



HÁSKÓLI ÍSLANDS  
LAGASTOFNUN

## Skýrsla

**um undanþágur frá samkeppnisreglum er varða samstarf  
milli búvöruframleiðenda í ljósi EES-/ESB-réttar**

22. október 2020

Finnur Magnússon

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Kristín Benediktsdóttir

## Efnisyfirlit

1. Inngangur .....	3
2. Samspil búvörulaga og samkeppnislaga .....	3
2.1. Yfirlit yfir efni búvörulaga nr. 99/1993 og samkeppnislaga nr. 44/2005 .....	3
2.2. Hvernig takmarka búvörulög gildissvið samkeppnislaga? .....	5
2.2.1. Almenn atriði .....	5
2.2.2. Nánar um 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga.....	7
2.3. Samantekt .....	8
3. EES-samningurinn og þýðing hans .....	8
3.1. Inngangur.....	8
3.2. Að hvaða leyti tekur EES-samningurinn til landbúnaðarvara? .....	8
3.3. Samkeppnisreglur EES-samningsins .....	10
3.3.1. Almenn um samkeppnisreglur EES-samningsins .....	10
3.3.2. Undanþáguregla 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins .....	11
3.3.2.1. Inngangur .....	11
3.3.2.2. Skilyrði um efnahagslega hagræðingu.....	13
3.3.2.3. Skilyrði um sanngjarna hlutdeild neytenda í ávinningi .....	14
3.3.2.4. Skilyrði um að samkeppnishömlur megi ekki ganga of langt.....	15
3.4. Samantekt .....	16
4. Undanþágur vegna samstarfs búvöruframleiðenda í norskum rétti.....	16
4.1. Inngangur.....	16
4.2. Undanþága vegna landbúnaðar í norskum samkeppnislögum.....	16
4.3. Reglugerð um samstarf á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs.....	17
4.4. Samantekt .....	18
5. Undanþágur vegna samstarfs búvöruframleiðenda í ESB-rétti .....	19
5.1. Inngangur.....	19
5.2. Yfirlit yfir samkeppnisákvæði reglugerðar nr. 1308/2013 .....	19
5.3. Samantekt .....	21
6. Samandregnar niðurstöður .....	21

# 1. Inngangur

Skýrsla þessi er samin fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Tilgangur skýrslunnar er að veita yfirlit yfir lagareglur í landsrétti, EES-rétti og ESB-rétti, sem heimila framleiðendum búvara og samtökum þeirra að starfa saman á afmörkuðum sviðum og fela um leið í sér undanþágur frá almennum samkeppnisreglum sem leggja bann við samstarfi fyrirtækja sem raskar samkeppni. Markmiðið er einkum að varpa ljósi á gildissvið og inntak slíkra undanþágureglna og skilyrði sem þær setja. Uppbygging skýrslunnar er sem hér segir.

Í 2. kafla skýrslunnar er fjallað um íslenskan rétt, einkum ákvæði í búvörulögum nr. 99/1993 sem víkja berum orðum frá samkeppnislögum nr. 44/2005, sbr. einkum 71. gr. búvörulaga. Í 3. kafla er fjallað um þýðingu EES-samningsins fyrir viðfangsefnið, m.a. samkeppnisreglur hans og að hvaða leyti hann gildir um landbúnað. Í 4. kafla er gerð grein fyrir lagareglum í öðru EFTA/EES-ríki, þ.e. Noregi, sem undanþiggja samstarf búvöruframleiðenda bannreglum í þarlandum samkeppnislögum. Í 5. kafla er ESB-réttur skoðaður til samanburðar, með áherslu á tiltekin ákvæði í reglugerð ESB nr. 1308/2013 sem heimila tilteknum fyrirtækjum og samtökum í landbúnaði að starfa saman.<sup>1</sup> Í 6. kafla eru niðurstöður dregnar saman.

Taka ber fram í upphafi að EES-réttur annars vegar og ESB-réttur hins vegar eru talsvert ólík lagakerfi þegar kemur að landbúnaði. Landbúnaður skipar veigamikinn sess innan ESB, á meðan EES-samningurinn gildir að takmörkuðu leyti um landbúnað. Af því leiðir að samkeppnisreglur EES-samningsins taka ekki til allra sviða landbúnaðar, sbr. nánari umfjöllun í 3. kafla skýrslunnar.

Þá ber að hafa í huga að eftirfarandi umfjöllun um lagareglur um samstarf búvöruframleiðenda og samanburður slíkra reglna hefur fyrst og fremst upplýsingagildi. Þar sem því sleppir er vandasamt að draga hagnýtar ályktanir af samanburði þessara reglna ekki síst vegna ólíks lagaumhverfis og aðstæðna í landbúnaði milli ríkja.

## 2. Samspil búvörulaga og samkeppnislaga

### 2.1. Yfirlit yfir efni búvörulaga nr. 99/1993 og samkeppnislaga nr. 44/2005

*Búvörulög nr. 99/1993* eru helsti lagabálkurinn um framleiðslu, vinnslu og sölu búvara.<sup>2</sup> Stofnlög búvörulaga eru lög nr. 46/1985 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, en þau voru endurútgefin með áorðnum breytingum sem gildandi búvörulög nr. 99/1993. Lögunum hefur síðan þá verið breytt margsinis.<sup>3</sup> Í 4. tölul. 2. gr. búvörulaga eru búvörur sem lögin gilda um skilgreindar sem „afurðir búfjár, þ.m.t. afurðir nautgripa, sauðfjár, hrossa, svína, alifugla og loðdýra, afurðir nytjajurta og afurðir hlunninda“, en lögin taka þó ekki til afurða

<sup>1</sup> Með reglugerð ESB nr. 1308/2013 er komið á fót sameiginlegu markaðskerfi í landbúnaði í aðildarríkjum ESB.

<sup>2</sup> Meðal annarra lagabálka sem snerta búvöruframleiðslu má í dæmaskyni nefna búnaðarlög nr. 70/1998, lög nr. 57/1990 um flokkun og mat á gærum og ull, lög nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru, og lög nr. 162/1994 um lífræna landbúnaðarframleiðslu. Þá má nefna lög nr. 93/1995 um matvæli og lög nr. 31/2020 um Matvælasjóð. Að auki má nefna ábúðarlög nr. 80/2004 og jarðalög nr. 81/2004.

<sup>3</sup> Hvað varðar almenna og sögulega umfjöllun um ákvæði íslenskrar búvörulöggjafar er ástæða til að geta ritgerðar Sigurðar Línadal, Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar og stjórnskipan Íslands (1992). Einnig má geta um álitserð Árna Vilhjálmssonar og Eiríks Tómassonar um samkeppnisumhverfi í landbúnaði og stöðu búvöruframleiðslu gagnvart samkeppnislögum (2004). Þessar heimildir voru hafðar til hliðsjónar við samningu skýrslunnar.

alifiska.<sup>4</sup> Búvörulög geyma m.a. reglur um stjórn búvöruframleiðslu, lágmarksverð tiltekinna afurða, greiðslur afurðastöðva til framleiðenda fyrir búvörur, greiðslumark,<sup>5</sup> innflutning á búvörum og úthlutun tollkvóta,<sup>6</sup> og reglur um starfsskilyrði ákveðinna búvöregreina þ.e. sauðfjárræktar, nautgriparræktar og framleiðenda garðyrjuafurða.<sup>7</sup> Tilgangi búvörulaga er lýst í 1. gr. þeirra en hann er samantekið sá að stuðla; að framförum og aukinni hagkvæmni í framleiðslu og vinnslu og sölu búvara til hagsbóta fyrir framleiðendur og neytendur; að jöfnuði milli framleiðenda í hverri búgrein hvað varðar afurðaverð og markað; að því að kjör þeirra sem landbúnað stunda verði í sem nánustu samræmi við kjör annarra stétta; að framleiðsla búvara verði í sem nánustu samræmi við þarfir þjóðarinnar og tryggi ávallt nægjanlegt vöruframboð; að því að innlend aðföng nýtist sem mest við framleiðsluna; og að nýttir verði sölumöguleikar fyrir búvörur erlendis eftir því sem hagkvæmt er talið.<sup>8</sup>

*Samkeppnislög nr. 44/2005* hafa það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. þeirra. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Samkeppnislög gilda um hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og rekstrar viðkomandi fyrirtækja,<sup>9</sup> og án tillits til eðlis vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi, sbr. 2. og 4. gr. laganna. Mikilvægustu háttarisreglur samkeppnislaga koma fram í 10. og 11. gr. laganna. Fyrirnefnda ákvæðið (10. gr.) leggur bann við ólögsmætu samráði fyrirtækja, þ.e. bannar samninga, samþykktir og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni. Ákvæðið bannar því hvers konar samstarf milli fyrirtækja um verðlagningu, skiptingu markaða, framleiðslustýringu o.fl. Síðarnefnda ákvæðið (11. gr.) leggur bann við misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sinni. Slík háttsemi getur t.a.m. falist í ósanngjarnri verðlagningu og viðskiptaskilmálum, mismunun viðskiptaaðila með ólíkum kjörum í sams konar viðskiptum, skaðlegri undirverðlagningu til að veikja samkeppni, synjun keppnauta um aðgang að ómissandi aðstöðu, o.fl.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Samkvæmt 5. tölul. 2. gr. búvaralaga nr. 99/1993 er *framleiðandi* (búvara) hver sá sem á eigin vegum hefur með búvöruframleiðslu að gera, hvort sem er einstaklingur, lögaðili, aðili að félagsbúi eða ríkisbú. *Afurðastöð* er skv. 2. tölul. sama lagaákvæðis hver sá lögaðili eða einstaklingur sem tekur við afurðum úr höndum frumframleiðenda til vinnslu, flokkunar, pökkunar, geymslu, heildsölu eða dreifingar eða vinnur úr eða selur eigin frumframleiðslu umfram magn sem skilgreint er.

<sup>5</sup> Greiðslumark lögbýlis er í 7. tölul. 2. gr. búvaralaga nr. 99/1993 skilgreint sem tiltekinn fjöldi ærgilda eða magn mjólkur mælt í lítrum sem ákveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði. Hugtakið lögbýli er skilgreint í 2. gr. jarðalaga nr. 81/2004 sem jörð sem hefur þann húsakost og það landrými eða aðstöðu að unnt sé að stunda þar landbúnað og var skráð í jarðaskrá ráðuneytis landbúnaðarmála 1. desember 2003. Lögbýli teljast enn fremur jarðir sem hljóta síðar viðurkenningu ráðuneytisins sem ný lögbýli, sbr. 16.–22. gr. jarðalaga.

<sup>6</sup> Sjá II., IV., VI., VII., XII og XIII. kafla búvörulaga nr. 99/1993.

<sup>7</sup> Sjá IX., X. og XI. kafla búvörulaga nr. 99/1993.

<sup>8</sup> Í almennum hluta greinargerðar með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004, sem breyttu búvörulögum nr. 99/1993, kemur fram að markmið búvörulaga séu m.a. að vernda byggðastefnu og tryggja að landbúnaðarvörur, sérstaklega ferskar mjólkurafurðir, sem eru dagvörur, verði í boði á viðráðanlegu verði fyrir alla landsmenn (Alþt. 2003-2004, 130. löggj.þ. 2003–2004, þskj. 1665 - 997. mál).

