. Til viðbótar framangreindu má benda á að umrædd mál benda til þess að héraðsdómur hafi gengið of langt þegar hann komst að þeirri niðurstöðu að lög nr. 30/2024 í heild sinni hafi ekki verið sett með stjórnskipulegum hætti. Í nefndum málum kemst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að tiltekin ákvæði hafi ekki orðið til með stjórnskipulegum hætti en ekki verður séð að það hafi valdið ógildi laganna í heild sinni.
18. Að síðustu verður að hafa í huga að fjölmörg dæmi er unnt að finna í löggjafarstarfi þar sem þingnefnd hefur gert umtalsverðar breytingar á þingmálum sem eru til meðferðar bæði með því að fjölga eða draga úr efniskröfum. Slík málsmeðferð hefur ekki verið talin brjóta gegn áskilnaði 44. gr. stjórnarskrárinnar svo lengi sem grundvelli hins upphaflega frumvarps sé ekki raskað.

### *Hvaða breytingar voru gerðar í þinglegri meðferð*

19. Í ljósi forsenda fyrrnefnda héraðsdóms um einstaka hluta frumvarps matvælaráðherra og þeirra breytinga sem leiða af starfi atvinnuveganefndar Alþingis er rétt er að greina stuttlega grein fyrir fyrirbyggjandi lögskýringargögnum.

#### *a. Markmið frumvarps ráðherra*

20. Í inngangi frumvarps ráðherra er tilgreint að frumvarpið sem sé lagt fram heimili fyrirtækjum í eigu eða undir meirihlutastjórn frumframleiðenda að eiga með sér samstarf um afmarkaða þætti líkt og tíðkast í nágrennalöndum. Með því er stefnt að því að styrkja stöðu framleiðenda búvara og skapa tækifæri til aukinnar samvinnu og verðmætasköpunar. Stefnt er að því að innlendir framleiðendur hafi ekki lakara svigrúm til hagræðingar en tíðkast í nágrennalöndum

okkar. Tilgangur frumvarps ráðherra var því að veita undanþágur frá samkeppnislögum þannig að þessu markmiði væri náð.

21. Frumvarpið miðaði því annars vegar að því að efla hag bænda og hins vegar að skapa svigrúm til hagræðingar í landbúnaðarframleiðslu. Í umræðu um frumvarp ráðherra kom fram gagnrýni á efni þess og efasemdir um að þær myndu gagnast í hagræðingarskyni þar sem að það myndi í raun eingöngu gagnast við framleiðslu á hvítu kjöti. Í ræðu matvælaráðherra á Alþingi kom eftirfarandi fram um upphaflega gagnrýni:

*„Þetta vil ég segja sem almenna brýningu til okkar allra og að lokum að þakka fyrir ábendingar sem komu fram hjá ýmsum þingmönnum; Eyjólfí Ármannssyni, Þórarni Inga Péturssyni og fleirum, um mikilvægi þess að skoða hér einstaka þætti frumvarpsins, hvort sem það lýtur að skilgreiningum, reglugerðarheimildum eða öðrum þáttum frumvarpsins. Ég held að þetta sé gott dæmi um mál sem þingið á að taka til kostanna og sýna hvað í því býr og sýna hvað frumvarpið hefur að geyma þegar það er dregið úr því það mesta og mikilvægasta sem kemur til með að styðja við markmiðin sem við erum sammála um hér.“*

22. Af þessu er ljóst að matvælaráðherra ráðgerði með framlagningu frumvarpsins að leggja til undanþágureglu frá samkeppnislögum vegna slátrunar og kjötvinnslu þótt í ljós hafi komið að upphafleg útgáfa frumvarpsins væri takmörkuð, þ.e. myndi eingöngu gagnast litlum hluta afurðastöðva (kjúklinga- og svínaræktendum), og þyrfti við nánari skoðunar við af hálfu þingmanna. Ráðherrann ætlaði þannig þingheimi að vinna lengra með frumvarp ráðherra.

#### ***b. Markmið breytinga atvinnuveganefndar***

23. Í nefndarálitni atvinnuveganefndar kemur fram að meirihlutinn leggi til breytingar á frumvarpinu sem sé ætlað að styðja við endurskipulagningu og hagræðingu í slátrun og kjötvinnslu. Þær breytingar sem lagðar eru til séu mikilvægur liður í að skapa raunverulega hagræðingu í allri virðiskeðjunni frá bónda til neytanda. Það ætti að skila sér í bæði herra afurðaverði til bænda og betra verði til neytenda. Jafnframt séu breytingarnar liður í því að uppfylla markmið laganna um að bændur skuli njóta kjara á við sambærilegar stéttir líkt og stefnt er að með frumvarpinu. Verði frumvarpið samþykkt gæti það haft í för með sér verulega hagræðingu sem skili sér í herra afurðaverði til bænda án þess að hækka þurfi verð til neytenda.
24. Tilgangur breytinga atvinnuveganefndar var því að stuðla að því að raunveruleg hagræðing gæti náðst fram við vinnslu kjötafurða, m.a. með hliðsjón af athugasemdum sem höfðu borist, auk þess að stuðla að hag bænda. Breytingar nefndarinnar rúmuðust innan upphafslegs tilgangs sem fram kom af hálfu matvælaráðherra í frumvarpi hans.

