



## ■ Høring - evaluering av opplysningskontorene i landbruket

Konkurransetilsynet viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 3. mars 2003 med utskrift av brev av 17. februar 2003, med vedlegg, fra Statens landbruksforvaltning om ovennevnte.

### Bakgrunn for høringen

Omsetningsavgiftene på landbruksprodukter blir, med unntak for hagebrukssektoren, krevd inn fra bøndene ved levering av produktene. Omsetningsrådet har som en av dets oppgaver å kreve inn og føre kontroll med innbetalingen av avgiftene, som går inn i et fond og blir brukt til finansiering av markedsregulering, faglige tiltak og opplysningsarbeid. Med henblikk på merkenøytral reklame- og opplysningsvirksomhet er det i landbruket etablert egne enheter som skal tjene alle aktørene innen de respektive landbruksnæringer: Opplysningskontoret for kjøtt (OFK), Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt (OEH) og Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker (OFG).

Ved flere anledninger har Omsetningsrådet stilt spørsmål ved formåls effektiviteten av de midlene som bevilges til opplysningsvirksomhet i landbruket. Dette er bakgrunnen for at et konsulentfirma ble gitt i oppdrag å evaluere opplysningskontorenes virksomhet og komme med klare råd vedrørende enkelte nærmere definerte problemstillinger. Statens landbruksforvaltning ønsker å supplere rapporten – «Evaluering av opplysningskontorene i landbruket» – gjennom å få kommentarer på de hovedområder rapporten omhandler. Statens landbruksforvaltning ber særskilt om innspill og kommentarer vedrørende fire hovedspørsmål, hvortil Konkurransetilsynet har merknader til de to første.

Rapportens hovedkonklusjon er at generisk markedsføring med betalt reklame er et tiltak med svært usikker måloppnåelse.

### Konkurransetilsynets merknader

#### Innledende merknader

Konkurransetilsynet legger til grunn at det er de enkelte aktørene selv som er best i stand til å vurdere hvordan reklamekampanjer og andre salgsfremmende tiltak bør innrettes for å påvirke etterspørselen etter deres produkter. Tilsynet er derfor kritisk til at det gjennom omsetningsavgifter trekkes inn midler til slik virksomhet.

Konkurransetilsynet mener at det også fra et allokeringssynspunkt er uheldig med en – i realiteten – offentlig ordning som har til formål å vri etterspørselen mot en særskilt nærings produkter. Også annen opplysningsvirksomhet enn reklame må antas å ha dette siktemål. Dersom det ut fra helsemessige hensyn er ønskelig med økt forbruk av landbruksprodukter, vil informasjonsvirksomhet naturlig høre under helsemyndighetenes saksområde.

Konkurransetilsynet har merket seg at det ikke er lagt til grunn en samfunnsøkonomisk vurdering av nytten av generisk markedsføring, jf. rapporten side 4. Derimot er vurderingen av denne typen tiltak knyttet opp til om tiltakene bidrar til å fremme omsetningen av landbruksvarer i en slik grad at bevilgningene kan forsvares (se rapporten side 4 og høringsbrevet fra Statens landbruksforvaltning). Bakgrunnen for den valgte problemstillingen antas å være at Omsetningsrådet etter omsetningsloven § 2 har som hovedmandat å fremme omsetningslovens formål, som er å *fremme omsetningen* av landbruksprodukter. Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil denne problemdefineringen bli for snever. Dette skyldes at et system med innkreving av omsetningsavgifter for å finansiere reklame- og opplysningsvirksomheten i seg selv vil kunne gi et samfunnsøkonomisk effektivitetstap blant annet som følge av avgiftenes virkninger på aktørenes (bøndernes) markedstilpassning. Sett fra Konkurransetilsynets ståsted, som er at samfunnets ressurser bør utnyttes mest mulig effektivt, er dette et ytterligere argument, i tillegg til den nevnte tvil knyttet til om generisk markedsføring tjener til å fremme omsetningen av landbruksprodukter, mot at det innkreves omsetningsavgifter til slik markedsføring.

### **Bruk av reklamekampanjer som langsiktig holdningspåvirkning**

Rapportens konklusjon er at det er sterk tvil om generisk markedsføring i form av annonsekostnader til betalt reklame har vesentlig effekt på etterspørselen etter landbruksvarer (se rapporten side 6, 8 og 64). Den primære anbefaling som gis er derfor at bruk av reklamekampanjer som tiltak for langsiktig holdningspåvirkning «bør reduseres eller bortfalles helt» (side 16).

Grunnet den sterke tvil som hefter ved treffsikkerheten til den generiske markedsføringen, samt de samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til finansieringen, anbefaler Konkurransetilsynet at bruk av omsetningsmidler til langsiktig holdningspåvirkning bortfaller. For tilsynets vurderinger vedrørende annen opplysningsvirksomhet, se nedenfor.

### **Dimensjonering av budsjettene til opplysningskontorene**

Den konklusjon som gis i rapporten vedrørende dimensjonering av budsjetter er: «Hvis reklamevirksomheten reduseres eller bortfaller, kan det være mulig å redusere budsjettet til OFK noe, men for O[F]G og OEH anbefaler vi at budsjettet opprettholdes og innsatsen på annen opplysningsvirksomhet økes» (side 17).

Konkurransetilsynet vil bemerke at de innbetalte omsetningsavgiftene vanskelig kan betraktes som bøndernes midler, slik rapporten legger til grunn, jf. side 5 m.fl. Det er gjennom statens pristilskudd og andre former for tilskudd til bønderne, samt skjermingen mot importkonkurranse, at det er markedsmessig rom for omsetningsavgiftene. At omsetningsavgiftene kreves inn fra, eller betales inn av, bønderne dekker over det forhold at forbrukerne delvis betaler avgiftene i form av en høyere pris enn situasjonen uten disse avgiftene. Hvis bruk av omsetningsmidler til generisk reklame opphører – også hvis dette bare gjelder den del av denne reklame som har *langsiktig* holdningspåvirkning som formål, se forbeholdet i rapporten (side 16 nest siste avsnitt) – mener Konkurransetilsynet at det ligger godt til rette for en tilsvarende reduksjon i opplysningskontorenes budsjetter.

I rapporten forslås det, «som en konsekvens av» den primære anbefaling, en *økt* innsats av *annen* opplysningsvirksomhet, jf. side 16 siste avsnitt. Tilsynet har vanskelig for å se begrunnelsen for dette og støtter ikke forslaget, jf. også vurderingene under de innledende merknadene.

Med lavere eller bortfalte budsjetter til opplysningskontorene kan omsetningsavgiftene reduseres.

## **Vurdering av styringen av opplysningskontorene – konkurransenøytralitet**

Konkurransetilsynet er enig i rapportens vurderinger om betydningen av at opplysningskontorene organiseres og styres slik at de i størst mulig grad ivaretar hele næringens interesser og ikke i størst grad interessene til de dominerende samvirkebedriftene. Konkurransetilsynet viser til drøftelsene i rapporten kapittel 2.3, især på side 13, og kapittel 7.4.3. Dersom opplysningskontorene skal opprettholdes, støtter tilsynet konklusjonen om at den nåværende status for OFK og OEH som enheter i henholdsvis Norsk Kjøtt og Prior ikke er egnet til fremme den nødvendige nøytralitet. De to kontorene bør derfor etableres som juridisk selvstendige enheter.