<sup>9</sup> Hugtakið fyrirtæki merkir í samkeppnislögum nr. 44/2005 einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem stunda atvinnurekstur, sbr. 4. gr. laganna.

<sup>10</sup> Sjá einnig 12. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem tekur til samtaka fyrirtækja. Þar segir nánar tiltekið að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt

Í 13. og 15. gr. samkeppnislaga er að finna undantekningar frá 10. gr. laganna um bann við ólögsmætu samráði. Nánar tiltekið kveður 13. gr. á um að samningar milli fyrirtækja séu undanþegnir banni skv. 10. gr. ef samanlögð markaðshlutdeild allra samstarfsfyrirtækja fer ekki yfir tiltekin viðmiðunarmörk á hlutaðeigandi mörkuðum.<sup>11</sup> Í 15. gr. samkeppnislaga kemur fram að bann skv. 10. og 12. gr. laganna gildi ekki ef samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir fyrirtækja uppfylla fjögur skilyrði sem talin eru upp í 1. mgr. 15. gr. Skilyrðin eru efnislega á þá leið að viðkomandi samstarf a) stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir; b) veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af samstarfi hlýst; c) leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og; d) veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða. Sjá einnig umfjöllun um 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins í 3. kafla skýrslunnar.

Tekið skal fram að frá og með 1. janúar 2021 verður fyrirtækjum heimilt að efna til samstarfs á grundvelli 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga án þess að nauðsynlegt verði að leita samþykkis Samkeppniseftirlitsins fyrirfram eins og gildandi lög gera kröfu um, sbr. breytingar á ákvæðinu sem gerðar voru með 4. gr. laga nr. 103/2020.<sup>12</sup> Það verður þá í höndum viðkomandi fyrirtækja að meta sjálfstætt og á eigin áhættu hvort fyrirhugað samstarf uppfylli skilyrði 15. gr., en Samkeppniseftirlitið mun hafa eftirlit með háttsemi fyrirtækja eftir á og gefa út leiðbeiningar um túlkun skilyrða 15. gr. Sönnunarbyrði um að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt hvílir á þeim fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja sem hyggja á samstarf á grundvelli ákvæðisins.<sup>13</sup>

## 2.2. Hvernig takmarka búvörulög gildissvið samkeppnislaga?

### 2.2.1. Almenn atriði

Framleiðsla, vinnsla og sala á búvörum er atvinnustarfsemi sem fellur sem slík undir gildissvið samkeppnislaga nr. 44/2005. Þó eru ýmis ákvæði í búvörulögum nr. 99/1993 sem víkja frá samkeppnislögum beint og óbeint. Má þar nefna ákvæði í búvörulögum um fjárframlög ríkisins til búvöruframleiðslu og verðlagningu á tilteknum búvörum. Þá ber að geta sérstakra ákvæða

---

lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 16.–18. gr. Bann þetta nær einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.

<sup>11</sup> Í 1. mgr. 13. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er miðað við 5% markaðshlutdeild, ef samningurinn er milli fyrirtækja sem starfa á sama framleiðslu- eða sölustigi (láréttur samningur), en 10% ef samningurinn er á milli fyrirtækja sem starfa á mismunandi framleiðslu- eða sölustigi (lóðréttur samningur). Nánari reglur um viðmiðunarmörkin o.fl. er að finna í öðrum málsgreinum ákvæðisins. Ákvæðið gildir m.a. um samstilltar aðgerðir skv. 10. gr. og ákvarðanir samtaka fyrirtækja skv. 12. gr.

<sup>12</sup> Lög nr. 103/2020 um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum. Umrætt ákvæði breytingalaganna öðlast gildi 1. janúar 2021, sbr. 14. gr. Gildandi 15. gr. samkeppnislaga (fyrir breytingu með lögum nr. 103/2020) áskilur að fyrirtæki leiti fyrirfram eftir undanþágu frá Samkeppniseftirlitinu ef þau hyggjast efna til samvinnu á grundvelli ákvæðisins. Fallist Samkeppniseftirlitið á að heimila samvinnu getur það bundið undanþágu skilyrðum, sbr. 2. mgr. og einnig getur eftirlitið afturkallað eða breytt undanþágu við ákveðnar aðstæður, sbr. 3. mgr. Sjá hér til hliðsjónar *dóm Landsréttar í máli nr. 285/2019* þar sem hafnað var kröfu fjarskiptafyrirtækis um ógildingu á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að veita tilteknum samkeppnisaðilum undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga. Í gildandi 4. mgr. 15. gr. samkeppnislaga er jafnframt gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið setji reglur um að tilteknar tegundir samninga sem uppfylla skilyrði 1. mgr. ákvæðisins séu sjálfkrafa undanþegnar 10. og 12. gr. (hópuðanþága).

<sup>13</sup> Sjá nánar athugasemdir við 3. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 103/2020 (150. löggj.þ. 2019–2020, þskj. 1029 - 610. mál).

um samvinnu afurðastöðva í mjólkuriðnaði sem koma fram í 4. mgr. 13. og 71. gr. búvörulaga en þetta eru einu ákvæðin í búvörulögum sem vísa berum orðum til samkeppnislaga, sbr. nánari umfjöllun um ákvæðin hér í framhaldinu.

Það er almenn regla við lögskýringar að *sérlög* gangi framar almennum lögum ef þau rekast á (*lex specialis* reglan). Jafnframt gildir sú regla að ef *yngr*i lög rekast á eldri lög ganga þau yngri framar þeim eldri (*lex posterior* reglan). Ef báðar þessar reglur eiga við samtímis, hefur verið litið svo á að fyrri reglan sé almennt yfirsterkari, þ.e. að sértækari lög gangi framar almennari lögum enda þótt þau fyrrnefndu séu eldri en þau síðarnefndu. Það er þó ekki algilt.<sup>14</sup>

Beiting *lex specialis* reglunnar til að leysa úr árekstri tveggja lagaákvæða, t.d. í tveimur mismunandi lagabálkum, er háð því að yfirleitt sé hægt að skilgreina aðra regluna sem sérreglu gagnvart hinni, en það getur verið vandkvæðum bundið.<sup>15</sup> Þá kemur ekki til beitingar *lex specialis* reglunnar nema áreksstur sé á annað borð milli lagaákvæða, en með því er átt við að ekki sé unnt að skýra ákvæðin saman þannig að samræmi fáiast. Áreksstur lagaákvæða getur verið algjör, þ.e. að hvor reglan um sig rekist ávallt á hina. Hitt er einnig til að lagaákvæði B gildi hvergi án þess að rekast á A, en A gildi jafnframt um önnur tilfelli en þau sem B tekur til.<sup>16</sup>

Síðastefnda atriðið hér að framan er lýsandi fyrir samspil ýmissa ákvæða samkeppnislaga og búvörulaga. Fyrrnefndu lögin hafa að geyma almennar reglur um samkeppni á markaði og er gildissvið laganna ekki takmarkað sérstaklega við ákveðin fyrirtæki eða atvinnugreinar, heldur er það almennt. Síðarnefndu lögin gilda á hinn bóginn um ákveðna atvinnugrein og einstakar undirgreinar hennar og hafa að geyma sérstakar reglur um þessar greinar, þar á meðal um opinbera styrki, verðlagningu búvara, svo og tiltekna samvinnu afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Með hliðsjón af framansögðu má leggja til grundvallar að búvörulög séu sérlög gagnvart samkeppnislögum. Ákvæði samkeppnislaga víkja því fyrir ákvæðum búvörulaga ef ákvæði þessara tveggja lagabálka rekast á, þ.e. eru ósamrýmanleg.<sup>17</sup> Það er síðan túlkunaratriði hverju sinni hvenær rétt er að skýra tiltekin ákvæði búvörulaga svo að þau beinlínis víki almennum reglum samkeppnislaga til hliðar, fremur en að samræmisskýringu sé beitt.

Það er einnig sérstakt athugunarefni hversu miklar kröfur eigi að gera til *skýrleika* ákvæða í búvörulögum til þess að álykta megi að slík ákvæði gangi framar ákvæðum samkeppnislaga. Um þetta má benda á *dóm Hæstaréttar í máli nr. 411/2007* þar sem lagt var til grundvallar að samkeppnislög verði „sem almenn lög að víkja fyrir ósamrýmanlegum ákvæðum sérlaga“, og að samkeppnislög standi „ekki þannig meðal réttarheimilda að ríkari kröfur verði gerðar en endranær til skýrleika ákvæða í sérlögum svo að þau gangi þeim fyrrnefndu framar“.<sup>18</sup> Af

<sup>14</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar* (2008), bls. 230, þar sem fram kemur að orða megi „þá almennu reglu, að sérregla í eldri lögum víki til hliðar almennari reglu yngri laga, nema sérstök sjónarmið leiði til annarrar niðurstöðu, svo sem að sú hafi verið ætlun löggjafans að láta eldri sérreglu einnig víkja“.

<sup>15</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar* (2008), bls. 223-224, og Róbert R. Spanó, *Túlkun lagaákvæða* (2019), bls. 82-86. Sjá t.d. *dóm Hæstaréttar í máli nr. 477/2002*, þar sem talið var að skýra bæri 14. gr. EES-samningsins „sem sérreglu um skattalega meðferð á innflutningi frá öðrum EES-ríkjum“, sem gengi framar eldra áðurgildandi ákvæði 6. tölul. 14. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt sem kvað á um lægri virðisaukaskatt af sölu bóka á íslenskri tungu en annarra bóka. Var sú niðurstaða m.a. studd við 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og athugasemdir við þá grein í frumvarpi til nefndra laga.

<sup>16</sup> Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar* (2008), bls. 223-224.

<sup>17</sup> Sjá einnig til hliðsjónar *dóm Hæstaréttar í máli nr. 411/2007* sem vikið er að í framhaldinu.

<sup>18</sup> Það athugast þó að tilvitnaður dómur laut ekki að samspili samkeppnislaga nr. 44/2005 og búvörulaga nr. 99/1993, heldur að samspili samkeppnislaga við 3. mgr. 42. gr. þágildandi laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu.

Þessum dómi virðist mega draga þá almennu ályktun að ákvæði búvörulaga verði ekki sjálfkrafa skýrð þröngt gagnvart samkeppnislögum. Það sé fremur sérstakt könnunatriði hverju sinni hvort skýra beri tiltekin ákvæði búvörulaga svo að þau gangi framur samkeppnislögum, m.a. með hliðsjón af orðalagi og tilgangi viðkomandi ákvæða búvörulaga.

### 2.2.2. Nánar um 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga

Stundum tekur löggjafinn beina afstöðu til þess í ákvæðum laga hvernig háttað sé samspili þeirra við önnur lög.<sup>19</sup> Það er gert í tveimur ákvæðum búvörulaga, þ.e. 4. mgr. 13. gr. og 71. gr., sem áður var getið og varða tiltekna samvinnu afurðastöðva í mjólkuriðnaði. Þar kemur fram að „[þ]rátt fyrir ákvæði samkeppnislaga“ sé afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimilt að gera með sér samninga um verðtilfærslu milli tiltekinna afurða, sbr. 4. mgr. 13. gr., og að sameinast, gera með sér samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara og hafa með sér annars konar samstarf til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða, sbr. 71. gr.<sup>20</sup> Hér er m.ö.o. tekið af skarið um það í texta ákvæðanna, með sérstakri tilvísun til samkeppnislaga, að þeim sé ætlað að víkja samkeppnislögum til hliðar svo langt sem ákvæðin ná.

