



■ **Innspill til Landbruksdepartementets gjennomgang av markedsordningene i jordbruket med hensyn på rammebetingelsene for de uavhengige aktørene**

Konkurransetilsynet viser til brev fra Landbruksdepartementet (LD) av 6. november 2002 der det bes om innspill til en prosjektgruppe som skal gjennomgå markedsordningene i landbruket med hensyn på rammebetingelsene for de uavhengige aktørene. Det er LD og Statens landbruksforvaltning (SLF) som utfører utredningen.

Bestemmelsene omkring markedsordningene er gitt i et omfattende forskriftsverk fastsatt av landbruksmyndighetene og i retningslinjer vedtatt av Omsetningsrådet. Vi vil her ikke gå inn på de konkrete bestemmelsene i regelverket, men mer peke på generelle trekk ved reguleringene som kan virke konkurransevridende til ulempe for samvirkeuavhengige aktører. Det vil være de uavhengige aktørene selv som ut fra sin markedserfaring best vil være i stand til å vurdere rammebetingelsene og de konkrete bestemmelsenes konkurransemessige virkninger.

Bakgrunn for gjennomgang av markedsordningene

Utredningen er en oppfølging av Regjeringens uttalelser om pris- og markedsregulering for jordbruksvarer. I Sem-erklæringen står det bl.a. at: ”*Regjeringen vil videreføre målene og de grunnleggende prinsippene for pris- og markedsregulering for jordbruksvarer. Dette innebærer at landbrukssamvirket fortsatt skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av landbrukspolitikken. Samtidig må uavhengige aktører sikres rettferdige rammebetingelser. Sentrale konkurransevilkår må fastsettes av Statens landbruksforvaltning, eller et annet uavhengig organ.*”

I St. meld nr. 19 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon er det også redegjort for pris- og markedspolitikken, samt rammebetingelsene for de samvirkeuavhengige aktørene. Ifølge meldingen vil man videreføre den norske organiseringen av markedet for jordbruksråvarer, der jordbrukets samvirkeorganisasjoner har ansvar og myndighet i markedsbalanseringen og for å ta ut målpriser fastsatt i jordbruksavtalen. Markedsregulering i regi av samvirkene skal fortrinnsvis være et virkemiddel for å håndtere temporære overskudd og tilpasninger i regionale svingninger mellom produksjon og forbruk. Et solid importvern som gir preferanse for norsk produksjon fremheves som avgjørende for å realisere fastsatte målpriser og markedsreguleringssystemet. Et sterkt landbrukssamvirke er nødvendig for å hindre varige markedsoverskudd, for å balansere maktforholdene i matkjeden, av distriktshensyn og for inntektsmulighetene i jordbruket. Det står videre i meldingen at det er viktig å sørge for at markedsreguleringen fortsatt har en konkurranseuavhengig effekt, og at det regulerte førstehåndsutbudet ikke forhindrer konkurranse videre i verdikjeden. For å sikre konkurranseuavhengighet mellom samvirkeorganisasjonene med reguleringsansvar og andre aktører, er det viktig å synliggjøre skillet mellom regulert virksomhet og ordinær konkurrerende forretningsdrift hos markedsregulator.

Omsetningsrådet er etter omsetningsloven ansvarlig for markedsreguleringen av jordbruksvarer. Innenfor retningslinjer fastsatt av Omsetningsrådet har landbrukssamvirket (markedsregulator i de ulike markedene) myndighet til å iverksette reguleringstiltak på vegne av totalmarkedet for å sikre

et prisnivå i samsvar med jordbruksavtalens målpriser. Reguleringstiltakene som iverksettes av markedsregulator finansieres av omsetningsavgiften. Ifølge meldingen vil de vedtak som Omsetningsrådet gjør ikke bare være grunnleggende for markedsreguleringen av jordbruksvarer, men i mange tilfeller også utgjøre grunnleggende rammebetingelser for hvordan markedet generelt og konkurransen mellom markedsregulator og konkurrentene vil fungere. Ifølge meldingen er det imidlertid ikke ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til parts sammensatte organer. I meldingen anbefales det derfor at ansvaret for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikt, bør overføres fra Omsetningsrådet til Landbruksdepartementet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning peker myndighetene her på noen sentrale problemstillinger knyttet til regulering og konkurranse i landbruket.

