



**DET KONGELIGE  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

*Statsråden*

Stortinget  
Næringskomiteen  
Karl Johans gate 22  
0026 OSLO

Deres ref  
MH/fg

Vår ref  
201200521-/HGR

Dato  
13.04.2012

**Dokument 8:66 S (2011-2012) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Harald T. Nesvik, Per Roar Bredvold og Torgeir Trældal om å skille markedsregulatorrollen og markedsaktørrollen i matvaresektoren**

Jeg viser til brev datert 27.03.12 fra Stortinget v/næringskomiteen. Brevet gjelder forslag fra stortingsrepresentantene Harald T. Nesvik, Per Roar Bredvold og Torgeir Trældal om å skille markedsregulatorrollen og markedsaktørrollen i matvaresektoren i Dok 8:66 (2011-2012). Komiteen ber om departementets vurdering av det oversendte representantforslaget (heretter benevnt som forslaget).

Før jeg kommenterer markedsreguleringen i de enkelte sektorer for jordbruksråvarer, vil jeg ta en gjennomgang av de viktigste prinsippene knyttet til markedsreguleringen i jordbruket.

Jeg vil innledningsvis understreke at det er fastsatt klare rammer for Tine SA, Norske Felleskjøp BA og Nortura SA sin oppgave som markedsregulatorer for hhv. melk, korn og kjøtt/egg.

Markedsregulering er hjemlet i Omsetningsloven. Loven hjemler videre innkreving av avgift på de viktigste jordbruksråvarer for å finansiere reguleringstiltak. Omsetningsavgiften kreves inn fra primærprodusent og dekker kostnadene knyttet til reguleringsaktiviteter for å håndtere temporære overskudd i markedet, samt sørge for å utjevne regionale og sesongmessige svingninger i tilbud/etterspørsel.

Omsetningsrådet er etter loven ansvarlig for markedsreguleringen av jordbruksvarer. Rådet er tillagt kompetanse til å kreve inn avgiften og til å forvalte midlene til reguleringsformål. Omsetningsrådet har en bred sammensetning med medlemmer fra markedsaktørene, - både samvirke og ikke-samvirke aktører, myndighetene, fagforening og jordbrukets organisasjoner.

Nåværende sammensetning av rådet ble fastsatt etter lovendring i 2009.

Det er Omsetningsrådets ansvar å fastsette aktuelle reguleringstiltak og satser for disse. Markedsregulatorne skal kun kompenseres for tiltak som er gjennomført med grunnlag i deres reguleringsansvar. Markedsregulator skal dermed ikke motta støtte til sin forretningsvirksomhet, men kun gis dekning av medgåtte kostnader til gjennomførte reguleringstiltak. Rådet skal videre evaluere de ulike reguleringstiltakene og gjennomføre kontroll av Tine, Nortura og Norske Felleskjøp sin aktivitet som markedsregulator.

I Jordbruksavtalen er det fastsatt at Tine, Nortura og Norske Felleskjøp skal være markedsregulator for hhv. melk, kjøtt/egg og korn. Det er i avtalen også gitt føringer vedrørende markedsreguleringen.

Jeg vil videre vise til at Landbruksdepartementet i 2003 fastsatte en forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer (heretter omtalt som rammeforskriften). I rammeforskriften fastsettes bl.a. rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet. Med grunnlag i rammeforskriften har Omsetningsrådet fastsatt endringer i de forskrifter og retningslinjer som regulerer markedsreguleringen på de enkelte sektorer. Jeg kommer nærmere tilbake til forskriftens regulering vedrørende informasjonsplikten.

Jeg mener at gjennomgangen over viser at Tine, Nortura og Norske Felleskjøp sin markedsreguleringsrolle er klart regulert av Omsetningsrådet og gjennom jordbruksavtalen. Dette er en viktig basis for at landbrukssamvirket er tillagt markedsreguleringsansvaret.