### *c. Nánar um breytingar atvinnuveganefndar*

25. Í upphaflegu frumvarpi ráðherra var lagt til að kveðið yrði á um í 5. gr. búvörulaga að ákvæði 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við ólögmætu samráði skyldi ekki gilda um samninga milli frumframleiðenda landbúnaðarafurða, sbr. 6. gr., eða samninga og ákvarðanir félaga slíkra framleiðenda eða samtaka slíkra félaga, sem varða framleiðslu og sölu búvöru, sameiginlegt birgðahald, meðferð eða vinnslu búvöru, enda sé með þessu ekki sett fast verð við sölu eða samkeppni útilokuð.
26. Í meðförum nefndarinnar var umrætt ákvæði fært í 71. gr. A. Framsetningu textans var hins vegar breytt og vísaði það í að þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga væri framleiðendafélögum skv. 5. gr. heimilt að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli afurðastöðva að því er varðar framleiðslu einstakra kjötafurða og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu kjötvara.
27. Af umfjöllun atvinnuveganefndar er ljóst að ákvæðið væri efnislega óbreytt að því leytinu til að þær aðgerðir sem þar koma fram falli ekki undir gildissvið 10. og 12. gr. samkeppnislaga um ólögmætt samráð. Hins vegar var bætt við tilvísun til 17. gr. a – 17. gr. e sömu laga varðandi samrunaefirlit.
28. Bæði upphaflegt frumvarp ráðherra og breytingartillaga nefndarinnar undanskildu því bannákvæði samkeppnislaga um ólögmætt samráð skv. 10. og 12. gr. samkeppnislaga en vörðuðu ekki bannákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Nefndin bætti hins vegar við þeim áskilnaði að jafnframt væri undanþegin ákvæði laganna um samruna, líkt og þekktst hefur í nær tuttugu ár í mjólkuriðnaði, sbr. 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993, sbr. lög nr. 85/2004.
29. Þá er ekki rétt, líkt og fram kemur í héraðsdómi, að frumvarp atvinnuveganefndar hafi einnig undanskilið bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og fá slíkar fullyrðingar enga stoð í lögnum eða lögskýringargögnum og eru þegar af þeirri ástæðu rangar.
30. Þá má einnig benda á að í forsendum héraðsdóms er gengið út frá því að breytingar atvinnuveganefndar hafi falið í sér að eftirlit með framleiðendafélögum yrði verulega takmarkað. Slík afstaða byggir augljóslega á misskilningi enda koma fram í 2. mgr. 71. gr. A skilyrði sem framleiðendafélögum ber að fullnægja nýti þau sér undanþáguna og hefur stefndi eftirlit með framkvæmd þeirra, sbr. 3. mgr. 71. gr. A. Í því sambandi má einnig benda á að fyrir liggur skýrt dómafordæmi Hæstaréttar varðandi 71. gr. búvörulaga sem mælir fyrir um undanþágu fyrir afurðastöðvar í mjólkuriðnaði, þar sem staðfest var að Samkeppniseftirlitið hefði fullar eftirlitsheimildir með þeim ákvæðum samkeppnislaga sem væru ekki beinlínis undanskildar samkvæmt sérákvæðum búvörulaga.

31. Þegar allt ofangreint er virt verður að telja að breytingar nefndarinnar hafi rúmast innan upphafslegs tilgangs frumvarps ráðherra.

*d. Um mat skrifstofu Alþingis*

32. Rétt er að geta þess að þau sjónarmið sem fjallað er að hluta um í forsendum títtnefnds héraðsdóms er lutu að svigrúmi löggjafans til breytinga á frumvörpum að teknu tilliti til 44. gr. stjórnarskrárinnar komu til umræðu í meðförum þingsins við 3. umræðu málsins.