Konkurransesituasjonen i landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri

De store samvirkeforetakene i landbrukssektoren, TINE BA, Norsk Kjøttamvirke, Prior Norge og Norske Felleskjøp, er alle vertikalt integrerte aktører som opererer på flere ledd i verdikjeden fra kjøp og innsamling av jordbruksprodukter fra bonde og frem til markedsføring og salg av ferdigforedte produkter til sluttbruker. Samvirkene har ofte betydelige markedsandeler og en dominerende stilling på alle leddene i produksjonskjeden. Særlig i markedene for meieriprodukter, men også i markedene for ulike kjøttvarer er markedskonsentrasjonen høy. Samlet sett tilsier et sterkt importvern, vanskelige etableringsforhold for nye aktører og høy markedskonsentrasjon at samvirkene har betydelig markedsrett som setter dem i stand til å opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og leverandører i markedene for kjøp og salg av landbruksbaserte produkter.

Konkurransetilsynet vil videre peke på at det i de siste årene har foregått en omstrukturering der enkelte av samvirkene er omdannet til konsern og hvor man har fått en tettere eiermessig og økonomisk forbindelse mellom de tidligere samarbeidende regionale primærsamvirkene. Bøndernes direkte eierskap til kjernevirksomheten er brutt, og erstattet med eierskap til moderselskapene i konsernene. Dette har medført at den enkelte bonde og grupper av bønders innflytelse over virksomheten er redusert, mens konsernledelsens innflytelse er styrket. I tillegg ser man en tendens til at samvirkene utvider sine aktiviteter til å omfatte andre virksomhetsområder enn det som har direkte tilknytning til eiernes produksjon. Utviklingen innebærer at samvirkene i sin markedsatferd stadig mer ligner på de samvirkeuavhengige aktørene i matvareindustrien. Det er grunn til å spørre om det er ønskelig med et reguleringsregime som behandler forskjellige markedsaktører ulikt avhengig av eierforhold og organisering, spesielt dersom dette får innvirkning på konkurransesituasjonen aktørene imellom.

Det er også fra politisk hold uttrykt ønske om økt konkurranse i landbruksmarkedene for på den måten fremme mer kostnadseffektiv produksjon, økt mangfold og en gunstig prisutvikling.

Konkurransetilsynets innspill

LD vil i utredningen rette fokus mot markedsordningene for henholdsvis kjøtt, egg, fjørfe, korn og frukt og grønt.¹ Med unntak av frukt- og grøntsektoren er samvirkene i disse markedene tillagt et særskilt ansvar for markedsregulering, det vil si for å balansere tilbudet mot etterspørselen i markedet ved hjelp av forskjellige såkalte reguleringstiltak. Markedsordningene omfatter også særskilte støtte- og tilskuddsordninger rettet mot omsetningsledd og foredlingsindustri. Tilskuddene er finansiert enten av aktørene, gjennom omsetningsavgift, eller over statsbudsjettet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør markedsordningene vurderes sammen med de andre virkemidlene i landbrukspolitikken med sikte på en mest mulig effektiv oppnåelse av de landbrukspolitiske målsetningene. Ved siden av markedsordningene består virkemidlene bl.a. av

¹ Markedsordningen for melk er holdt utenfor utredningen.

tilskudd til produsenter, importvern og produksjonsregulerende tiltak som kvoteregulering og konsesjonsbestemmelser. I tillegg er det gjennom særskilt lovgivning² for samvirkeaktører lagt til rette for samarbeid mellom produsentene om salg og levering av norske jordbruksprodukter. Det synes å være en robust regel å knytte ulike støttetiltak (reguleringer) så direkte som mulig opp mot det målet man ønsker å oppnå for at det samfunnsøkonomiske tapet forbundet med virkemiddelbruken skal bli minst mulig. Tilsynet antar at det er mulig å oppnå målene mer effektivt enn i dag, vi vil imidlertid her begrense oss til å komme med innspill med henblikk på å skape like rammebetingelser og konkurransevilkår for samvirkene og de samvirkeuavhengige aktørene.