Ákvæðum 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga var breytt í framangreint horf með lögum nr. 85/2004.<sup>21</sup> Með þeim lögum var m.a. bætt við ákvæðin tilvísun til samkeppnislaga („[þ]rátt fyrir ákvæði samkeppnislaga...“). Var ætlunin með þessu m.a. sú að taka af skarið um að þær aðgerðir sem 4. mgr. 13. og 71. gr. búvörulaga taka til féllu ekki undir samkeppnislög.<sup>22</sup> Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004, sem breyttu ákvæðunum í núverandi horf, er rakið að ætlunin sé að eyða „allri óvissu ... um að þær aðgerðir sem þar koma fram falli ekki undir samkeppnislög“. Í greinargerðinni er einnig sett fram það sjónarmið að lagaákvæði sem fela í sér frávík frá almennum reglum beri „jafnan að túlka þröngt“. Þannig beri að „fara ... varlega þegar lagður er sá skilningur í lagaákvæði að þau undanskilji tiltekna þætti í atvinnustarfsemi gildissviði samkeppnislaga og þar með íhlutunarvaldi samkeppnis-yfirvalda“. Því „[þurfi] með skýrum lagatexta að löggjafans til þess að undanskilja ákveðna þætti landbúnaðarins gildissviði samkeppnislaga“.<sup>23</sup> Af þessum ummælum í greinar-

<sup>19</sup> Sjá t.d. fyrri málslið 2. mgr. 2. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, þar sem *lex specialis* reglan er látin gilda í aðeins eina átt: „Ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en lög þessi mæla fyrir um, halda gildi sínu.“ Sjá einnig til hliðsjónar 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

<sup>20</sup> Umrædd ákvæði búvörulaga komu til skoðunar í dómi Landsréttar í máli nr. 516/2018. Í sem stystu máli varð það niðurstaða Landsréttar, eins og héraðsdóms, að þær athafnir sem um ræddi í málinu rúmuðust ekki innan 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993. Stóð því óhögguð umþrætt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að leggja á áfrýjanda stjórnvaldssekt fyrir brot m.a. gegn 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Dómi Landsréttar hefur verið áfrýjað til Hæstaréttar.

<sup>21</sup> Lög nr. 85/2004 um breytingu á lögum nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, með síðari breytingum (heiti laga nr. 99/1993 var síðar breytt í búvörulög). Ákvæðið sem nú er í 4. mgr. 13. gr. var áður í 3. mgr., en færðist í 4. mgr. í kjölfar breytinga með lögum nr. 102/2016 um breytingu á búvörulögum og fleiri lögum.

<sup>22</sup> Sjá almennar athugasemdir í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004 (Alþt. 2003-2004, 130. löggj.þ. 2003–2004, þskj. 1665 - 997. mál). Fyrir breytinguna með lögum nr. 85/2004 var 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993 jafnframt þrengri að efni til en hún er nú. Fyrir breytinguna hljóðaði 71. gr. nánar tiltekið svo: „Afurðastöðvum í mjólkuriðnaði er heimilt að gera samkomulag um verkaskiptingu milli mjólkursamlaga að því er varðar framleiðslu einstakra mjólkurvara fyrir innlendan og erlendan markað. Samkomulagið öðlast ekki gildi fyrr en landbúnaðarráðherra hefur staðfest það.“

<sup>23</sup> Sjá almennar athugasemdir í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2004 (Alþt. 2003-2004, 130. löggj.þ. 2003–2004, þskj. 1665 - 997. mál).

gerðinni má draga þá ályktun að ekki sé ætlast til þess að nefnd ákvæði búvörulaga verði skýrð rýmra en orðalag þeirra gefur tilefni til, þ.e. í átt að þrengingu á gildissviði samkeppnislaga.

### 2.3. Samantekt

Ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 taka m.a. til framleiðslu, vinnslu og sölu á búvörum, sem fjallað er um í búvörulögum nr. 99/1993, enda fellur slík atvinnustarfsemi undir gildissvið samkeppnislaga eins og það er afmarkað í 2. gr. þeirra.

Búvörulög nr. 99/1993 hafa stöðu sérlaga gagnvart samkeppnislögum nr. 44/2005. Það leiðir af almennum lögskýringarreglum að sérreglur búvörulaga ganga því framur almennum reglum samkeppnislaga að því marki sem reglur þessara tveggja lagabálka kunna að rekast á. Þá hafa 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga að geyma sérstakar reglur um nánar tiltekna samvinnu afurðastöðva í mjólkuriðnaði sem víkja frá ákvæðum samkeppnislaga berum orðum.

## 3. EES-samningurinn og þýðing hans

### 3.1. Inngangur

Í þessum kafla er ætlunin að varpa ljósi á hvernig samstarf fyrirtækja á sviði landbúnaðar horfir við samkeppnisreglum EES-samningsins. Fyrst verður gerð grein fyrir því að hvaða marki EES-samningurinn tekur til landbúnaðar yfirleitt og er það viðfangsefni kafla 3.2. Í kafla 3.3 er síðan fjallað nánar um samkeppnisreglur EES-samningsins og þá sérstaklega undanþáguákvæði 3. mgr. 53. gr. hans, en ákvæðið heimilar fyrirtækjum og samtökum þeirra (í hvaða geira sem er) að hafa með sér samstarf að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þrátt fyrir bann 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins við ólögmetu samráði fyrirtækja sem raskar samkeppni.

### 3.2. Að hvaða leyti tekur EES-samningurinn til landbúnaðarvæðinga?

Markmið EES-samningsins er skv. 1. gr. meginmáls hans að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum, með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði. Þessum markmiðum skal náð m.a. með reglunum um fjórfrelsið, þ.e. um frjálsa vöruflutninga, fólksflutninga, þjónustustarfsemi og fjármagnsflutninga, og kerfi sem tryggir að samkeppni raskist ekki, en með hinu síðastnefnda er vísað til samkeppnisreglna EES-samningsins.

Landbúnaður er sérsvið í rétti Evrópusambandsins. Reglur ESB-réttar og EES-samningsins um landbúnað eru verulega ólíkar vegna þess að EES-samningurinn tekur aðeins að takmörkuðu leyti til landbúnaðar, eins og nánar verður rakið hér í framhaldinu. EES-samningurinn geymir t.d. ekki ákvæði um sameiginlega landbúnaðarstefnu EFTA/EES-ríkjanna<sup>24</sup> annars vegar og Evrópusambandsins hins vegar. EES-samningurinn tekur því ekki til landbúnaðarstefnu ESB og standa EFTA/EES-ríkin því utan þeirrar stefnu.<sup>25</sup>

Til skoðunar kemur að hvaða leyti EES-samningurinn gildir um landbúnaðarafurðir. Um það má vísa til 3. mgr. 8. gr. EES-samningsins þar sem afmarkað er hvaða vörur falli undir

<sup>24</sup> Ísland, Liechtenstein og Noregur.

<sup>25</sup> Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið (2000), bls. 517 og 528.



samninginn.<sup>26</sup> Þar segir að sé annað ekki tekið fram, þá taki ákvæði EES-samningsins einungis til (a) framleiðsluvara sem falla undir 25.-97. kafla í samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskránni, að frátöldum framleiðsluvörum sem falla undir bókun 2 við samninginn, og (b) framleiðsluvara sem tilgreindar eru í *bókun 3* við samninginn í samræmi við samkomulag samningsaðilanna í nefndri bókun.

Landbúnaðarafurðir og matvæli falla ekki undir 25.-97. kafla samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskrárinnar í bókun 2 við EES-samninginn, sbr. a-lið 3. mgr. 8. gr. Bókun 3 við EES-samninginn, sbr. b-lið sama ákvæðis, hefur á hinn bóginn að geyma ákvæði um viðskiptakjör með tiltekna unnar landbúnaðarafurðir, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu.<sup>27</sup>

Í 17.-19. gr. EES-samningsins er að finna sérstök ákvæði sem taka til viðskipta með landbúnaðarvörur. Ákvæðin eru staðsett í 2. kafla, í II. hluta EES-samningsins, en kaflinn ber yfirskriftina landbúnaðar- og sjávarafurðir. Verður nú vikið stuttlega að þessum ákvæðum.

Í 17. gr. er vísað til I. viðauka EES-samningsins sem fjallar um sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna. Viðaukinn skiptist í þrjá meginkafla, þ.e. heilbrigði dýra, fóðurvörur og heilbrigði plantna. Upphaflega tók I. viðauki aðeins til Íslands í tilviki lagareldisdýra og fiskafurða. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007 var gerð breyting á viðaukanum að þessu leyti þannig að fleiri gerðir í viðaukanum voru láttnar taka einnig til Íslands.<sup>28</sup>

Í 18. gr. er ákvæði sem tekur til landbúnaðarafurða sem falla utan upptalningarinnar í 3. mgr. 8. gr. samningsins. Ákvæði 18. gr. er ætlað að tryggja að ekki verði settar frekari tæknilegar hindranir við viðskiptum með slíkar vörur en gert er ráð fyrir í lagagerðum (tilskipunum o.fl.) sem vísað er til í 17. gr. og a- og b-liðum 23. gr. EES-samningsins.<sup>29</sup>

Í 19. gr. er að finna stefnuýfirlýsingu um samstarf samningsaðila á sviði landbúnaðar þar sem gildissviði EES-samningsins sleppir. Í 2. mgr. ákvæðisins segir þannig að „samningsaðilar skuldbinda sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir“. Ákvæðið felur ekki í sér bindandi reglu heldur fremur fyrirheit um

<sup>26</sup> Ákvæði 8. gr. EES-samningsins kveður á um grundvallarregluna um frjálsa vöruflutninga.

<sup>27</sup> Sjá bókun 3 við EES-samninginn: <<https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol3.pdf>>.

<sup>28</sup> Stjórnartíðindi ESB 2008 L 100, bls. 27, og EES-viðbætur 2008 nr. 19, bls. 34. Í ákvörðuninni var því m.a. slegið föstu að ákvæði I. kafla I. viðauka skyldu taka til Íslands „að frátöldum ákvæðum um lífandi dýr, önnur en fisk og eldisdýr, og dýraafurðir á borð við egg, fósturvísa og sæði.“ Þá var ákveðið að ef tiltekin lagagerð, sem vísað er til í I. kafla I. viðauka, ætti ekki að taka til Íslands eða aðeins að hluta til skyldi það tekið fram í tengslum við hana. Sem dæmi um lagagerð í I. kafla I. viðauka EES-samningsins sem gildir um Ísland í kjölfar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, má nefna 89/662/EBE frá 11. desember 1989 um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins. Sjá umfjöllun í *dómi EFTA-dómstólsins í máli E-17/15* (ráðgefandi álit), mgr. 12 og 13.

