

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Kristján Þór Júlíusson sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. nóvember 2020

Efni: Samkeppnismat á regluverki landbúnaðar og sjávarútvegs

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til bréfs ráðuneytisins til félagsins dags. 12. nóvember sl. (ANR18030151/15.08), en því fylgdi skýrsla sem Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur að beiðni ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra unnið, um samkeppnismat á regluverki sem gildir um byggingariðnað og ferðaþjónustu hér á landi.

Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að tilgangur samkeppnismats sé að greina lög og reglur með tilliti til þess hvort þær kunnri að fela í sér „duldar eða lítt duldar samkeppnishindranir eða óþarfa reglubyrði“. Segir ráðuneytið að í þessu verkefni hafi gildandi regluverk verið yfirfarið og greint í þessum tilgangi, en einnig sé mikilvægt að beita samkeppnismati á undirbúningsstigi og koma þannig í veg fyrir að settar séu reglur sem hafi þau áhrif að draga úr möguleikum á virkri samkeppni á mörkuðum.

„Það er von ráðuneytisins að skýrslan og sú aðferðafræði sem hún byggir á muni nýtast í störfum stjórnvalda í þeirri viðleitni að viðhalda og efla gæði reglusetningar fyrir atvinnulífið hér á landi,“ segir í bréfinu.

FA tekur heils hugar undir með ráðuneytinu í þessu efni. Félagið hefur um árábil hvatt til þess að stjórnvöld leiti samtarfs við OECD um gerð samkeppnismats á öllu regluverki íslensks atvinnulífs, jafnt gildandi regluverki sem og reglum á undirbúningsstigi.

FA hvetur ráðherra eindregið til að leita samstarfs við OECD um gerð samkeppnismats fyrir tvær atvinnugreinar á verkefnasviði ráðuneytisins, landbúnað og sjávarútveg. Í báðum tilvikum á það við að lög og reglur fela í sér „duldar eða lítt duldar samkeppnishindranir“ og hafa samkeppnisyfirvöld bent ráðuneytinu og/eða forverum þess á þær margar, en ábendingarnar hlotið lítinn hljómgrunn.

Samkeppnishindranir í sjávarútvegi

Hvað sjávarútveginn varðar má nefna álit Samkeppniseftirlitsins (SE) nr. 2/2012, en þar var því beint til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra að draga úr samkeppnishindrunum í sjávarútvegi, einkum hvað varðar aðstöðumun annars vegar útgerða sem ekki stunda fiskvinnslu og fiskvinnslufyrirtækja sem ekki stunduðu jafnframt veiðar á sjávarafli og hins vegar svokallaðra lóðrétt samþættra sjávarútvegsfyrirtækja, sem bæði stunda veiðar og vinnslu. Bentu samkeppnisyfirvöld á fjórar leiðir til úrbóta:

1. Setja milliverðlagningarreglur þannig að innri viðskipti fiskvinnslu og útgerðar innan sama fyrirtækis væru eins og um óskylda aðila væri að ræða.

2. Koma í veg fyrir að sjálfstæðu útgerðirnar greiði hlutfallslega hærra hafnargjöld en samþættu útgerðirnar, til dæmis með því að miða við landað magn eða opinbert viðmiðunarverð.
3. Útgerðarmenn komi ekki með beinum hætti að ákvörðun um verðlagsstofuverð.
4. Reglur um kvótaframsal verði rýmkaðar þannig að sjálfstæðar fiskvinnslur geti átt veiðiheimildir og séu þannig í betri aðstöðu að ná sér í hráefni.

Fyrir liggur að ekki hefur verið brugðizt við þessum ábendingum samkeppnisyfirvalda, nema þá að afar takmörkuðu leyti.

Samkeppnishindranir í landbúnaði

Í landbúnaðinum er af nógu að taka. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2015 er í kafla 2.4 fjallað um aðgerðir stjórnvalda hvað landbúnaðinn varðar. Þar er m.a. finna eftirfarandi tillögur, en talningin er engan veginn tæmandi:

1. Afnumdar verði þegar í stað undanþágur mjólkurafurðastöðva frá ákvæðum samkeppnislaga, og aðrar hindranir í búvörulögum gegn samkeppni í mjólkuriðnaði.
2. Búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar til að greiða fyrir samkeppni neytendum og bændum til heilla.
3. Afnumdir verði verð- og magntollar á mjólkurdufti í því skyni að greiða fyrir samkeppni í mjólkuriðnaði.
4. Mjólkursamsalan gæti þess að misnota ekki markaðsráðandi stöðu sína. Æskilegt væri að selja frá MS einstakar framleiðslueiningar til þess að samkeppni geti orðið virk í framleiðslu og sölu á sem flestum vöruflokkum.
5. Stærstu kjötvinnslufyrirtæki hindri ekki bændur (innleggjendur) í því að eiga viðskipti við önnur kjötvinnslufyrirtæki. Hið sama gildi um afurðafyrirtæki á öðrum sviðum landbúnaðar.
6. Útboð landbúnaðarráðuneytisins á tollkvótum vegna innflutnings á kjöti, smjöri og ostum verði felld niður í núverandi mynd. Verði þau ekki lögð niður er lagt til að úthlutun verði endurgjaldslaus og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta.
7. Innflutningshömlur (tollar) vegna kjúklinga- og svínakjöts verði lagðar af.