Ved jordbruksoppgjørene fastsettes det målpriser, som også er maksimalpriser som gjennomsnitt for året. Systemet gir ingen nedre prisgaranti, og jordbruket har derfor det økonomiske ansvaret for overproduksjon. Ved tilbudsoverskudd vil prisene falle. Jordbruksprodukter har en lite priselastisk etterspørsel, og selv relativt små vareoverskudd kan derfor gi stor reduksjon i pris. Overskudd av jordbruksvarer vil normalt også utløse behov for å kreve inn økt omsetningsavgift fra produsentene til finansiering av reguleringstiltak for å begrense pristapet.

For jordbruket er det viktig å ha et marked i balanse og en effektiv varestrøm. Siden landbrukssamvirket er produsenteid, ligger det en sterk stimulans i systemet til å hindre at tilbudsoverskudd oppstår. Stortinget har fastsatt at landbrukssamvirket har ansvar for at målprisene oppnås, og markedsreguleringen gir samvirket et viktig virkemiddel for å kunne gjennomføre dette.

Jeg vil understreke at det viktigste tiltaket som markedsregulator gjennomfører, ikke er reguleringstiltakene isolert sett, men det løpende prognosearbeidet med prisfastsetting. Prisfastsettingen er et virkemiddel for å oppnå en langsiktig tilpasning mellom tilbud og etterspørsel. Gjennom markedsreguleringsansvaret har samvirket virkemidler for å balansere markedene før det oppstår et overskudd. Dermed vil man kunne unngå store kostnader til håndtering av overskudd av produsert vare og oppnå vesentlig mindre risiko for pristap.

En eventuell markedsregulering i statlig regi vil ikke kunne omfatte de samme nødvendige og viktige virkemidler for å bidra til bedre markedsbalanse, slik landbrukssamvirket har som markedsregulator. Dersom en statlig aktør skulle være ansvarlig for markedsreguleringen, vil

aktuelle virkemidler i hovedsak bare kunne omfatte tiltak for å håndtere overskuddsvare. Man vil ikke ha de samme virkemidler og insentivgrunnlag for å hindre at et overskudd oppstår.

Balansering av matvaremarkedene er en utfordring i landbrukspolitikken, og overproduksjon har vært et problem i mange land. Det kan i denne sammenheng vises til erfaringene fra EU, hvor myndighetene for flere produksjonssektorer i lang tid garanterte en minstepris (intervensjonspris). Systemet ga store vareoverskudd på myndighetenes hånd med store kostnader til lagerhold mv. En overgang til markedsregulering i statlig regi i Norge vil mao. kunne medføre vesentlig økte kostnader til nødvendige reguleringstiltak jamført med dagens system.

De forhold jeg her har nevnt er grunnlaget for at landbrukssamvirket er gitt ansvaret for å håndtere overskudd av jordbruksråvarer. Samvirket har gjennom markedsreguleringssystemet et nødvendig virkemiddel for at primærjordbruket kan oppnå produktpriser i samsvar med Stortingets forutsetninger. Dette gjelder sektorene melk, korn, egg og kjøtt av gris og sau/lam hvor det ved jordbruksoppgjørene fastsettes målpriser, som er de maksimale engrospriser jordbruket kan ta ut i markedet for disse produktene.

For storfe blir det ikke avtalt en målpris, men avtalepartene legger til grunn en prisutvikling også for denne produksjonen når man fastsetter de økonomiske rammene for jordbruksoppjøret. Også for denne sektoren er derfor markedsregulering viktig for at man skal kunne oppnå den planlagte engrosprisen.

Dersom jordbruket ikke lenger gis adgang til å gjennomføre markedsregulering, vil man ikke lenger kunne fastsette målpriser, siden man ikke vil ha reelle virkemidler som gjør at man kan håndtere markedsoverskudd. Også for storfekjøtt, som fortsatt har markedsregulering men ikke målpris, vil avvikling av markedsregulering ha betydning for prisnivå- og stabilitet.