<sup>29</sup> Ákvæði 18. gr. hljóðar svo: „Með fyrirvara um sérstakt fyrirkomulag varðandi viðskipti með landbúnaðarafurðir skulu samningsaðilar tryggja að fyrirkomulaginu, sem kveðið er á um í 17. gr. og a- og b-lið 23. gr. varðandi aðrar vörur en þær er heyra undir 3. mgr. 8. gr., verði ekki stofnað í hættu vegna annarra tæknilegra viðskiptahindrana. Ákvæði 13. gr. skulu gilda.“ Í tilvísuðum a-lið 23. gr. er fjallað um sérstök ákvæði í bókun 12 og II. viðauka varðandi tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottanir; og í b-lið er vísað til bókunar 47 varðandi afnám tæknilegra hindrana í viðskiptum með vín. Sjá einnig Finn Arnesen o.fl., *Agreement on the European Economic Area – a commentary* (2018), bls. 336-337.

frekari samvinnu í þessa átt.<sup>30</sup> Í 3. mgr. 19. gr. segir svo að samningsaðilar skuli framkvæma endurskoðun á skilyrðum fyrir viðskipti með landbúnaðarafurðir á tveggja ára fresti.

Ísland hefur gert a.m.k. tvo landbúnaðarsamninga við Evrópusambandið. Sá fyrri var gerður árið 2007 en sá síðari árið 2015 sem leysti þann fyrri af hólmi. Báðir samningarnir fólu í sér gagnkvæmar niðurfellingar eða lækkanir tolla á ýmsar landbúnaðarvörur auk tollkvóta. Í síðari samningnum frá 2015 fólst að innflutningur á um 90% af landbúnaðarvörum frá ríkjum í Evrópusambandinu varð tollfrjál.<sup>31</sup> Almennt hafa þó ekki verið felldir niður tollar á kjöti og mjólkurafurðum sem framleiddar eru hér á landi, en ívilnanir í þeim tilvikum eru veittar í formi tollfrjálsra kvóta.<sup>32</sup>

Ýmsar lagagerðir Evrópusambandsins sem varða tiltekin atriði viðskipta með landbúnaðar- og sjávarafurðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn.<sup>33</sup> Þó er sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins ekki hluti af EES-samningnum sem fyrr segir. Af því leiðir að margar lagagerðir Evrópusambandsins um landbúnaðarmál falla ekki undir EES-samninginn og hafa því ekki verið teknar upp í viðauka hans. Má þar nefna reglugerð ráðsins (EB) nr. 1184/2006 frá 26. júlí 2006 um beitingu á tilteknum samkeppnisreglum gagnvart framleiðslu á landbúnaðarafurðum og viðskipti með þær. Þá má nefna reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi í landbúnaði og sértæk ákvæði varðandi tilteknar landbúnaðarvörur. Þó hefur afmarkaður hluti síðarnefndu reglugerðarinnar verið tekinn upp í EES-samninginn, sbr. einnig umfjöllun um reglugerðina í 5. kafla hér á eftir.

Hér í framhaldinu verður fjallað um samkeppnisreglur EES-samningsins. Þá umfjöllun ber þó að skoða í því ljósi að EES-samningurinn, þar á meðal samkeppnisreglur hans, gildir einungis um afmörkuð svið landbúnaðar, þá einna helst *unnar* landbúnaðarafurðir sem tilgreindar eru í bókun 3 við samninginn sem áður var fjallað um. Í ESB-rétti gilda einnig sérsjónarmið um samkeppni á sviði landbúnaðar, þ.e. samkeppnisreglunum er ekki beitt fullum fetum á því sviði, enda býr atvinnugreinin við margvíslega opinbera íhlutun og ríkisstyrki.<sup>34</sup>

### 3.3. Samkeppnisreglur EES-samningsins

#### 3.3.1. Almennt um samkeppnisreglur EES-samningsins

Reglur um samkeppni er að finna í IV. hluta meginmáls EES-samningsins, þ.e. 53.-60. gr. Helstu efnisreglur samkeppniskaflans er að finna í 53. og 54. gr. Fyrri greinin bannar ólögmett samráð fyrirtækja en sú síðari leggur bann við misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu,

<sup>30</sup> Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið (2000), bls. 530, og Finn Arnesen o.fl., Agreement on the European Economic Area – a commentary (2018), bls. 337-338.

<sup>31</sup> COM (2016) 564 Final, Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of an agreement in the form of an exchange of letters between the European Union and Iceland concerning additional trade preferences in agricultural products. Sjá einnig fundargerð samningafundar milli íslenskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um tvíhliða samkomulag um landbúnaðarvörur, sem er aðgengileg hér: <<https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/esb/Agreed-minutes-annexes.pdf>>.

<sup>32</sup> Skýrsla starfshóps um EES-samstarfið (2019), bls. 114.

<sup>33</sup> Sjá umfjöllun í dómi *EFTA-dómstólsins í máli E-17/15* (ráðgefandi álit), mgr. 40 o.áfr.

<sup>34</sup> Sjá einnig umfjöllun í 5. kafla skýrslunnar. Þess má geta að stuðningur ESB við bændur nam 58,82 milljörðum evra árið 2018. Upplýsingar um stuðning eru aðgengilegar á eftirfarandi vefslóð: <[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en#thecapinpractice](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapinpractice)>.

sbr. hliðstæðar reglur í 10. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Ákvæði 53. og 54. gr. EES-samningsins eiga sér samsvörun í ESB-rétti, þ.e. í 101. og 102. gr. sáttmálans um starfshætti ESB (Treaty on the Functioning of the European Union, hér eftir „TFEU“), en fyrir gildistöku þess sáttmála var sams konar reglur að finna í 81. og 82. Rómarsamningsins (85. og 86. gr. í upprunalegum Rómarsamningi).<sup>35</sup> Íslenskur samkeppnisréttur sækir fyrirmynd sína í evrópskar samkeppnisreglur að miklu leyti. Eldri samkeppnislög nr. 8/1993 voru sett til þess að laga íslenskan samkeppnisrétt að þeim evrópska vegna áformaðrar þátttöku Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu.<sup>36</sup> Gildandi samkeppnislög nr. 44/2005 voru sett til þess að samræma íslenskan og evrópskan samkeppnisrétt enn frekar, þar sem miklar breytingar höfðu orðið á samkeppnisreglum Evrópusambandsins frá gildistöku eldri samkeppnislaga nr. 8/1993.

Auk samkeppnisreglna sem koma fram í IV. hluta EES-samningsins koma til skoðunar ýmsar afleiddar lagagerðir sem teknar hafa verið upp í XIV. viðauka EES-samningsins sem fjallar um samkeppni. Í bókun 21 við EES-samninginn er einnig að finna ýmis ákvæði um framkvæmd samkeppnisreglnanna en í henni eru Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) falin sambærileg verkefni og valdheimildir gagnvart EFTA/EES-ríkjunum á sviði samkeppni og framkvæmdastjórn ESB hefur gagnvart aðildarríkjum ESB.

Einungis kemur til kasta samkeppnisreglna EES-samningsins ef aðgerðir fyrirtækja geta haft áhrif á viðskipti milli aðila EES-samningsins. Þetta skilyrði er túlkað rúmt.<sup>37</sup> Þá skal tekið fram að samkeppnisreglur EES-samningsins geta gilt samtímis ákvæðum samkeppnislaga nr. 44/2005 þegar athafnir fyrirtækja hafa í senn áhrif hér á landi og á EES-svæðinu.<sup>38</sup>

### 3.3.2. Undanþáguregla 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins

#### 3.3.2.1. Inngangur

Í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins er fyrirtækjum veitt heimild til að víkja frá banni 1. mgr. ákvæðisins við ólögsmætu samráði að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.<sup>39</sup> Undanþágan nær einnig til samtaka fyrirtækja. Ákvæðið grundvallast á því að tilteknir samkeppnishamlandi samningar geti haft jákvæð efnahagsleg áhrif m.a. á hag neytenda svo að réttlæti undantekningu frá bannreglunni. Er það í samræmi við það markmið samkeppnisreglna EES-samningsins að verja samkeppni á EES-svæðinu í því skyni að bæta hag neytenda og tryggja hagkvæma ráðstöfun framleiðsluþátta. Skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins eru eftirfarandi:

- i. að viðkomandi aðgerðir stuðli að bættri framleiðslu eða vörudreifingu eða eflni tæknilegar og efnahagslegar framfarir;

<sup>35</sup> Finn Arnesen o.fl., Agreement on the European Economic Area – a commentary (2018), bls. 526 og 546. Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið (2000), bls. 808.

<sup>36</sup> Sjá Alþt. 1991-1992, A-deild, bls. 4629.

<sup>37</sup> Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið (2000), bls. 808, sjá einnig bls. 684-688 og 758-760. Á þetta atriði reyndi í *dómi Landsréttar í máli nr. 490/2018* en þar var umræddu skilyrði ekki talið fullnægt til að beita 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins samhliða 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Dóminum hefur verið áfrýjað til Hæstaréttar.

<sup>38</sup> Sjá 3. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

<sup>39</sup> Sjá einnig ákvæði um hópundanþágur í reglugerð ESB nr. 330/2010 um beitingu 3. mgr. 101. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gagnvart flokkum lóðréttra samninga og samstilltra aðgerða. Reglugerðin er innleidd hér á landi með íslenskri reglugerð nr. 927/2010, sbr. einnig ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 77/2010.

- ii. að neytendum sé veitt sanngjörn hlutdeild í þeim ávinningi sem af aðgerðunum hlýst;
- iii. að ekki séu lögð höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að hinum settu markmiðum verði náð; og
- iv. að fyrirtækjunum færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna sem um er að ræða.

Samandregið felst í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins að fyrirtækjum er heimilt að uppfylltum ofangreindum skilyrðum að eiga með sér samstarf sem að öðrum kosti myndi brjóta gegn bannreglu 1. mgr. ákvæðisins. Öll skilyrðin þurfa að vera uppfyllt til að undantekningarreglu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins verði beitt. Eins og skilyrðin bera með sér standa þau þó í nánnum tengslum hvert við annað. Í grunninn felst í þeim sú krafa að ávinningur af aðgerðum fyrirtækja þurfi að veita þyngra en neikvæð áhrif þeirra á samkeppni.<sup>40</sup> Hlutaðeigandi fyrirtæki bera sönnunarbyrði fyrir því að skilyrðunum sé fullnægt.<sup>41</sup> Ákvæði áþekkt 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins er að finna í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 2. kafla skýrslunnar.<sup>42</sup>

Sams konar ákvæði í rétti Evrópusambandsins er að finna í 3. mgr. 101. TFEU, sbr. áður 3. mgr. 81. gr. Rómarsamningsins. Skilyrði þeirra ákvæða eru samhljóða þeim sem 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins setur. Því hefur dómframkvæmd dómstóla ESB um beitingu 3. mgr. 101. gr. TFEU og forvera þess leiðsagnargildi um skýringu samhljóða skilyrða 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. EFTA-dómstóllinn virðist ekki hafa fjallað um umrædd skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins í úrlausnum sínum.<sup>43</sup>

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. kafla II í bókun 4, um störf og valdssvið Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á sviði samkeppni, við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, eru samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir sem falla undir 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins, og uppfylla ekki skilyrði undanþáguákvæðis 3. mgr. 53. gr., bannaðar án þess að þörf sé á ákvörðun þess efnis. Í 2. mgr. 1. gr. kafla II segir enn fremur að aðgerðir sem falla undir bannreglu 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins en *uppfylla* á hinn bóginn skilyrði 3. mgr. 53. gr. skuli undanþegnar bannreglunni, án þess að þörf sé á sérstakri ákvörðun um það fyrirfram (prior decision).<sup>44</sup> Af framangreindu má ráða að á grundvelli 3. mgr. 53. gr. sé ekki þörf á sérstakri undanþágu samkeppnisyfivalda frá 1. mgr. 53. gr., heldur eru slíkir samningar gildir frá þeirri stundu sem skilyrði 3. mgr. 53. gr. eru uppfyllt.