Í skýrslunni stendur: „Reynslan sýnir að stjórnvöld hafa undantekningarlítið litið framhjá tilmælum samkeppnisyfirvalda.“

Eins og ráðherra mun kunnugt, hefur lítið gerzt í þessum málum. Útboð á tollkvótum eru t.d. enn við lýði þótt útboðsaðferð hafi verið breytt í upphafi þessa árs. Undanþágur mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum eru enn við lýði og MS í yfirburðastöðu á markaðnum. Enn eru gríðarlegir tollar á innfluttum búvörum þótt tollkvótar hafi stækkað, einkum vegna tollasamnings við Evrópusambandið sem tók gildi vorið 2018.

Tiltaka má fleiri álit Samkeppniseftirlitsins, t.d. nr. 1/2009 um skaðlega samþjöppun í mjólkuriðnaði og áhrif búvörulaga á samkeppni og nr. 1/2006 um opinberar samkeppnishömlur í mjólkuriðnaði.

Jafnframt má vísa til umsagnar Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á búvörulögum, búnaðarlögum og tollalögum, sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi og varð að lögum nr. 102/2016, sem sett voru til lögfestingar á breytingum, sem þá nýgerðir búvörusamningar gerðu ráð fyrir. Í þeirri umsögn komu m.a. fram eftirfarandi áherzluatriði SE:

1. Samkeppnislög gildi fullum fetum í landbúnaði og vinnslu landbúnaðarafurða, líkt og í annarri atvinnustarfsemi og undanþágur verði afnumdar.
2. Tryggt verði að íslenskur landbúnaður búi við samkeppnislegt aðhald, m.a. af innflutningi.
3. Bændum séu skapaðar aðstæður til þess að eiga val um viðskipti við mismunandi vinnsluaðila landbúnaðarafurða, bæði á sviði kjöt- og mjólkurframleiðslu.
4. Stjórnvöld tryggi jafnar samkeppnisaðstæður framleiðenda og vinnsluaðila í hverri grein.
5. Tryggt verði að stærri fyrirtæki í framleiðslu eða sölu landbúnaðarafurða geti ekki nýtt sér reglur um tollkvóta og aðrar innflutningshamlandi reglur til þess að koma í veg fyrir samkeppni eða hækka verð til neytenda.
6. Samkeppnismat fari fram á regluverki landbúnaðar og nýjum búvörusamningum.

SE taldi að við gerð búvörusamninganna og samningu frumvarpsins hefði að litlu eða engu leyti verið tekið tillit til þessara sjónarmiða og málið því falið í sér ýmsar hömlur á samkeppni.

Samkeppnismat á regluverki sjávarútvegs og landbúnaðar forgangsmál

Eins og ofangreint gefur til kynna, eru að mati íslenskra samkeppnisyfirvalda víða í gildi samkeppnishömlur í regluverki sjávarútvegs og landbúnaðar, sem stjórnvöld hafa ekki aðhafzt til að afnema. Ætla má, ekki sízt með tilliti til fjölda ábendinga í hinni nýútkomnu skýrslu, að sérfræðingar OECD kæmu jafnvel auga á enn fleiri hindranir í vegi frjálsrar samkeppni.

Að mati Félags atvinnurekenda er forgangsmálið að gera samkeppnismat á regluverki umræddra atvinnugreina í því skyni að efla samkeppni og auka þannig skilvirkni, draga úr sóun og bæta hag landsmanna. Að mati OECD væri ávinningur þjóðarþúsins af því að hrinda í framkvæmd tillögum stofnunarinnar um byggingariðnað og ferðaþjónustu um 30 milljarðar króna. FA telur allar líkur á að í umbótum í landbúnaði og sjávarútvegi felist jafnframt gríðarleg tækifæri.

FA ítrekar því hvatningu sína til ráðherra að beita sér fyrir samkeppnismati á regluverki landbúnaðar og sjávarútvegs og byggja þá vinnu á reynslunni sem fengizt hefur af gerð skýrslunnar, sem fylgdi bréfi ráðuneytisins.

FA hefur m.a. komið sjónarmiðum sínum um samkeppnismat á regluverki á framfæri í ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur, þar sem félagið hefur átt fulltrúa. Nefndin var færð af forræði forsætisráðuneytisins og yfir í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið um síðastliðin áramót og hafa síðan ekki verið haldnir fundir í henni, alltént hefur fulltrúi FA ekki

fengið fundarboð. Á meðan nefndin var á forræði forsætisráðuneytisins voru haldnir reglulegir fundir. FA hvetur ráðuneytið eindregið til að halda áfram starfi nefndarinnar.

FA er að sjálfsögðu reiðubúið til skafs og ráðagerða með ráðuneytinu ef óskað er ýtarlegri sjónarmiða félagsins í þessu efni.

Að gefnu tilefni skal áréttað hér að það er óskráð meginregla í íslenskum stjórnslurétti að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald eigi rétt á að fá skriflegt svar nema erindið beri með sér að svars sé ekki vænzt, en við setningu stjórnslulaga nr. 37/1993 hafi verið gengið út frá því að þessi regla gilti. Svares við erindi þessu er óskað.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
frákvæmdastjóri FA