Jeg vil videre understreke at reguleringstiltakene markedsregulator gjennomfører er noe som hele bransjen nyter godt av, både for produsentnivå og for senere ledd i matkjeden. Dette gjennom større grad av stabilitet og forutsigbarhet i markedet, som gjør det mulig å drive planmessig omsetning av varer, med minst mulig ekstrakostnader. Jeg vil i denne sammenheng nevne at omsetningsavgiften også brukes til å finansiere felles bransjevise tiltak som bidrar til heving av kompetanse og kvalitet i matkjeden. Dette gjelder faglig opplysningsvirksomhet overfor produsentene, forsøksvirksomhet og forskning samt opplysningsvirksomhet rettet mot forbrukerne.

Dersom markedsreguleringen avvikles eller skal drives i statlig regi, må en avvikle mottaksplikten som landbrukssamvirket er tillagt. Mottaksplikten har sikret alle produsenter avsetning for sine produkter til noenlunde ens priser, uavhengig av driftsomfang og hvor produksjonen har vært lokalisert i landet.

Ved avvikling av markedsreguleringen vil alternativet være styring av volum og pris gjennom kontrakter mellom primærprodusent og markedsaktør. En må forvente at dette vil medføre dårligst utvikling i prisbetingelsene for driftsenheter som har lite produksjonsomfang og for bruk som er lokalisert i distriktene lengst fra markedsaktørens anlegg. Fjerning av mottaksplikten vil dessuten kunne innebære at det blir vanskeligere å etablere seg for nye produsenter.

Tilsvarende må markedsregulators forsyningsplikt avvikles dersom de framsatte forslag skal gjennomføres. Forsyningsplikten har bidratt til å sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører tilgang til råvarer til likeverdige vilkår. Dette har bidratt til en sikkerhet for at alle markedsaktører i engros- og foredlingsleddet kan få tilført råvarer uavhengig av deres omsetningsvolum og lokalisering.

Dersom forsyningsplikten bortfaller, vil det være konkurranselovens bestemmelser som regulerer forholdet mellom selger og kjøper av landbruksprodukter. Men dette alternativet vil ikke gi det samme grunnlaget for kjøperne til å kreve tilførsel av råvarer som det forsyningsplikten gir under dagens system.

Man må forvente at en avvikling av forsyningsplikten vil medføre dårligst utvikling i pris- og leveringsbetingelser for de markedsaktørene i engros- og foredlingsleddet som har liten omsetning og som er lokalisert i distriktene lengst fra anleggene til de aktørene som forestår førstehåndsomsetningen. Fjerning av forsyningsplikten vil kunne innebære at det blir vanskeligere å etablere seg for nye foretak i matkjeden. Avvikling av forsyningsplikten vil dermed kunne bidra til å redusere mangfoldet av markedsaktører i matvaremarkedet og dermed også redusere mangfoldet av varer i markedet.

I forslaget er det framført at det kan stilles spørsmål ved om Landbruks- og matdepartementet er i stand til å håndtere konkurransesituasjonen i matvaresektoren. Jeg vil i denne sammenheng vise til at denne sektoren, som andre deler av norsk næringsliv, også er regulert av konkurranselovens bestemmelser. På samme måte som EU har fastsatt unntak for sine markedsordninger innen jordbruket fra det felles konkurranseregelverket, har også Norge fastsatt enkelte unntak fra konkurransebestemmelsene for vårt jordbruk. Unntakene er fastsatt i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Jeg har tidligere i brevet vist til at departementet i 2003 fastsatte en forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer (rammeforskriften). Fordi det i forslaget er hevdet at markedsregulator har muligheter til å utnytte sin rolle til egen fordel fordi de også er kommersielle aktører i markedet, vil jeg her sitere bestemmelsene i rammeforskriften vedrørende informasjonsplikt:

*”§ 2. Informasjonsplikt*

*Vedtak om markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.”*

Jeg har understreket deler av sitatet over for å markere at det i dagens markedsregulerings-system nettopp er vektlagt at markedsregulator ikke skal ha et urettmessig informasjonsoverskudd i forhold til andre markedsaktører.