33. Í máli formanns atvinnuveganefndar hefur komið fram að skrifstofa Alþingis hafi haft aðkomu að gerð þingmálsins áður en það var tekið til 2. og 3. umræðu. Í ræðu framsögumanns nefndarinnar vegna meðferðar þingmálsins kom eftirfarandi fram:

*„Breytingartillaga nefndarinnar er að efni og markmiði sambærileg því frumvarpi sem matvælaráðherra lagði fram. Þær breytingartillögur sem atvinnuveganefnd hefur haft til umfjöllunar uppfylla því skilyrði stjórnskipunar um efnisleg tengsl og auðkenningu við það frumvarp sem nefndin hefur haft til athugunar.“*

34. Í kjölfar uppkvaðningar fyrrnefnds héraðsdóms hefur minnisblað, sem dagsett var þann 21. mars 2024, verið gert opinbert sem staðfestir framangreint. Í nefndu minnisblaði segir svo jafnframt í samantektarkafli þess:

*„Telja verður að þær breytingartillögur sem atvinnuveganefnd hefur haft til umfjöllunar uppfylli skilyrði stjórnskipunar um efnisleg tengsl og auðkenningu við það frumvarp sem nefndin hefur haft til athugunar. **Samþykkt þeirra virðist ekki ganga gegn úskilnaði 44. gr. stjkskr. um þrjár umræður lagafrumvarps.**“*

35. Þá er rétt að geta þess að annað minnisblað var gefið út þann 11. apríl 2024 af nefndarritara atvinnuveganefndar. Í því minnisblaði kom m.a. fram:

*„Varð úr að haldnir voru fundir með formanni þar sem honum var tjáð að fyrirhugaðar breytingar gengu langt og að best færi á því að lagt yrði fram sérstakt frumvarp um sama efni og ákvörðun um afgreiðslu nefndarálitsins væri að lokum pólitísku efnis.“*

*Í kjölfarið var haldinn fundur með meiri hluta atvinnuveganefndar þar sem farið var yfir þau stjórnskipulegu álitafni sem upp væru komin í tengslum við afgreiðslu málsins frá nefndinni, þar var ítrekað það mat nefnda- og greiningarsviðs að breytingarnar þættu ganga langt, **en þó ekki svo langt að þær gengu bersýnilega gegn 44. gr. stjórnarskrár og kröfu hennar um þrjár umræður þingmála, enda fordæmi fyrir því að breytingartillögur nefnda gangi langt.**“*

36. Af þessu er ljóst að það var afstaða skrifstofu Alþingis, bæði á meðan málið var til 2. og 3. umræðu og síðar að breytingartillögur atvinnuveganefndar teldust ekki ganga svo langt að þær stríddu gegn 44. gr. stjórnarskrárinnar „enda fordæmi fyrir því að breytingartillögur nefnda gangi langt.“

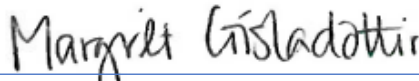
#### IV. Niðurlag

37. Af öllu framangreindu er ljóst að verulegir ágallar voru á málsmeðferð héraðsdóms hvað varðar lögvarða hagsmuni stefnanda. Í forsendum dómsins er lagt til grundvallar að innflutningur stefnanda sé í samkeppnisrekstri við framleiðendafélög en slíkt á sér enga stoð í texta títtnefndrar undanþágureglu sem á eingöngu við um slátrun og vinnslu kjötafurða, geymslu og flutning þeirra. Þá verður enn fremur talið að breytingar atvinnuveganefndar hafi rúmast innan þess ramma sem lagður var af hálfu matvælaráðherra í upphaflegu frumvarpi hans og teknar voru meðferðar af hálfu löggjafans, sbr. minnisblöð skrifstofu Alþingis.

38. Niðurstaða héraðsdóms skapar miklar réttaróvissu fyrir félagsmenn SAFL og fyrir löggjafarstarf Alþingis til framtíðar. Að mati SAFL verður ekki hjá því komist að áfrýja dómi héraðsdóms til Hæstaréttar þannig að umræddri réttaróvissu verði eytt svo fljótt sem mögulegt er. Rétt er að benda á að málið fékk flýtimeðferð fyrir héraðsdómi.

39. Ekki verður hjá því komist að benda á að stefndi hefur frá því að lögin voru samþykkt lýst yfir einarðri andstöðu sinni til efnis laganna. Verður að skoða í því ljósi málsvörn stefnda í málinu, þ.m.t. að krefjast ekki frávísunar málsins, og taka til skoðunar hvort ekki sé rétt að embætti ríkislögmanns taki við málsvörn í málinu fyrir æðri dómi.

Virðingarfyllt,  
f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði,

  
Margrét Gísladóttir

Afrit:

Bjarni Benediktsson  
matvælaráðherra  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík

Lilja Alfreðsdóttir  
menningar- og viðskiptaráðherra  
Hafnarstræti 5  
101 Reykjavík