Í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins eru sem fyrr segir sett bæði jákvæð og neikvæð skilyrði sem samstarf fyrirtækja verður að uppfylla svo að það sé undanþegið bannreglu 1. mgr. ákvæðisins. Jákvæðu skilyrðin lúta að því að (i) samstarf þurfi að hafa í för með sér efnahagslega hagræðingu og að (ii) neytendum sé veitt sanngjörn hlutdeild í ávinningnum. Neikvæðu skilyrðin felast aftur á móti í því að samstarf (iii) megi ekki leggja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að markmiðum samstarfsins verði náð, og (iv) að það megi ekki gefa fyrirtækjunum færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta þeirra

<sup>40</sup> Damian Chalmers o.fl., *European Union Law – text and materials* (3. útg. 2014), bls. 1026.

<sup>41</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 41 og 42.

<sup>42</sup> Skilyrðin í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins eru efnislega samhljóða þeim sem koma fram í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

<sup>43</sup> Finn Arnesen o.fl., *Agreement on the European Economic Area – a commentary* (2018), bls. 540.

<sup>44</sup> Sjá bókun 4 við EES-samninginn: <<https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/the-surveillance-and-court-agreement/agreement-annexes-and-protocols/Protocol-4-on-the-functions-and-powers-of-the-EFTA.pdf>>.

framleiðsluvara sem um er að ræða. Fyrrgreind fjögur skilyrði eru tekin til nánari skoðunar í eftirfarandi köflum.

### 3.3.2.2. Skilyrði um efnahagslega hagræðingu

Fyrsta skilyrðið í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins er að samstarf fyrirtækja verður að stuðla að „bættri framleiðslu eða vörudreifingu“ eða efla „tæknilegar og efnahagslegar framfarir“. Þótt orðalag skilyrðisins miðist við vörur verður því einnig beitt um þjónustu.<sup>45</sup>

Skilyrðið hverfist um *efnahagslega hagkvæmni eða hagræðingu* (e. economic efficiencies) sem viðkomandi samstarf fyrirtækja hefur í för með sér.<sup>46</sup> Greina má á milli kostnaðarhagræðingar annars vegar og gæðahagræðingar hins vegar. *Kostnaðarhagræðing* getur t.d. falist í sparnaði sem skilvirkari framleiðslutækni eða stærðar- og samlegðarhagkvæmni hefur í för með sér. Hér má taka sem dæmi samninga um skipulagningu framleiðslu til að draga úr birgðahaldi og auka nýtingu framleiðslutækja. *Gæðahagræðing* getur falist í því að skapa virðisauka með nýjum eða betri vörum, meira vöruúrvali o.s.frv. Sem dæmi má nefna samninga um sameiginlegt rannsóknar- og þróunarstarf eða samstarf við sérhæfða dreifingaraðila.<sup>47</sup> Samstarf af þessu tagi getur bæði verið lóðrétt (fyrirtækin starfa á mismunandi þrepum virðis kedjunnar) eða lárétt (fyrirtækin tilheyra sama þrepi virðis kedjunnar).<sup>48</sup>

Við mat á umræddu skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins er horft til *hlutlægs* efnahagslegs ávinnings sem leiðir af því samstarfi fyrirtækja sem er til skoðunar. Einhliða, huglægt mat fyrirtækja á hagræðingu getur þannig ekki skipt sköpum, heldur verður að vera unnt að staðreyna hagræðinguna hlutlægt og hvers eðlis hún sé. Enn fremur þarf hagræðingin að standa í nægilegum tengslum við samstarfið, þ.e. orsakasamband þarf að vera milli samstarfs og ætlaðrar hagræðingar. Hér er gerð krafa um beint orsakasamband sem felur það í sér að hagræðing má ekki vera of fjarlæg eða óviss. Dæmi um beint orsakasamband er að samningur um miðlun tækniþekkingar geri nytjaleyfishöfum kleift að framleiða nýjar eða endurbættar vörur eða að dreifingarsamningur leiði til lækkunar á dreifingarkostnaði. Á hinn bóginn myndi það sennilega ekki fullnægja þessum áskilnaði að samstarf geri fyrirtækjum almennt séð kleift að auka hagnað sinn, sem fyrirtækin fullyrða að verði síðan nýttur til að auka fjárfestingar í rannsóknnum og þróunarstarfsemi. Það hvílir á hlutaðeigandi fyrirtækjum að færa haldbær rök fyrir því að samstarfið muni hafa þau áhrif sem 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins áskilur samkvæmt framansögðu, þ.m.t. að útskýra hvers eðlis hagræðingin sé, hvernig orsakasambandi milli hennar og samstarfsins sé háttað, hversu líklegt sé að hún náist fram og hversu mikil hún yrði þá, og hvernig og hvenær henni verði náð fram.<sup>49</sup> Ávinningurinn þarf jafnframt að veða þyngra en neikvæð áhrif samstarfsins á samkeppni.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 48.

<sup>46</sup> Finn Arnesen o.fl., Agreement on the European Economic Area – a commentary (2018), bls. 539.

<sup>47</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 59-72.

<sup>48</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 62.

<sup>49</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 49-58.

<sup>50</sup> Sjá til hliðsjónar *dóm Evrópu dómstólsins frá 13. júlí 1966 í sameinuðum málum 56/64 og 58/64* (Consten og Grundig), þar sem fram kemur að gerð sé krafa um „... appreciable objective advantages of such a character as to compensate for the disadvantages which they cause in the field of competition.“

Umrætt skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins miðast fyrst og fremst við *efnahagslegan* ávinning af samstarfi fyrirtækja sem fyrr segir. Ekki er ljóst hver sé þýðing *annars konar* ávinnings af samstarfi, t.d. jákvæðum áhrifum á umhverfi, lýðheilsu, atvinnu o.s.frv. Vísbendingar eru um að slík atriði geti haft áhrif á matið, þótt vægi þeirra sé óljóst.<sup>51</sup>

### 3.3.2.3. Skilyrði um sanngjarna hlutdeild neytenda í ávinningi

Annað skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins er að „neytendum sé veitt sanngjörn hlutdeild í þeim ávinningi“ sem hlýst af samstarfi fyrirtækja.

Hugtakið *neytandi* í skilyrðinu ber að skýra rúmt. Átt er við alla þá sem koma við sögu frá upphafi framleiðsluferlis tiltekinnar vöru til endanlegs neytanda hennar.<sup>52</sup> Með öðrum orðum tekur hugtakið neytandi hér til allra beinna og óbeinna notenda vörunnar (eða þjónustunnar) sem um ræðir, þ.e. viðskiptavina samstarfsfyrirtækjanna sjálfra og þeirra sem kaupa vörunar á öðrum stigum virðisæðjunnar. Sem dæmi má nefna framleiðendur sem nýta vöruna sem aðföng til frekari framleiðslu eða vinnslu, heildsala, smásala, svo og endanlega neytendur sem kaupa vöruna til eigin nota en ekki í atvinnutengdum tilgangi.<sup>53</sup>

Með því að neytendur þurfi að njóta *sanngjarnrar hlutdeildar* í ávinningnum er átt við að nægilega mikill ávinningur gangi til neytenda í ofangreindum skilningi, sem þarf jafnframt að bæta upp fyrir framkomin eða væntanleg neikvæð áhrif á samkeppni sem viðkomandi samstarf hefur í för með sér. Nægir þannig ekki að einungis hlutaðeigandi fyrirtæki hagnist á samstarfinu. Taka má sem dæmi að fyrirtækjum takist að lækka framleiðslukostnað sinn með samstarfi en styrki á sama tíma markaðsstöðu sína og haldi verðum til neytenda óbreyttum (eða hækki þau jafnvel). Í því tilfalli væru neytendur ekki að njóta góðs af kostnaðarhagræðingunni sem hlytist af samstarfinu. Samstarfið myndi þá líklega ekki uppfylla það skilyrði sem hér er til skoðunar nema neytendur nytu annars konar ávinnings, t.d. bættra vörugæða, sem vægi upp neikvæð áhrif af samstarfinu á samkeppni, og verðhækkningar til neytenda ef því væri að skipta. Hér skiptir máli hversu mikil samkeppni ríkir þegar á viðkomandi markaði, en eftir því sem hún er meiri aukast

---

<sup>51</sup> Finn Arnesen o.fl., Agreement on the European Economic Area – a commentary (2018), bls. 540-542. Á bls. 540 er komist svo að orði (sjá og tilvísanir í neðanmálgrein 86): „A much debated question is to what extent other benefits than economic efficiencies are relevant for qualifying for an exemption, such as e.g. developing production which reduces pollution, improving consumer’s health, promoting culture, or reducing unemployment. To what extent public policies other than economic efficiencies are relevant is still debated.“ Sjá einnig til hliðsjónar, Damian Chalmers o.fl., European Union Law – text and materials (3. útg. 2014), bls. 1026-1028. Þar er m.a. vísað til *ákvörðunar framkvæmdastjórnarinnar frá 24. janúar 1999 í máli L-187/47 (CECED)*. Þar var til skoðunar samstarf um framleiðslu og innflutning á þvottavélum sem voru sparneytnari á rafmagn en eldri gerðir véla, en framkvæmdastjórnin taldi samstarfið fullnægja skilyrðum 3. mgr. 81. gr. Rómarsamningsins og 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Í umfjöllun um skilyrði ákvæðanna leit framkvæmdastjórnin m.a. til orkusparnaðar af nýju vélunum, og um leið jákvæðra umhverfisáhrifa almennt, sbr. mgr. 56: „On the basis of reasonable assumptions, the benefits to society brought about by the CECECED agreement appear to be more than seven times greater than the increased purchase costs of more energy-efficient washing machines. Such environmental results for society would adequately allow consumers a fair share of the benefits even if no benefits accrued to individual purchasers of machines.“ Vafasamt er þó að víðtækar ályktanir verði dregnar af þessu máli.

<sup>52</sup> Stefán Már Stefánsson, Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið (2000), bls. 695.