Det er en viktig oppgave å sørge for at markedsreguleringen har en konkurransenøytral effekt når en ser alle rettigheter og plikter under ett, og at det regulerte førstehåndsutbudet ikke forhindrer konkurranse videre i verdikjeden. Dette samtidig som det vektlegges at systemet skal fungere konkurransenøytralt mellom samvirke og ikke samvirkebaserte markedsaktører.

Det er av stor betydning at det finnes andre markedsaktører enn samvirket innen omsetning og foredling for å oppnå konkurranse og mulighet for korrektiv på dette leddet i varekjeden.

Jeg vil imidlertid også understreke at markedsreguleringssystemet ikke skal være et sikkerhetsnett for markedsaktørene, men derimot bidra til å sikre rammevilkårene for primærproducentene, samt stabile forsyninger til forbrukerne i alle områder til noenlunde ens priser.

Når det gjelder markedsreguleringssystemet, kan det pekes på at over tid har adgangen til reguleringseksport blitt redusert og tilgangen til det nasjonale dagligvaremarkedet er også blitt redusert pga. vertikal integrasjon og økt omfang av handelens egne merkevarer (EMV). Denne utviklingen har innvirkning på markedsregulators arbeid ved at klarering av markedet er blitt mer krevende.

På grunnlag av det jeg har nevnt over, finner jeg at samvirket fortsatt må ha en viktig rolle innenfor norsk landbruk som markedsregulator. Det framstår derfor ikke som aktuelt å opprette nye statlige markedsreguleringsapparater eller å avvikle markedsreguleringen i jordbruket. Jeg ser derfor heller ikke behov for å nedsette et faglig utvalg for å evaluere eventuelle endringer i markedsreguleringen.

I tillegg til den prinsipielle gjennomgangen over, vil jeg i det følgende gi kommentarer til de enkelte produksjonssektorer, hhv. melke-, egg-, kjøtt og kornsektoren.

#### *Markedsregulering for melk*

Når det gjelder markedsreguleringen for melk, så må den ses i sammenheng med prisutjevningsordningen for melk når en vurderer konkurranseforholdene.

Jeg vil vise til at det fra 01.01.04 ble gjennomført et organisasjonsmessig og regnskapsmessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri. Jeg vurderer det som at dette bør gi et tilstrekkelig skille mellom de to virksomhetsområdene for å unngå problemer mhp. konkurransevidning.

I tillegg til dette iverksatte regjeringen endringer i prisutjevningsordningen for melk fra 01.07.07, som la ytterligere til rette for konkurranse i markedet for meierivarer. Innenfor alle områder av foredling av meierivarer i Norge der Tine er dominerende aktør, unntatt for produksjon av tradisjonelle reguleringsvarer, fastsettes det en lavere avgift/et høyere tilskudd for uavhengige aktører med virkning på 25 øre per liter anvendt melk.

Dette gjelder for alle prisgrupper innenfor hovedmelkeanvendelsene, unntatt gruppen for tørrmelk og markedet for merkevareeksport. Dette legger til rette for høyere foredlingsmarginer for uavhengige aktører i meieribransjen, og gir dermed økt økonomisk slagkraft og større konkurranse. Ved å dimensjonere avgifter og tilskudd på denne måten, blir Tine SA som dominerende aktør, stilt overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører. Systemet gir dermed uavhengige aktører bedre vilkår enn Tine Industri, og dette er i seg selv et sterkt og virksomt konkurransepolitisk tiltak.

Jeg mener at disse tiltakene samlet sett legger godt til rette for økt konkurranse i markedet for meierivarer innenfor forutsigbare rammer. Jeg vil for øvrig vise til mine generelle kommentarer ovenfor når det gjelder hvorfor landbrukssamvirket bør være markedsregulator innen jordbrukssektoren.

Når det gjelder melk, vil jeg også kommentere påstandene sist i forslaget om at det er et betydelig behov for å gjøre melkeprodusentene mer effektive ved at det legges til rette for større produksjoner, og at regelverket for selskapsformer i landbruket, inkl. samdrifter, må gjøres enklere.

