



Statens landbruksforvaltning
Postboks 8140 Dep
0033 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2003/828
MA1-M1 411.1

Saksbeh.:

Dato: 17. oktober 2003

■ Høring - Forslag til endringer i forskrifter om markedsregulering av norskprodusert egg og fjørfe, korn og kjøtt

Konkurransetilsynet viser til Statens landbruksforvaltnings (SLFs) høringsbrev av 26. september 2003. Brevet omhandler forslag til endringer i forskrifter om markedsregulering av norskprodusert egg og fjørfe, korn og kjøtt.

1. juli 2003 trådte forskrift 2003-07-01 nr 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer (rammeforskriften) i kraft. Rammeforskriften omhandler sentrale konkurransemessige rammebetingelser for landbrukssektoren, og er et ledd i arbeidet med å overføre Omsetningsrådets myndighet til å fastsette sentrale konkurransemessige rammebetingelser til Landbruksdepartementet.

Endringsforslagene i høringsbrevet er utarbeidet med bakgrunn i rammeforskriften, og er ment å skulle implementere intensjonene bak rammeforskriften inn i Omsetningsrådets forskrifter. SLF uttaler i sitt høringsbrev at det først og fremst er bestemmelsene som er knyttet til informasjonsplikt, forsyningsplikt og mottaksplikt som er sentrale i forhold til høringsuttalelsen, da disse inngår som helt nye bestemmelser. Ellers medfører ikke endringene i forskriftene større materielle endringer.

Konkurransetilsynet har tidligere, i brev av 11. desember 2002, 20. mai 2003 og senest 11. august 2003, gitt innspill og påpekninger i prosessen med å gjennomgå markedsreguleringene i jordbruket med hensyn på de uavhengige aktørenes rammebetingelser for å kunne legge forholdene til rette for konkurranse på like vilkår.

Som nevnt i innspill av 11. desember 2002 og 20. mai 2003, mener konkurransetilsynet at det vil være naturlig å foreta en samlet vurdering av markedsordningene og de andre virkemidlene i landbrukspolitikken, da med henblikk på hvordan en mest mulig effektivt kan oppnå de landbrukspolitiske målsetningene. Dette for å se hvorvidt det er behov for de markedsreguleringstiltakene man i dag har for å kunne oppnå jordbruksavtalens intensjoner.

Konkurransetilsynets merknader til utkast til nye forskrifter

Forsyningsplikt

Endringsforslagets bestemmelser angående markedsregulators forsyningsplikt i underskuddssituasjoner i kjøtt- og fjørfesektoren er nedfelt i forskriftenes §§ 13 og 14 for egg og

fjørfe, og § 11 for kjøtt. For begge sektorer heter det at markedsregulator i underskuddssituasjoner *kan* fordele varemengdene best mulig mellom aktørene på grunnlag av deres ordinære kjøp av kjøtt/egg.

Konkurransetilsynet forstår forslaget slik at Norsk Kjøtt og Prior kan basere fordeling av markedsregulert vare på historisk kjøp dersom det er ønskelig sett fra de nevnte foretakenes side.

Som påpekt i brev av 11. august 2003, og som også nevnt i innspill av 11. desember 2002, stiller Konkurransetilsynet seg svært skeptisk til et fordelingsprinsipp basert på historisk kjøp. Slike tildelingskriterier vil kunne bidra til å hindre nyetablering på foredlingsleddet eller begrense allerede etablerte aktørers muligheter til å få et godt fotfeste i markedet, ved at ordningen begrenser eventuelle nye bedrifters tilgang til innsatsvarer. Et resultat av dette kan bli at markedsstrukturen sementeres selv når en strukturendring kunne ført til en mer effektiv ressursutnyttelse.

Videre kan Norsk Kjøtt og Prior gjennom en slik ordning få et konkurransefortrinn i forhold til uavhengige bedrifter når det gjelder salg av slakt og egg og fjørfe. Dette ved at foredlingsbedrifter som har behov for regulert vare i sin produksjon vil forsøke å sikre seg større leveranser av disse produktene i underskuddssituasjoner ved å kjøpe fra markedsregulator. Fordeling basert på historisk kjøp vil dermed kunne virke hemmende på konkurransen mellom markedsregulator og de uavhengige bedriftene som selger regulert vare.

SLF nevner i sitt høringsbrev de konkurransehemmende effektene av et fordelingsprinsipp basert på historisk kjøp, og mener at markedsregulator "så langt det er mulig bør søke å unngå å bruke bestemmelsen som åpner for at fordelingen av råvare skjer på basis av tidligere kjøp hos markedsregulator" (s 11). Dette er en meget generell uttalelse som det kan være vanskelig å forholde seg til for markedsaktørene, siden det kun står i høringsbrevet fra SLF.

Konkurransetilsynet ser det som ønskelig at bestemmelsen om et fordelingsprinsipp basert på historisk kjøp i underskuddssituasjoner tas vekk i sin helhet. Dersom bestemmelsen likevel blir stående bør det, som tilsynet påpekte i brev av 11. august 2003, foretas en klar presisering av når ordinært kjøp skal brukes som fordelingsprinsipp.