<sup>53</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 84.

líkurnar á því að ávinningur af samstarfi skili sér til neytenda, t.d. í formi verðlækkana eða bættum gæðum vöru.<sup>54</sup>

Eins og áður kom fram getur ávinningur af samstarfi fyrirtækja verið margþættur, t.d. falist í lækkun kostnaðar og/eða betri gæðum vöru. Af umræddu skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins leiðir að neytendur þurfa að fá sanngjarna hlutdeild í *heildarávinningnum* sem leiðir af samstarfinu. Í því felst þó ekki að neytendur þurfi að njóta góðs af öllum hagræðingarþáttum samstarfs, heldur getur verið nægilegt að neytendur fái hlutdeild í sumum hagræðingarþáttunum, t.d. bættum gæðum vöru. Eftir sem áður, og sem fyrr segir, gerir skilyrðið kröfu um að nægilega mikið af heildarávinningnum skili sér til neytenda þannig að bæti upp fyrir neikvæð áhrif viðkomandi samstarfs á samkeppni.<sup>55</sup>

Við mat á umræddu skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins er litið til þess hver *heildaráhrifin* (net effect) eru á neytendur á þeim markaði eða mörkuðum sem samstarf fyrirtækja tekur til, þ.e. áhrif á meðalneytandann. Ef samstarf fyrirtækja hefur t.d. áhrif á tvo ólíka hópa neytenda þurfa báðir hóparnir að fá sanngjarna hlutdeild í ávinningnum heilt yfir. Ef um er að ræða tvo skylda markaði og í grunninn sama neytendahópinn á báðum mörkuðum, geta jákvæð áhrif á öðrum markaðnum vegið upp neikvæð áhrif á hinum.<sup>56</sup>

#### 3.3.2.4. Skilyrði um að samkeppnishömlur megi ekki ganga of langt

Síðari tvö skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins fela annars vegar í sér að samstarf megi ekki leggja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki „sem óþörf eru til að hinum settu markmiðum verði náð“, og hins vegar megi það ekki veita „fyrirtækjunum færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna sem um er að ræða“.

Fyrirnefnda skilyrðið áskilur samandregið að samstarf má ekki fela í sér aðrar og meiri samkeppnishömlur en þær sem eru *ómissandi* til að ná fram þeirri hagræðingu og ávinningi sem samstarfi er ætlað að ná fram. Kemur þá m.a. til skoðunar hvort samstarfið sem slíkt og einstakar

---

<sup>54</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 85, 86, 90-92 og 95-101. Finn Arnesen o.fl., Agreement on the European Economic Area – a commentary (2018), bls. 542: „Benefits that only apply to the undertakings investigated, such as increased profit, are not sufficient. This requirement indicates that a consumer welfare standard is applied. [...] Often though, reduced costs as a consequence of an agreement leading to more efficient production are also beneficial for the consumers. Depending on the market structure, the elasticity of demand and the magnitude of the restriction of competition, the reduced costs will have reduced prices as their effect. If the undertakings parties to the agreement do not have substantial market power the reduced costs will be used to reduce prices and increase sales.“. Sjá einnig bls. 543 í sama riti: „Qualitative efficiencies in the form of better or new products will also be beneficial to consumers. However, if the agreement also leads to a price increase, the net effect on the consumers may not necessarily be positive.“ Höfundur bætir því við að framkvæmdastjórnin og ESA hafi litið svo á að bætt gæði vöru geti vegið upp verðhækkningar, en mat á þessu atriði sé þó vandkvæðum bundið. Sjá, hvað ESA varðar, leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 102-104.

<sup>55</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 86.

<sup>56</sup> Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 43. Finn Arnesen o.fl., Agreement on the European Economic Area – a commentary (2018), bls. 543. Sjá einnig *dóm Evrópudómstólsins frá 23. nóvember 2006 í máli C-238/05* (Asnef-Equifax), mgr. 70: „Under Article 81(3) EC, it is the beneficial nature of the effect on all consumers in the relevant markets that must be taken into consideration, not the effect on each member of that category of consumers.“ Sjá enn fremur *dóm undirréttar dómstóla EB frá 21. mars 2002 í máli T-131/99* (Shaw), mgr. 163., og *dóm undirréttarins frá 24. maí 2012 í máli T-111/08* (Mastercard), mgr. 228.

samkeppnishömlur sem það felur í sér séu nauðsynlegar til að ná fram hagræðingunni.<sup>57</sup> Þetta skilyrði myndi yfirleitt útiloka alvarlegar samkeppnishömlur (hard core restrictions), t.d. verðsamráð. Síðarnefnda skilyrðið felur síðan í sér frekari varnagla að þessu leyti en það tekur m.a. mið af því hversu mikil samkeppni ríkir fyrir á viðkomandi mörkuðum. Þetta skilyrði hefur e.t.v. mesta þýðingu þegar samstarf leiðir af sér ávinning til skamms tíma en útilokar eða dregur mjög úr samkeppni til lengri tíma litið.<sup>58</sup>

### 3.4. Samantekt

Eins og fram er komið gildir EES-samningurinn einungis um afmörkuð svið landbúnaðar, þá einna helst *unnar* landbúnaðarfurðir sem tilgreindar eru í bókun 3 við samninginn. Af þessu leiðir að samkeppnisreglur EES-samningsins gilda í grunninn ekki nema að takmörkuðu leyti um landbúnað. Eftir sem áður gilda ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 um atvinnustarfsemi á sviði landbúnaðar hér á landi að því marki sem sérlög, t.d. ákvæði búvörlaga nr. 99/1993, leiða ekki til annarrar niðurstöðu, sbr. 2. kafla skýrslunnar.

## 4. Undanþágur vegna samstarfs búvöruframleiðenda í norskum rétti

### 4.1. Inngangur

Í 2. kafla skýrslunnar var fjallað um samspil búvörlaga nr. 99/1993 og samkeppnislaga nr. 44/2005, þar á meðal 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörlaga sem veita afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimild til nánar greindra aðgerða og samvinnu þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga. Í 3. kafla var síðan fjallað með almennum hætti um þýðingu EES-samningsins, þar á meðal samkeppnisreglna hans, fyrir viðfangsefni skýrslunnar.

Í þessum kafla er varpað ljósi á réttarstöðuna að þessu leyti í öðru EFTA/EES-ríki, þ.e. Noregi, hvað varðar möguleika búvöruframleiðenda á að hafa með sér samstarf þrátt fyrir ákvæði þarlendrar samkeppnislaga. Umfjöllun kaflans er að stærstum hluta byggð á upplýsingum sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið aflaði beint frá norskum stjórnvöldum í tengslum við ritun skýrslunnar.

### 4.2. Undanþága vegna landbúnaðar í norskum samkeppnislögum

Gildandi samkeppnislög í Noregi (*konkurranseloven*) eru frá 2004.<sup>59</sup> Lögin voru afrakstur endurskoðunar á norskri samkeppnislöggjöf sem fól í sér samræmingu við samkeppnisreglur EES-samningsins og sambærilegar reglur ESB-réttar. Í 10. gr. *konkurranseloven* er lagt bann við samningum og samstarfi milli fyrirtækja sem hamlar samkeppni (ólögmætt samráð). Ákvæðið svarar efnislega til 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins og 1. mgr. 101. gr. TFEU. Í 11.

<sup>57</sup> Sjá til hliðsjónar *dóm Landsréttar í máli nr. 285/2019* þar sem fjallað var um sambærilegt skilyrði c-liðar 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

<sup>58</sup> Finn Arnesen o.fl., *Agreement on the European Economic Area – a commentary* (2018), bls. 543-544. Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og evrópska efnahagssvæðið* (2000), bls. 695-696. Leiðbeiningar ESA um beitingu 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins (2007/EES/42/01), mgr. 73, 79 og 107. Um hliðstætt ákvæði 3. mgr. 101. gr. TFEU, sjá Catherine Barnard og Steve Peers (ritstj.), *European Union Law* (2. útg., 2017), bls. 528-532.

<sup>59</sup> Lögin nefnast „lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)“ (LOV 2004-03-05-12).



gr. *konkurranseloven* er síðan lagt bann við misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu, en ákvæðið svarar efnislega til 54. gr. EES-samningsins og 102. gr. TFEU.

Í 3. gr. *konkurranseloven* er kveðið á um almennar undanþágur frá lögnum (*generelle unntak fra loven*). Í 1. mgr. 3. gr. segir að lögin gildi ekki um atvinnu- og ráðningarkjör (*arbeids- og ansettelsesvilkår*). Þá er í 2. mgr. 3. gr. að finna reglugerðarheimild, sem kveður á um að konungi sé heimilt með reglugerð að undanskilja ákveðna markaði eða atvinnugreinar gildissviði laganna í heild eða að hluta til. Í 2. mgr. 3. gr. er konungi í ríkisráði einnig veitt heimild til að mæla í reglugerð fyrir um undantekningar frá bannreglum 10. og 11. gr. laganna sem eru nauðsynlegar til að framfylgja *sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnu*.<sup>60</sup>

Við þetta má bæta að í 4. gr. *konkurranseloven* er að finna sérstakt lagaskilaákvæði, þ.e. um samspil *konkurranseloven* við ákvæði annarra laga (sérлага). Í 4. gr. er nánar tiltekið ráðgert að konungur geti sett nánari reglur um innbyrðis valdmörk samkeppnisyfirvalda og stjórnvalda á öðrum málefnasviðum, í tilvikum þar sem gildissvið *konkurranseloven* og sérлага skarast.<sup>61</sup>

#### 4.3. Reglugerð um samstarf á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs

Reglugerð um samstarf á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs var sett árið 2004, með heimild í fyrrgreindri 2. mgr. 3. gr. *konkurranseloven*.<sup>62</sup> Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að markmið hennar sé það að bannreglum 10. og 11. gr. *konkurranseloven* verði ekki beitt um sölu og framleiðslu á landbúnaðar- og fiskafurðum. Undanþáguákvæði reglugerðarinnar koma fram í 2. gr. hennar sem hljóðar svo ásamt fyrirsögn:

*§ 2. Unntak for produksjon og omsetning som er regulert i lov, forskrift eller i avtale mellom staten og næringsorganisasjoner*

Konkurranseloven § 10 og § 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a) lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller
- b) avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter.

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.

Af 2. gr. reglugerðarinnar leiðir þannig að bannreglur 10. og 11. gr. *konkurranseloven* gilda ekki um samninga, ákvarðanir, samstilltar aðgerðir eða einhliða aðgerðir framleiðenda landbúnaðar- og fiskafurða eða samtaka þeirra, að því tilskildu að viðkomandi athafnir séu í

<sup>60</sup> 2. mgr. 3. gr. *konkurranseloven* hljóðar svo: „Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra hele eller deler av denne lov for bestemte markeder eller næringer. Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken.“ (áh.br. höf.)

<sup>61</sup> 4. gr. *konkurranseloven* hljóðar svo: „Dersom et forhold som faller inn under loven, også går inn under regulerings- og kontrollbestemmelser i andre lover, kan Kongen gi nærmere regler om den innbyrdes avgrensning av de forskjellige myndigheters virkeområde.“

<sup>62</sup> Reglugerðin heitir „forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske“ (FOR-2004-04-23-651).

samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða samning milli ríkisins og atvinnugreinasamtaka sem mæla fyrir um framleiðslu eða sölu<sup>63</sup> á landbúnaðar- og fiskafurðum.

Í framkvæmd er það norska landbúnaðar- og matvælaráðuneytið<sup>64</sup> sem útfærir gildissvið undanþágunnar í 2. gr. reglugerðarinnar, þ.e. með setningu reglna og gerð samninga sem vísað er til í a- og b-liðum 1. mgr. reglugerðarákvæðisins, sbr. umfjöllun hér að framan. Virðist þannig vera um eins konar svigrúmsákvæði að ræða sem gerir aðilum kleift að semja um og móta undanþágur frá samkeppnisreglum í samræmi við sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnu hverju sinni, sbr. 2. mgr. 3. gr. *konkurranseloven*. Að uppfylltum skilyrðum 2. gr. reglugerðarinnar, mun norskum bændum og samtökum þeirra t.d. vera fært að draga úr framleiðslu eða festa verð á viðkomandi mörkuðum án þess að slíkar aðgerðir teljist fara gegn viðkomandi bannreglum *konkurranseloven*.<sup>65</sup> Þó ber að taka fram að ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig útfærslu undanþága skv. 2. gr. reglugerðarinnar er nánar háttað í framkvæmd, t.d. í samningum milli norska ríkisins og landbúnaðarsamtaka.

Í 3. gr. reglugerðarinnar er lagt á herðar þeirra, sem bera fyrir sig undanþáguna í 2. gr., að sýna fram á að viðkomandi háttsemi rúmist innan laga, stjórnvaldsfyrirmæla eða samnings af því tagi sem vísað er til í a- og b-liðum 1. mgr. 2. gr., komi fram fyrirspurn um það frá samkeppnisyfirvöldum.

Tekið skal fram að undanþága skv. 2. gr. reglugerðarinnar takmarkast við bannreglurnar í 10. og 11. gr. *konkurranseloven*. Reglugerðarákvæðið felur því ekki í sér heimild til að víkja frá samsvarandi samkeppnisreglum EES-samningsins, sbr. bannreglur 53. og 54. gr. hans. Tilvitnaðar reglur EES-samningsins gilda því um landbúnaðarafurðir sem falla undir gildissvið samningsins. Hér má einnig taka fram að í Noregi munu búvöruframleiðendur ekki hafa átt með sér samstarf í skjóli almennu undanþágunnar í 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins.<sup>66</sup>

#### 4.4. Samantekt

Í 2. mgr. 3. gr. *konkurranseloven* er stjórnvöldum veitt heimild til að ákveða í reglugerð að ákveðin starfsemi í landbúnaði og sjávarútvegi sé undanþegin banni við samkeppnishamlandi samstarfi fyrirtækja og banni við misnotkun á markaðsráðandi stöðu skv. 10. og 11. gr. *konkurranseloven* ef það er nauðsynlegt til að framfylgja sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnu. Í reglugerð sem sett hefur verið á þessum grundvelli er veitt heimild fyrir samstarfi framleiðenda landbúnaðar- og fiskafurða eða samtaka þeirra, enda sé slíkt samstarf í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli, eða samning milli ríkisins og atvinnugreinasamtaka, sem mæla fyrir um framleiðslu eða sölu á landbúnaðar- og fiskafurðum, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar.<sup>67</sup> Í framkvæmd er það norska landbúnaðar- og matvælaráðuneytið sem útfærir gildissvið undanþágunnar samkvæmt reglugerðarákvæðinu, þ.e. með setningu reglna og gerð samninga sem það vísar til.

<sup>63</sup> Með „framleiðslu og sölu“ er í þessu sambandi einnig átt við rannsóknir, þróun, dreifingu, markaðssetningu og aðrar ráðstafanir til að koma vöru á markað, sbr. 2. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar.

<sup>64</sup> Landbruks- og matdepartementet.

<sup>65</sup> Upplýsingar frá norska landbúnaðar- og matvælaráðuneytinu.

<sup>66</sup> Upplýsingar frá norska landbúnaðar- og matvælaráðuneytinu. Sjá einnig umfjöllun í 3. kafla skýrslunnar.

<sup>67</sup> Reglugerðin heitir „forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske“ (FOR-2004-04-23-651).

## 5. Undanþágur vegna samstarfs búvöruframleiðenda í ESB-rétti

### 5.1. Inngangur

Í þessum kafla er sjónum beint að reglugerð ESB nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir og um niðurfellingu á reglugerðum ráðsins nr. 922/72, nr. 234/79, nr. 1037/2001 og nr. 1234/2. Flest ákvæði þeirrar reglugerðar varða ekki EES-samninginn enda tengjast þau sameiginlegri skipulagningu markaða með landbúnaðarvörur, sbr. einnig umfjöllun í 3. kafla skýrslunnar. Þó hafa fáein ákvæði reglugerðarinnar verið tekin upp í EES-samninginn á grundvelli bókunar 47 við samninginn um afnám tæknilegra hindrana í viðskiptum með vín.<sup>68</sup> Þau ákvæði reglugerðarinnar sem varða samkeppni og fjallað verður um hér í framhaldinu falla á hinn bóginn utan EES-samningsins.

### 5.2. Yfirlit yfir samkeppnisákvæði reglugerðar nr. 1308/2013

Reglugerð ESB nr. 1308/2013 sækir m.a. stoð í 42. gr. TFEU.<sup>69</sup> Í 1. mgr. 42. gr. TFEU er mælt fyrir um það að samkeppnisreglur TFEU gildi aðeins um framleiðslu og viðskipti með landbúnaðarafurðir að því marki sem Evrópuþingið og ráðið ákveða samkvæmt 2. mgr. 43. gr. TFEU, svo og með hliðsjón af markmiðum þeim sem tilgreind eru í 39. gr. TFEU, en síðastnefnda ákvæðið fjallar um sameiginlega landbúnaðarstefnu ESB.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 1308/2013 er með henni komið á sameiginlegu markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir, en það hugtak nær til afurða sem eru tilgreindar í I. viðauka við sáttmálana,<sup>70</sup> að undanskildum fisk- og lagareldisafurðum. Landbúnaðarafurðum er skipt niður í geira eins og tilgreint er í viðeigandi hlutum I. viðauka við sáttmálana.<sup>71</sup>

Í IV. hluta reglugerðarinnar er að finna reglur um samkeppni á þeim sviðum sem reglugerðin tekur til. Hann skiptist í tvo kafla, I. kafla sem geymir reglur sem gilda um fyrirtæki (206.-210. gr.), og II. kafla sem geymir reglur um ríkisaðstoð (211.-218. gr.).

Í 1. mgr. 206. gr. reglugerðarinnar er fjallað um beitingu samkeppnisreglna á sviði landbúnaðar. Nánar tiltekið mælir ákvæðið fyrir um að almennar samkeppnisreglur 101.-106. gr. TFEU skuli gilda um alla samninga, ákvarðanir og starfsemi sem varðar framleiðslu á og viðskipti með landbúnaðarafurðir, að því marki sem ekki er kveðið á um annað í reglugerðinni, og með fyrirvara um 207.-210. gr. reglugerðarinnar.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Sjá nánar ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 40/2016 frá 5. febrúar 2016 og íslenska reglugerð nr. 327/2016 sem sett var með stoð í 193. gr. tollalaga nr. 88/2005.

<sup>69</sup> Sáttmálinn um starfshætti ESB (Treaty on the Functioning of the European Union).

<sup>70</sup> Hér er vísað til sáttmálans um Evrópusambandið (TEU) og sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU).

<sup>71</sup> Þessir flokkar eru eftirtaldir: a) kornvörur, b) hrísgrjón, c) sykur, d) þurrkað fóður, e) fræ, f) humlar, g) ólífuoía og ólífur til átu, h) hör og hampur, i) aldin og grænmeti, j) unnar afurðir úr aldinum og grænmeti, k) bananar, l) vín, m) lifandi tré og aðrar plöntur, blómlaukar, rætur og þess háttar, afskorin blóm og lauf til skrauts, n) tóbak, o) nauta- og kálfakjöt, p) mjólk og mjólkurafurðir, q) svínakjöt, r) kinda- og geitakjöt, s) egg, t) alifuglakjöt, u) etanól úr landbúnaði, v) býræktarafurðir, w) silkiormar, og x) aðrar afurðir.

<sup>72</sup> Í 207. gr. reglugerðarinnar er fjallað um skilgreiningar á mörkuðum og í 208. gr. er sett fram skilgreining á hugtakinu markaðsráðandi staða.

Í 209. gr. reglugerðarinnar er að finna undanþágur frá almennri reglu 1. mgr. 101. gr. TFEU sem leggur bann við ólögmetu samráði fyrirtækja. Í 210. gr. reglugerðarinnar er einnig að finna slíkar undanþágur, en gildissvið og skilyrði ákvæðanna eru þó mismunandi.

Undanþága skv. 209. gr. reglugerðarinnar gildir nánar tiltekið um samninga, ákvarðanir og aðgerðir (varðandi framleiðslu á eða viðskipti með landbúnaðarafurðir, sbr. 206. gr.) sem eru nauðsynlegar til að ná markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB skv. 39. gr. TFEU.<sup>73</sup> Undanþága skv. 209. gr. tekur einnig til samninga, ákvarðana og samstilltra aðgerða bænda, bændasamtaka, tiltekinna viðurkenndra samtaka framleiðenda o.fl., sem varða framleiðslu eða sölu á landbúnaðarafurðum eða notkun sameiginlegrar aðstöðu til geymslu, meðhöndlunar eða vinnslu á landbúnaðarafurðum, að því tilskildu að viðkomandi aðgerðir stofni ekki markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar skv. 39. gr. TFEU í hættu. Undanþága skv. 209. gr. nær ekki til aðgerða sem fela í sér skuldbindingu um að setja upp fast verð eða sem leiða til útilokunar á samkeppni.

Undanþága skv. 210. gr. reglugerðarinnar nær til samninga, ákvarðana og samstilltra aðgerða af hálfu tiltekinna viðurkenndra fjölgreinasamtaka (recognised interbranch organisations) á sviði landbúnaðar, þar á meðal mjólkurframleiðslu. Í 4. mgr. 210. gr. er fjallað um skilyrði undanþágu á grundvelli ákvæðisins. Skilyrðin lúta m.a. að því að aðgerðir megi ekki vera fallnar til að leiða til skiptingar á mörkuðum, fela í sér verðsamráð eða samráð um kvóta, valda röskunum á samkeppni sem eru ekki nauðsynlegar til að ná viðeigandi markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB, skapa mismunun, eða útrýma samkeppni að því er varðar stóran hluta þeirra afurða sem um er að ræða.

Í 2. mgr. 210. gr. reglugerðarinnar er ráðgert að tilkynna beri aðgerðir sem falla undir gildissvið ákvæðisins til framkvæmdastjórnar ESB sem tekur afstöðu til þess hvort samstarfið uppfylli skilyrði ákvæðisins. Ef svo er ekki, gildir bannregla 1. mgr. 101. gr. TFEU, sbr. nánar 5. mgr. 210. gr. Á hinn bóginn er ráðgert í 209. gr. reglugerðarinnar að ekki þurfi að tilkynna framkvæmdastjórninni um aðgerðir sem falla undir það ákvæði, sbr. 2. mgr. þess.

Auk undanþágureglanna í 209. og 210. gr. geymir reglugerðin sérreglur um samstarf í framleiðslu og sölu ákveðinna landbúnaðarafurða, m.a. afurða úr mjólk (149. og 150. gr.), nauta- og kálfakjöti (170. gr.), svínakjöti (172. gr.), svo og grænmeti og ávöxtum (33. gr.). Ákvæðin heimila mismunandi tegundir samstarfs á hverju sviði fyrir sig, m.a. um skipulagningu á framleiðslu, og geyma hvert um sig ólík skilyrði sem verða ekki rakin nánar hér.

---

<sup>73</sup> Ákvæði 1. mgr. 39. gr. TFEU hljóðar svo, í íslenskri þýðingu: „Markmið sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar skulu vera: a) að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækniframförum og tryggja skynsamlega þróun landbúnaðarframleiðslunnar og sem hagkvæmasta nýtingu framleiðsluþátta, einkum vinnuafli, b) að tryggja á þennan hátt viðunandi lífsskjör í landbúnaði, einkum með því að auka tekjur þeirra einstaklinga sem stunda landbúnað, c) að sjá til þess að stöðugleiki ríki á mörkuðum, d) að tryggja vöruframboð, e) að sjá til þess að neytendur fái vörur á sanngjörnu verði. Ákvæði 2. mgr. 39. gr. TFEU er svohljóðandi: „Við mótun sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar og hinna sérstöku aðferða sem beitt verður við framkvæmd hennar skal hafa hliðsjón af eftirtöldu: a) hinu sérstaka eðli landbúnaðarins, sem stafar af félagslegum aðstæðum landbúnaðar og mismun á atvinnu- og uppbyggingarskilyrðum og náttúrufari eftir landbúnaðarsvæðum, b) nauðsyn þess að viðeigandi aðlögun fari fram stig af stigi, c) þeirri staðreynd að nán tengsl eru milli landbúnaðar aðildarríkjana og efnahagslífsins í heild.“

### 5.3. Samantekt

Í 209. og 210. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013, er varðar sameiginlegt markaðskerfi fyrir landbúnaðarafurðir, er bændum, samtökum bænda, fjölgreinasamtökum o.fl., veitt heimild til að hafa með sér samstarf um framleiðslu á og viðskipti með landbúnaðarafurðir, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Ákvæðin fela í sér undanþágur frá banni 1. mgr. 101. gr. TFEU við ólögmetu samráði fyrirtækja. Skilyrði undanþága á grundvelli 209. og 210. gr. reglugerðarinnar lúta í grunninn að því að viðkomandi aðgerðir samræmist markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB, að þær feli ekki í sér tilteknar alvarlegar samkeppnishömlur (hard core restrictions), t.d. samráð um verð eða kvóta, að hömlur á samkeppni gangi ekki lengra en nauðsyn krefur, og að ekki sé komið í veg fyrir samkeppni hvað varðar stóran hluta þeirra afurða sem um ræðir, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.2.

## 6. Samandregnar niðurstöður

Í skýrslunni hefur verið fjallað um lagareglur sem veita *búvöruframleiðendum* heimild til að starfa saman og fela um leið í sér *undanþágur frá almennum samkeppnisreglum* sem banna m.a. samstarf milli fyrirtækja sem felur í sér röskun á samkeppni.

Í 2. kafla var gerð grein fyrir samspili búvörulaga nr. 99/1993 og samkeppnislaga nr. 44/2005. Þar var m.a. fjallað um 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga sem veita afurðastöðvum í mjólkuriðnaði heimild til ákveðinna aðgerða og samvinnu þrátt fyrir ákvæði samkeppnislaga. Í 3. kafla var fjallað um EES-samninginn og þýðingu hans fyrir viðfangsefnið. Eins og þar var rakið gildir EES-samningurinn einungis um afmörkuð svið landbúnaðar, þá einna helst *unnar* landbúnaðarafurðir sem tilgreindar eru í bókun 3 við samninginn. Í 4. kafla var fjallað um réttarstöðuna í öðru EFTA/EES-ríki, þ.e. Noregi, hvað varðar heimildir búvöruframleiðenda til að hafa með sér samstarf þrátt fyrir bannreglur samkeppnisréttar, sbr. einkum 2. gr. reglugerðar frá 2004<sup>74</sup> sem sett er með stoð í 2. mgr. 3. gr. norsku samkeppnislaganna (*konkurranseloven*).<sup>75</sup> Í 5. kafla var vikið að reglum um framangreint efni í ESB-rétti, einkum 209. og 210. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 um sameiginlegt markaðskerfi í landbúnaði o.fl.

Af umfjöllun skýrslunnar má ráða að þær undanþágureglur sem teknar voru til skoðunar, varðandi samstarf fyrirtækja og samtaka í landbúnaði, eru nokkuð mismunandi m.a. með tilliti til þess a) hvaða greinar landbúnaðar falla undir þær, b) hversu langt þær ganga í takmörkun á gildissviði samkeppnisreglna, og c) hvaða skilyrði eru sett fyrir undanþágu.

- a) *Gildissvið*. Reglur 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga eru t.a.m. takmarkaðar við afurðastöðvar í mjólkuriðnaði. Til samanburðar eru undanþáguákvæði 2. mgr. 3. gr. *konkurranseloven* og 2. gr. fyrrnefndrar reglugerðar frá 2004 ekki takmörkuð við tilteknar greinar landbúnaðar. Undanþáguákvæði 209. og 210. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 eru heldur ekki takmörkuð við tilteknar greinar landbúnaðar, þ.e. ákvæðin virðast í

<sup>74</sup> Reglugerðin heitir „forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske“ (FOR-2004-04-23-651).

<sup>75</sup> Norsku samkeppnislögin heita „lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)“ (LOV 2004-03-05-12).

grunninn ná til allra þeirra greina landbúnaðar sem reglugerðin tekur til, og aðila sem starfa innan þeirra (bænda, samtaka þeirra, fjölgreinasamtaka o.fl.).

- b) *Umfang*. Reglur 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga geyma almenna tilvísun til ákvæða samkeppnislaga, án takmörkunar við ákveðnar greinar laganna („[þ]rátt fyrir ákvæði samkeppnislaga...”). Til samanburðar veitir 2. gr. norsku reglugerðarinnar frá 2004 eingöngu heimild til frávika frá 10. gr. *konkurranseloven* um bann við ólögmetu samráði fyrirtækja og 11. gr. laganna um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Undanþáguákvæði 209. og 210. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 vísa aftur á móti eingöngu til 1. mgr. 101. gr. TFEU um bann við ólögmetu samráði.
- c) *Skilyrði*. Í 71. gr. búvörulaga er afurðastöðvum í mjólkuriðnaði veitt heimild til ákveðinna aðgerða „... til þess að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða“. Ákvæði 3. mgr. 14. gr. búvörulaga virðist ekki setja sérstök skilyrði fyrir „verðtilfærslu milli tiltekinna afurða“, fyrir utan að afurðastöðvum í mjólkuriðnaði beri að „leggja slíka samninga fyrir verðlagsnefnd til upplýsingar“.
- d) Í 2. gr. norsku reglugerðarinnar frá 2004, sem áður var getið, eru skilyrði undanþágu ekki orðuð í reglugerðinni sem slíkri, heldur er ráðgert að undanþágur séu útfærðar nánar m.a. í einstökum samningum milli stjórnvalda og landbúnaðarsamtaka.
- e) Í 209. og 210. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 eru sett ýmis skilyrði fyrir undanþágu. Þau lúta í grunninn að því að viðkomandi aðgerðir samræmist markmiðum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB, að þær feli ekki í sér tilteknar alvarlegar samkeppnishömlur (hard core restrictions), t.d. samráð um verð eða kvóta, að hömlur á samkeppni gangi ekki lengra en nauðsyn krefur, og að ekki sé komið í veg fyrir samkeppni hvað varðar stóran hluta þeirra afurða sem um ræðir, sbr. nánar 209. og 210. gr. reglugerðarinnar. Markmið sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB, sem nefnd ákvæði reglugerðarinnar vísa til, lúta m.a. að því að auka framleiðni og hagkvæmni í landbúnaði, tryggja viðunandi lífskjör þeirra sem stunda landbúnað, tryggja stöðugleika og vöruframboð, og sjá til þess að neytendur fái vörur á sanngjörnu verði.<sup>76</sup>

Þær sértæku undanþágureglur um samstarf aðila í landbúnaði, sem hér hafa verið gerðar að umtalfni, eiga það sammerkt að skilyrði þeirra virðast almennt séð vera *rýmri* en þau sem sett eru í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. einnig 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins og 3. mgr. 101. gr. TFEU.<sup>77</sup> Ákvæði 4. mgr. 13. gr. og 71. gr. búvörulaga nr. 99/1993 geyma t.d. ekki sérstakan áskilnað um að neytendur njóti sanngjarnrar hlutdeildar í ávinningi af þeim aðgerðum sem ákvæðin taka til, sbr. á hinn bóginn b-lið 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga, og sams konar

<sup>76</sup> Í 1. mgr. 39. gr. TFEU eru markmið sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar sögð vera þau a) að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækniframförum og tryggja skynsamlega þróun landbúnaðarframleiðslunnar og sem hagkvæmasta nýtingu framleiðsluþátta, einkum vinnuafli, b) að tryggja á þennan hátt viðunandi lífskjör í landbúnaði, einkum með því að auka tekjur þeirra einstaklinga sem stunda landbúnað, c) að sjá til þess að stöðugleiki ríki á mörkuðum, d) að tryggja vöruframboð, e) og að sjá til þess að neytendur fái vörur á sanngjörnu verði. Sjá einnig umfjöllun í 5. kafla skýrslunnar.

<sup>77</sup> Skilyrði 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins og 3. mgr. 101. gr. TFEU, eru samandregið þau að (i) samstarf hafi í för með sér efnahagslega hagræðingu, (ii) að neytendur njóti sanngjarnrar hlutdeildar í ávinningi af samstarfi, (iii) að samkeppnishömlur sem í samstarfi felast séu ekki ríkari en nauðsyn krefur, og (iv) að samstarf komi ekki í veg fyrir samkeppni hvað varðar verulegan hluta þeirra vara eða þjónustu sem um ræðir. Sjá nánar umfjöllun í kafla 3.3.2 skýrslunnar, sbr. einnig kafla 2.1.

skilyrði 3. mgr. 53. gr. EES-samningsins. Ákvæði 2. gr. norsku reglugerðarinnar frá 2004 setur ekki önnur skilyrði en að aðgerðir séu í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli eða samninga milli ríkisins og atvinnugreinarsamtaka, eins og áður kom fram. Aftur á móti virðast 209. og 210. gr. reglugerðar ESB nr. 1308/2013 gera ráð fyrir því að við mat á skilyrðum undanþágu sé litið til neytendasjónarmiða a.m.k. öðrum þræði, enda er það meðal markmiða sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB (sem vísað er til í ákvæðunum) að tryggja vöruframboð og að neytendur fái vörur á sanngjörnu verði. Önnur markmið landbúnaðarstefnunnar lúta m.a. að því að auka framleiðni og hagkvæmni í landbúnaði, tryggja viðunandi lífskjör í greininni, einkum með því að auka tekjur þeirra einstaklinga sem stunda landbúnað, og að sjá til þess að stöðugleiki ríki á mörkuðum, sbr. 39. gr. TFEU.

Að lokum er áréttað að vandasamt er að draga hagnýtar ályktanir af samanburði lagareglna um framangreint efni ekki síst vegna ólíks lagaumhverfis og aðstæðna í landbúnaði milli ríkja. Engu að síður varpar slíkur samanburður ljósi á ólíkar útfærslur slíkra reglna hér á landi og annars staðar sem hefur sjálfstætt upplýsingagildi.