Jeg vil først vise til at muligheten for salg og leie av melkekvote har bidratt til en vesentlig forenkling for melkeprodusentene når det gjelder tilpasning av driftsomfang og organisering av virksomheten.

Jeg vil også vise til at forskriften for kvoteordningen for melk ble endret fra 1. januar i år for å øke fleksibiliteten for melkeprodusentene. Melkeproduksjonen for hvert enkelt foretak og landbrukseiendom er nå bare begrenset av omsetningsregioner og maksimalgrensen på 400 000 liter kumelkkvote eller 200 000 liter geitemelkkvote. Kravet om at det må ha vært to års sammenhengende leveranse i løpet av de siste tre årene før kvoten kan selges, leies ut eller inngå i samdrift (leveransekravet) er avviklet. Avviklingen får imidlertid ikke tilbakevirkende kraft, slik at produsenter som sluttet med melkeproduksjon før 01.01.11, fortsatt må oppfylle leveransekravet.

Endringen i kvotereguleringen vil gjøre det lettere for nye produsenter å etablere seg. Foretak som ønsker å starte melkeproduksjon kan kjøpe kvote på det private markedet og over den statlige omsetningsordningen. Tilgjengelig statlig kvote fordeles heretter likt mellom kjøperne, men oppad begrenset til innmeldt mengde. Det er åpnet for salg av deler av kvoten.

#### *Markedsregulering for egg og kjøtt*

Jeg vil bemerke at det i forslaget er vist til markedsregulering for fjørfekjøtt. Jeg vil påpeke at markedsreguleringen for denne sektoren ble avviklet med virkning fra 01.01.07. Årsaken til dereguleringen av denne sektoren var at den i all hovedsak allerede var styrt gjennom kontraktsregulering. Det var derfor liten adgang for nye produsenter til å etablere seg i sektoren og det var liten grad av supplerings salg fra markedsregulator til andre markedsaktører. Videre var det få jordbruksforetak som drev denne produksjonen.

I forslaget vises det til hvor store markedsandeler Nortura har både i førstehåndsomsetningen og av omsetningen til dagligvarehandelen. Når det gjelder førstehåndsomsetningen, vil jeg vise til at i 2011 hadde Nortura 71 pst. av eggmarkedet og 67 pst. i veid gjennomsnitt av markedet for kjøttvarer (storfe, sau/lam og gris). I veid snitt for kjøtt- og eggvarer til butikk har Nortura mindre enn 50 pst. markedsandel. Jeg vil i denne sammenheng bemerke at markedsreguleringen for kjøtt i all hovedsak skjer på hele/halve slakt, og at det kun i meget begrenset grad skjer regulering på videre nedskjært vare.

Jeg vil for øvrig vise til mine generelle kommentarer ovenfor når det gjelder hvorfor landbrukssamvirket bør være markedsregulator innen jordbrukssektoren.

#### *Markedsregulering for korn*

Norske Felleskjøp, eid av Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Nordmøre og Romsdal, har pris- og markedsreguleringsansvaret for korn. Dette ansvaret ble gitt Norske Felleskjøp ved etablering av ny markedsordning for korn fra 1. juli 2001. Grunnlaget for den nye markedsordningen ble beskrevet i kap. 7.7.2 i St.prp. nr. 92 (2000-2001) der det bl.a. heter:

*”Pris- og markedsreguleringsansvaret legges til Norske Felleskjøp. Det legges til grunn at dette suppleres med tiltak for å bidra til konkurranse i kornhandelen, og at en betydelig del av førstehåndsomsetningen og foredling av korn håndteres utenom Felleskjøpssystemet. Det skal legges til rette for konkurranse på likeverdige vilkår. De landbrukspolitiske og konkurransepolitiske rammevilkår, herunder markedsregulators mottaks- og forsyningsplikt, vil bli utformet ut fra dette.”*