På side 13 i høringsbrevet uttales det videre at "markedsregulator forutsettes også å søke å finne løsninger for å sluse nye aktører inn i foredlingsindustrien" for å unngå at markedsreguleringen er til hinder for nyetablering. Tilsynet stiller seg positivt til dette, men mener det da bør utarbeides klare retningslinjer for hvordan en slik ordning kan gjennomføres. Det er viktig at eventuelle nye aktører har forutsigbare og oversiktlige regler å tilpasse seg til.

På samme side i høringsbrevet er det også uthevet som et poeng at det er iverksatt administrative tollnedsettelse i situasjoner hvor Norsk Kjøtt/Prior kan benytte unntaksbestemmelsen. Dette gjør at bedrifter kan utvide/endre produksjon ved hjelp av importert råvare. Vi vil i den sammenheng påpeke at Kjøttbransjens landsforbund har uttalt til tilsynet at det blir sett på som en konkurransefordel også for uavhengige kjøttbedrifter å kunne reklamere med norskhetsgaranti. "Godt norsk" er et slagord som gjennom aktiv markedsføring er innarbeidet i den norske befolkning. Derfor ønsker også samvirkeuavhengige foredlingsbedrifter i størst mulig grad å operere med norske råvarer.

I kornsektoren foreslås det en fordeling av reguleringsvare etter anbudsprinsippet, jf § 8 i forskriften. I utgangspunktet ser Konkurransetilsynet positivt på bruk av anbud som fordelingsmekanisme, da dette gjerne vil sikre konkurranse blant de som deltar, og dermed en effektiv ressursbruk. Det er imidlertid slik at den som innhenter anbud er i en kjøpsituasjon, og at den som inngir et anbud er i en salgssituasjon. Her er det motsatt, slik at markedsregulator selger korn til markedsaktører som altså er kjøpere av korn. Vi kan derfor ikke helt se hvordan anbudsinnbydelse er en relevant fordelingsform i dette tilfellet.

Det er uklart for tilsynet om dette skyldes en begrepsforvirring. Dersom SLF har ment å skrive auksjon, så er dette en fordelingsform tilsynet vanligvis er positiv til. Auksjoner innebærer normalt at ressursen fordeles til de aktørene som har høyest betalingsvilje, og som dermed trolig vil være best i stand til å utnytte ressursen på en effektiv måte. Vi vil imidlertid vise til at SLF tidligere har uttalt at fordeling av importkvoter for korn etter auksjonsprinsippet ikke synes å fungere tilfredsstillende. De fleste budrundene ender med at de ulike budgiverne får tilslaget på sin forholdsmessige andel av kvoten ved å legge inn minste tillatte bud på 10 kroner per tonn. Man oppnår altså ingen konkurranse om kvotene, trolig fordi det er såpass få aktuelle kjøpere i markedet, og fordi aktørene som deltar i disse auksjonene stort sett får dekket sin «restetterspørse» etter korn uansett. På bakgrunn av disse erfaringene er tilsynet usikker på om auksjonsprinsippet er en passende fordelingsmekanisme i kornsektoren.

Det kan også tenkes at det i § 8 i forskriften er ment at den enkelte aktør skal inngi et anbud som inneholder den mengden korn som etterspørres, siden det heter at «[...] varen skal tilbys likeverdig til alle markedsaktører til samme pris og leveringsvilkår». Dette kan jo indikere at det ikke skal være noen form for konkurranse i fordelingen. Tilsynet mener uansett at bruken av begrepet anbud er noe uklar, og det bør fremgå tydeligere av forskriften hvordan fordelingen av reguleringsvare er tenkt gjennomført.

Informasjonsplikt

Konkurransetilsynet har tidligere uttalt at å tillegge én aktør rollen som markedsregulator vil kunne føre til informasjonsasymmetri i markedet til fordel for markedsregulator. Dersom samvirkeforetakene i landbruket gjennom sin rolle som markedsregulator får bedre informasjon om markedet enn sine konkurrenter, kan det gi et konkurransefortrinn. Som nevnt i innspillet av 20. mai 2003 stiller vi oss derfor positiv til nedfellelsen av informasjonsplikt om de tiltak og ordninger som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret i forskrift, da dette vil medføre en begrensning i markedsregulators informasjonsfortrinn.

Konkurransetilsynet er samtidig skeptisk til en informasjonsplikt som blir for omfattende og går ut over det som er knyttet opp til markedsreguleringen og oppfyllelse av målsetningene i landbrukspolitikken. En for omfattende informasjonsplikt kan føre til et svært gjennomskiktig marked, noe som kan legge til rette for konkurransebegrensende adferd. Tilsynet er derfor enig i at det er viktig for opprettholdelsen av konkurransen i markedene at de uavhengige aktørene ikke pålegges informasjonsplikter i forhold til markedsregulator.

Vi har for øvrig ingen flere merknader til høringsforslaget.

Kopi:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet