

MINNISBLAÐ

Til: SAM – Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði

Frá: LEX / Huldu Árnadóttir, lögmanni og Guðrúnu Lilju Sigurðardóttur, lögmanni

Dags: 22. júní 2018

Efni: Verðlagning umfram mjólkur til nota á innlendum markaði

I.

Inngangur

Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði („**SAM**“) hafa farið þess á leit að LEX taki saman minnisblað um það hvort afurðastöðvum beri að greiða lágmarksverð samkvæmt ákvörðun Verðlagsnefndar búvöru fyrir mjólk umfram greiðslumark, þegar hluti umfram mjólkurinnar er nýttur innanlands.

Í minnisblaði þessu er annars vegar fjallað um gildandi reglur sem lúta að verðlagningu á mjólk frá afurðastöðvum til framleiðenda og hins vegar um það hvaða ályktanir megi draga af þessum reglum um verðlagningu umfram mjólkur til notkunar hér á landi og greiðsluskyldu afurðastöðva gagnvart framleiðendum vegna hennar.

II.

Gildandi reglur um verðlagningu mjólkur til framleiðenda

Almennt um verðlagningu mjólkur

Afurðaverð til búvöruframleiðenda og verð búvara í heildsölu er ákveðið af verðlagsnefnd búvara, á grundvelli 1. mgr. 7. gr. búvörlaga nr. 99/1993 („**búvörlög**“). Kveðið er á um ákvörðun verðlagsnefndar á lágmarksverði fyrir mjólk til framleiðenda í 1. mgr. 8. gr. búvörlaga, en ákvæðið er svohljóðandi:

Verðlagsnefnd ákveður lágmarksverð fyrir mjólk til framleiðenda sem miðast við 1. flokks mjólk með skilgreindu efnainnihaldi nema annað sé tekið fram í samningi milli ráðherra f.h. ríkisstjórnar Íslands og Bændasamtaka Íslands. Hverri afurðastöð er heimilt að greiða framleiðendum hærra verð en lágmarksverð. Verðlagsnefnd ákveður leyfileg afföll af verði mjólkur sem ekki stenst kröfur sem 1. flokks mjólk. Ákvörðun um lágmarksverð mjólkur skal byggjast á gerð verðlagsgrundvallar fyrir bú af hagkvæmri stærð, með framleiðsluaðstöðu þar sem tekið er mið af opinberum heilbrigðis- og aðbúnaðarkröfum og hagkvæmum framleiðsluháttum. Áætlað vinnuframlag skili endurgjaldi hliðstæðu og gerist hjá starfsstéttum sem bera sambærilega ábyrgð á rekstri og mæta hliðstæðum kröfum um viðveru og færni. Ákvörðun verðlagsnefndar um lágmarksverð skal tekin til endurskoðunar innan verðlagsársins komi fram um það ósk í nefndinni. Framleiðslukostnaður á

nautgripakjöti til framleiðenda skal metinn og skráður af verðlagsnefnd samhliða ákvörðun á lágmarksverði mjólkur. Heimilt er verðlagsnefnd að ákveða að skráning á verði nautgripakjöts falli niður. Landssambandi kúabænda er þá heimilt að gefa út viðmiðunarverð til framleiðenda fyrir einstaka flokka nautgripakjöts.

Í 1. mgr. 8. gr. búvörulaga er ekki vikið að því hvort ákvörðun verðlagsnefndar á lágmarksverði fyrir mjólk til framleiðenda, á grundvelli ákvæðisins, sé takmörkuð við mjólk innan greiðslumarks eða hvort um sé að ræða almennt lágmarksverð sem nái til allrar mjólkur, bæði innan og utan greiðslumarks. Orðalag ákvæðisins bendir þó til þess að um sé að ræða reglu sem almennt gildi um verðlagningu á mjólk, óháð aðstæðum. Umrætt ákvæði var lögfest árið 1998, með breytingum sem gerðar voru á búvörulögum með lögum nr. 69/1998. Fölu breytingarnar meðal annars í sér að í stað þess að skrá fast verð sem afurðastöðvum bæri að greiða til framleiðenda fyrir mjólk, þá skyldi verðlagsnefnd ákvarða lágmarksverð til framleiðenda fyrir mjólk, sem hverri afurðastöð ber að greiða að lágmarki.

Greiðslumark og sértæk ákvæði um verðlagningu mjólkur

Í 2. gr. búvörulaga er hugtakið **greiðslumark lögbýlis** skilgreint sem „*tiltekinn fjöldi ærgilda eða magn mjólkur mælt í lítrum sem áveðið er fyrir hvert lögbýli og veitir rétt til beingreiðslu úr ríkissjóði*“. Nánar er kveðið á um greiðslumark mjólkur í 52. gr. búvörulaga. Í 1. mgr. 52. gr. segir að heildargreiðslumark mjólkur sé „*tiltekið magn mjólkur, mælt í lítrum, sem beingreiðslur ríkissjóðs miðast við*“. Þá er kveðið á um það hvernig heildargreiðslumark mjólkur skuli ákveðið við upphaf hvers verðlagsárs. Í 3. mgr. 52. gr. segir að framleiðsla mjólkur umfram greiðslumark skuli fara á erlendan markað, á ábyrgð hvers framleiðanda og viðkomandi afurðastöðvar, en Framkvæmdanefnd búvörusamninga geti þó heimilar sölu þessara vara innan lands ef heildarframleiðsla verður minni en sala og birgðastaða gefa tilefni til. Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. búvörulaga er Framkvæmdanefnd búvörusamninga samráðsvettvangur samningsaðila um framkvæmd búvörusamninga sem gerðir eru á grundvelli 30. gr. laganna.

Fjallað er um nýtingu greiðslumarks í 12. gr. reglugerðar nr. 1181/2017, um stuðning í nautgriparækt. Þar segir:

Afurðastöð skal greiða framleiðanda lágmarksverð fyrir mjólk sem miðast við 1. flokks mjólk með skilgreindu efnainnihaldi. Fyrir aðra mjólk sem ekki stenst kröfur sem 1. flokks mjólk greiðir afurðastöð verð allt niður að leyfilegum afföllum frá verði 1. flokks mjólkur.

Framleiðsla umfram greiðslumark skal fara á erlendan markað á ábyrgð hvers framleiðanda og viðkomandi afurðastöðvar. Framkvæmdanefnd búvörusamninga getur þó gefið skriflega heimild til sölu þessara vara innanlands ef heildarframleiðsla verður minni en sala og birgðastaða gefa tilefni til.

Öll mjólk sem seld er í afurðastöð frá viðkomandi lögbýli skal reiknast með í uppgjöri greiðslumarks fyrir lögbýlið.

Mjólk sem unnið er úr til sölu á sama lögbýli og framleiðsla fer fram telst til framleiðslu innan greiðslumarks.

Afurðastöðvar og aðrir sem hafa með vinnslu og sölu búvara að gera skulu láta Matvælastofnun í té upplýsingar um framleiðslu, sölu, birgðir og vinnslu.

Sem fyrr er ekki að finna í þessu ákvæði umfjöllun um það hvort lágmarksverð ákveðið af verðlagsnefnd búvöru nái einnig til umframmjólkur sem seld er hér á landi samkvæmt heimild

framkvæmdanefndar búvörusamninga, en líkt og 1. mgr. 8. gr. búvörulaga er um að ræða reglu almenns eðlis.

Í VI. kafla búvörulaganna er fjallað nánar um greiðslu afurðaverðs. Þar segir í 28. gr. að afurðastöð sé „*skytt að haga greiðslum til framleiðanda fyrir innlagðar búvörur í samræmi við ákvæði [búvörulaga] og þeirra samninga og ákvarðana sem teknar eru með heimild í þeim*“. Af þessu ákvæði má ráða að það eru ekki einungis reglur búvörulaga sem gilda um greiðslu afurðaverðs til framleiðenda, heldur einnig t.d. ákvarðanir verðlagsnefndar og framkvæmdanefndar búvörusamninga sem teknar eru á grundvelli laganna, auk ákvæða svokallaðra búvörusamninga, sem gerðir eru á grundvelli heimildar í 30. gr. laganna, sbr. umfjöllun hér síðar.

Í 29. gr. búvörulaga er loks kveðið á um greiðslu lágmarksgjalds til mjólkurframleiðanda. Þar segir:

Nú er ákveðið það magn mjólkur sem framleiðendum eru tryggðar beingreiðslur fyrir samkvæmt heimild í 30. gr. og verð hennar til framleiðanda er ákveðið skv. 8. gr. og er þá afurðastöð skytt að greiða framleiðanda fullt verð innan greiðslumarks samkvæmt gildandi verðlagsgrundvelli á innleggsdegi. Ber að inna greiðslu af hendi eigi síðar en 10. dag næsta mánaðar eftir innleggsmánuð. Heimilt er að semja um annan hátt á greiðslum en að framan greinir. [áherslur LEX]

Taki afurðastöð við mjólk umfram greiðslumark framleiðanda sem verður utan heildargreiðslumarks við lokauppgjör skal samsvarandi magn mjólkurafurða markaðsfært erlendis á ábyrgð afurðastöðvar og framleiðanda. Framkvæmdanefnd búvörusamninga getur þó heimilað sölu þeirra innan lands ef gengið hefur á birgðir og skortur á mjólkurvörum er því fyrirsjáanlegur. Um greiðsluskyldu afurðastöðva fyrir innlegg umfram greiðslumark mjólkur, en innan efri marka þess, fer eftir gildandi samningum ráðherra og Bændasamtaka Íslands skv. a-lið 1. mgr. 30. gr. laganna. [áherslur LEX]

Samkvæmt framangreindu ákvæði virðist skýrt að löggjafinn hefur ákveðið lágmarksverð ákveðið af Verðlagsnefnd búvara sé bundið við mjólk innan greiðslumarks og að greiðslur fyrir mjólk umfram greiðslumark (en innan efri marka þess) skuli ákveðnar í búvörusamningum. Er í þessu sambandi ekki gerður greinarmunur á því hvort umfram mjólkina eigi að selja á erlendum mörkuðum eða hér á landi samkvæmt heimild Framkvæmdanefndar búvörusamninga.

Gildandi samningur um starfsskilyrði nautgriparæktar, dags. 19. febrúar 2016, er gerður á grundvelli heimildar í 30. gr. búvörulaga. Í 12. gr. samningsins er fjallað um verðlagningu, en þar segir að afurðastöðvum verði á grundvelli samningsins heimilað að verðleggja mjólk til framleiðenda og ákvarða heildsöluverð á mjólkurafurðum. Þó skuli opinber aðili ákveða lágmarksverð til framleiðenda fyrir mjólk innan greiðslumarks fram til 1. janúar 2021, sem byggi á nánar tilteknum forsendum.

Samkvæmt auglýsingu, dags. 20. desember 2016 hefur Verðlagsnefnd búvara ákveðið tiltekið lágmarksverð á mjólk til framleiðenda frá afurðastöðvum. Ekki er tekið fram í auglýsingunni að verðið sé takmarkað við mjólk innan greiðslumarks. Hins vegar má finna þess dæmi í

fundargerð verðlagsnefndar frá 12. desember 2017 að nefndin líti svo á að ákvörðun hennar um lágmarksverð mjólkur til framleiðenda nái einungis til mjólkur innan greiðslumarks.¹

III.

Ályktun um verðlagningu umframmjólkur til notkunar innanlands

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar um gildandi regluverk þykir mega draga þá ályktun að ákvörðun Verðlagsnefndar búvara um lágmarksverð mjólkur frá afurðastöðvum til framleiðenda sé bundið við mjólk innan greiðslumarks. Ákvæði 29. gr. búvörulaga gefi skýrt til kynna að við verðlagningu umframmjólkur, óháð því hvort hana eigi að markaðssetja á erlendum mörkuðum eða nota hér á landi á grundvelli heimildar frá Framkvæmdanefnd búvara, skuli farið eftir ákvæðum gildandi búvörusamninga.

Það leiðir af 12. gr. gildandi samnings um starfsskilyrði nautgriparæktar að afurðastöðvar hafa heimild til að verðleggja mjólk til framleiðenda, nema um sé að ræða mjólk innan greiðslumarks sem opinber aðili hefur ákveðið lágmarksverð fyrir. Af þessu þykir mega draga þá ályktun að verðlagning á umframmjólk, hvort sem hana skal markaðssetja erlendis eða nota á Íslandi, er í höndum afurðastöðva og að við ákvörðun á verðlagningu séu afurðastöðvar ekki bundnar við ákvarðanir Verðlagsnefndar búvara. Fari svo að Framkvæmdanefnd búvara heimili notkun umframmjólkur á innlendum markaði, sbr. 2. mgr. 29. gr. og 3. mgr. 52. gr. búvörulaga, sbr. 12. gr. reglugerðar nr. 1181/2017, þá er verðlagning mjólkurinnar í höndum viðkomandi afurðastöðva.

Að lokum skal það tekið fram að ekki er unnt að líta svo á að greiðsluskylda geti að einhverju leyti verið háð því hvernig beiðni um heimild til notkunar á umframmjólk hérlendis er orðuð. Greiðsluskyldan getur einungis farið eftir gildandi reglum. Við mat á greiðsluskyldunni sé því einungis rétt að horfa til þess hvernig atvikum er háttað og hvernig gildandi reglur verða heimfærðar á aðstæður.

LEX

¹ Á fundinum var m.a. fjallað um lögræðilegt álit sem unnið var innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, um ákvörðun efnainnihalds sem 1. fl. mjólk skal miðast við og rannsóknarskyldu nefndarinnar. Í fundargerðinni segir: „Afurðastöð greiðir framleiðanda fullt verð fyrir 1. fl. mjólk innan greiðslumarks skv. gildandi verðskrá, skv. ákvörðun verðlagsnefndar”.