I forbindelse med innføring av ny markedsordning for korn i 2001 var det nødvendig å gjøre endringer i lov 21. januar 2000 nr. 7 om kornforvaltning m.v. (kornforvaltningsloven) for å oppheve den statlige kjøpeplikten, jf. Ot.prp. nr. 69 (2000-2001). I proposisjonens kap. 3.3 ble det orientert om tiltak for å fremme konkurranse i kornhandelen, jf. at vedtaket om å gi Norske Felleskjøp markedsreguleringsansvaret, ble gjort under forutsetning av at det ble satt i verk tiltak for å bidra til konkurranse i kornhandelen og at en betydelig del av førstehåndsomsetningen og foredling av korn skulle håndteres utenom Felleskjøpssystemet. Endringene på eiersiden i Statkorn AS, der Statkorn Holding ASA i mars 2001 kjøpte tilbake Felleskjøpgruppens aksjer i Statkorn AS med virkning fra 01.01.2001, skulle bidra til dette.

Ved etablering av den nye markedsordningen hadde Felleskjøpgruppen og samarbeidende anlegg omlag 50 prosent av førstehåndsomsetningen av korn. Den andre store kornhandleren var Statkorn AS med en markedsandel på om lag 45 prosent. I perioden siden overgangen til den nye markedsordningen har det vært flere strukturendringer i markedet for korn, kraftfôr og mel.

Det har vært og er betydelig konkurranse om førstehåndsomsetningen av korn og kraftfôr. Når det gjelder mottak av produsentkorn, er det 3 sentrale aktører, Felleskjøpet Agri med en markedsandel i 2010 på 59 prosent, Fiskå Mølle med 12 prosent og Norgesfôr med 27 prosent. I markedet for kraftfôr var markedsandelen slik i 2010: Felleskjøpet Agri 48 prosent, Fiskå Mølle 14 prosent, Felleskjøpet Rogaland Agder (uavhengig av Norske Felleskjøp) 19 prosent og Norgesfôr 19 prosent. I matmelmarkedet er det 2 store aktører, Lantmännen Cerealia med 40 prosent markedsandel i 2010 og Norgesmøllene med 60 prosent.

Det var en viktig forutsetning da Norske Felleskjøp fikk markedsreguleringsansvaret at det skulle være konkurranse i markedene for korn og kornforedling. Jeg mener denne forutsetningen har vært oppfylt i perioden markedsordningen har virket. Myndighetene vil følge utviklingen videre i dette markedet på vanlig måte og legge forholdene til rette for at forutsetningen om virksom konkurranse fortsatt skal være til stede.

Jeg vil for øvrig vise til mine generelle kommentarer ovenfor når det gjelder hvorfor landbrukssamvirket bør være markedsregulator innen jordbrukssektoren.

#### *Avsluttende kommentar*

Jeg har overfor gitt en relativt omfattende beskrivelse av markedsreguleringsystemet vi har i norsk jordbruk. Det er også begrunnet hvorfor en omlegging til markedsregulering i statlig regi ikke er et aktuelt eller hensiktsmessig alternativ til dagens system. I denne sammenheng har jeg også vist til erfaringene fra EU med bruk av offentlig oppkjøp av overskuddsvare.

Jordbruket bærer det økonomiske ansvaret knyttet til eventuelle tilbudsoverskudd av råvarer. Dette er både knyttet til at man i en overskuddssituasjon ikke oppnår målprisene for jordbruksråvarene, og til at man må kreve inn omsetningsavgift fra produsentene for å

finansielle regulerings tiltak. For at jordbruket skal kunne håndtere dette ansvaret, må næringen også gis virkemidler som kan balansere markedet.

Ut fra gjennomgangen over vil jeg konkludere i samsvar med regjeringens politiske plattform for 2009-2013 hvor det er nedfelt:

*”Samvirkets rolle som markedsregulator og avtaker av norske råvarer fra hele landet skal sikres.”*

Jeg finner heller ikke behov for å nedsette et faglig utvalg for å evaluere eventuelle endringer i markedsreguleringen.

Med hilsen



Lars Peder Brekk