Behov for markedsordning og -regulering

Konkurransetilsynet foreslår at det foretas en vurdering av hvorvidt det i det hele tatt er behov for en markedsordning og -regulering i de ulike sektorene. Gitt at man har et omfattende toll- og tildelt kvotebasert importvern, spesifikke produksjonsregulerende tiltak som begrenser produksjonen på gårdsbrukene, samt målprissystemet, er det trolig ikke behov for de reguleringstiltakene man har i dag i form av reguleringslagring, reguleringseksport mv. Tilsynet vil påpeke at aktørene i et mindre regulert marked selv vil være i stand til å utløse effektive selvregulerende tiltak dersom det er behov for det, f. eks. på grunn av temporære ubalanser i tilbud og etterspørsel. Både på kjøper- og selgersiden i matvaremarkedet kan det bl.a. etableres lager-, fryse-, transportløsninger som kan utjevne ubalanser i markedet. Siden det i dag er mulig å frakte jordbruksprodukter av ulike slag over større avstander enn tidligere kan også import av utenlandske produkter bidra til å avhjelpe eventuelle underskuddsproblemer. Vi foreslår at myndighetene kan begynne trinnvis, og først utvikle markedsordningen i frukt- og grøntsektoren hvor markedsreguleringstiltakene allerede i dag er meget beskjedne.

Konkurransemessige konsekvenser av at markedsregulatorrollen gis til én av aktørene

Konkurransetilsynet mener at det generelt er uheldig at én av markedsaktørene delegeres myndighet til å iverksette reguleringstiltak og ytes kompensasjon for dette. Vi antar at reguleringsansvaret kan gi samvirkeforetakene et konkurransemessig fortrinn i form av bedre informasjonstilgang om markedet enn sine konkurrenter. I tillegg er det fare for at rammebetingelsene (tilskuddsordninger, importvern, prisutjevningsordninger, målpriser etc), som følge av plasseringen av regulatorrollen, utformes og spesialinnrettes ut fra regulators bedriftsinterne kostnads- og produksjonsforhold. Dette problemet kan forsterkes av at Omsetningsrådet er et partssammensatt organ hvor samvirkene og jordbruksorganisasjonene har flertall. Det kan ikke utelukkes at innflytelsen som samvirkene har over selve utformingen av rammebetingelsene kan ha uheldige konkurransemessige virkninger.

Plassering av markedsregulatorrollen hos et uavhengig organ

Konkurransetilsynet vil understreke at flere av samvirkene med reguleringsansvar er vertikalt integrerte aktører og dominerende på flere ledd i verdikjeden. Ofte er de samvirkeuavhengige aktørene på foredlingsleddet avhengig av å ha en forretningsmessig forbindelse med samvirkene, f. eks. kan konkurrentene være avhengige av å kjøpe råvarer fra samvirkeforetakene. Samvirkene kan da ha incentiver til å utføre reguleringsoppgavene og pliktene som pålegges markedsregulator på en måte som gir fortrinn til egen foredlingsindustri. Vi mener det vil virke mer konkurransenøytralt om man lar et uavhengig organ, f.eks. SLF, ha ansvar for iverksettingen av reguleringstiltak. Samtidig bør det vurderes om ikke SLF også kan overta Omsetningsrådets overordnede ansvar for markedsreguleringen av jordbruksvarer, jf. forrige avsnitt.

Dersom myndighetene likevel mener at reguleringsansvaret skal ligge hos en markedsaktør, bør det innføres et eiermessig skille mellom råvarehåndtering og foredling i samvirkene. Det vil si at det etableres rene råvarekarteller eid av produsentene. Det vil bedre kunne sikre like konkurransevilkår

²Jf. omsetningsloven og konkurranseloven § 3-8.

for samtlige aktører på foredlingsleddet. Det er fordi et råvarekartell som eiermessig er atskilt fra foredlingsvirksomheten ikke vil ha incentiv til f.eks. å drive prisdiskriminering mellom aktørene på foredlingsleddet. Sekundært bør det være et klart selskaps- og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering (den regulerte virksomheten) og foredlingsvirksomhet (konkurransetsatt). Det vil gjøre det mulig å kontrollere at det ikke foregår noen konkurranseskadelig prisdiskriminering mellom egen og konkurrerende foredlingsvirksomhet.

Dersom samvirkene fortsatt skal være markedsregulator i sine sektorer bør det vurderes å gjøre markedsregulators mottaks- og leveringsplikt uavkortet i forhold til samvirkeuavhengige aktører. Det gjelder særlig om det er vanskelig å etablere seg på produsentleddet eller i markedet for kjøp og innsamling av de regulerte jordbruksproduktene.

Markedsregulering og andre virkemidler som hindrer nyetablering og virker sementerende på dagens markedsstruktur

Etter Konkurransetilsynets oppfatning bør det foretas en vurdering av hvorvidt tiltakene som omfattes av markedsordningene, og av reguleringene i landbrukssektoren mer generelt, bidrar til å hindre nyetablering på foredlingsleddet eller begrenser allerede etablerte aktørers muligheter til å få et godt fotfeste i markedet. Enkelte av reguleringstiltakene kan virke konkurransehemmende på en måte som fører til sementering av dagens markedsstruktur. Resultatet av dette kan være en ineffektiv ressursbruk, f.eks. ved at mer effektive aktører stenges ute fra markedet. Vi vil i den forbindelse vise til at vi har mottatt henvendelser fra samvirkeuavhengige aktører i kornsektoren som hevder at frakttilskuddsordningen i kornmarkedet er utformet på en måte som virker konkurransevridene til fordel for kornproduksjon i Norske Felleskjøp. Vi utelukker ikke at det kan være grunn til å foreta en nærmere gjennomgang av frakttilskuddsordningene og målene med disse. På generell basis er tilsynet skeptisk til frakttilskuddsordninger. Det er fordi ordningene kan gi incentiv til overforbruk av transporttjenester i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Dersom det likevel er behov for frakttilskuddsordninger bør de utformes på en måte som virker mest mulig konkurransenøytralt.

Vi mener videre at LD bør vurdere nærmere hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for tildeling av ulike rettigheter som importlisenser, tollkvoter, produksjonskvoter etc. til markedsaktørene. Det er uheldig for konkurransen i markedet dersom slike rettigheter blir fordelt etter historisk forbruk/produksjon etc, jf. dagens system for tildeling av importlisenser for ost. Det er fordi slike tildelingskriteria vil bidra til å opprettholde dagens markedsstruktur og begrense muligheten for nyetablering. Tilsynet går normalt inn for at allokering av retten til å utnytte knappe ressurser bør foregå etter auksjonsprinsippet, eventuelt at det åpnes for videresalg av retten. Det vil føre til at rettigheten eller den knappe faktoren vil tilfalle den aktøren som har høyest betalingsvilje, og som normalt også vil være den som er best i stand til å utnytte ressursen på en effektiv måte. Når det gjelder importlisenser for utenlandske oster har imidlertid tilsynet merket seg at dagligvarehandelen er kritisk til auksjon. Det hevdes at bruk av auksjon som allokeringmekanisme vil føre til at lisensene tilfaller TINE, og dermed fører til en styrking av TINEs dominerende markedsposisjon. Vi anbefaler at LD ser nærmere på design av auksjonen, eventuelt vurderer om det er ønskelig å utelate TINE og andre dominerende aktører fra auksjonen for på den måten fremme økt konkurranse i ostemarkedet i Norge.

Konkurransetilsynet har ingen flere innspill i denne omgang, men ber om å få være høringsinstans dersom landbruksmyndighetenes gjennomgang fører til endringer i regelverket.

Vedlagt følger Konkurransetilsynets rapport av mai 2001 om rammebetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren, samt et notat av 3. september 1998 utarbeidet som innspill til stortingsmelding 19 om landbrukspolitikken. Her berøres bl.a. rammebetingelsene for de samvirkeuavhengige aktørene.