



Mottaker
Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2015/0257-3

Saksbehandler: Erlend Smedsdal
Saksansvarlig: Beate Milford Berrefjord

Dato: 16.10.2015

Høringsuttalelse – Evaluering av markedsbalanseringstiltak i jordbruket

Konkurransetilsynet viser til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev 1. juli 2015 vedrørende synspunkter på alternativene til markedsbalansering i jordbruket som et utvalg oppnevnt av departementet har utredet. Høringsfristen er satt til 16. oktober 2015.

Nærmere om alternativene til markedsbalansering

Landbruks- og matdepartementet satte 5. mars 2014 ned et utvalg som skulle gjennomgå de gjeldende reguleringene av råvaremarkedene i jordbruket og legge frem forslag til alternative reguleringsordninger for markedsbalansering. Formålet med utvalgets arbeid var å legge til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i verdikjeden sett under ett. Utvalgets arbeid omfattet å evaluere dagens system, vurdere behovet for å drive markedsbalansering i de ulike råvaremarkedene, komme med forslag til alternative reguleringsordninger som er mer uavhengige av samvirkeorganisasjonene og vurdere endringer innenfor dagens system.

Utvalgets arbeid omfatter en gjennomgang av dagens reguleringsordninger som er knyttet opp mot Omsetningsrådet og markedsregulator, herunder avsetningstiltak, markedsregulators arbeid med prognoser, prissetting og informasjonsplikt, finansiering av markedsregulering samt mottaks- og forsyningsplikt.

Sentrale reguleringsordninger i landbruksnæringen som ikke omfattes av utvalgets arbeid er importvernet for landbruksprodukter, kvoteordningen for melk, prisutjevningsordningen for melk, konsesjonsordninger for enkelte husdyrproduksjoner og tilskuddsordningene finansiert gjennom jordbruksavtalen.

Utvalget har beskrevet og kartlagt fire reguleringsordninger som kan være alternativ til dagens balanseringssystemer for landbruksnæringen. Det første alternativet, som går ut på å styrke Landbruksdirektoratet, oppnådde ikke støtte hos noen av utvalgsmedlemmene og er derfor bare kort skissert i rapporten. Dette vil heller ikke bli kommentert av Konkurransetilsynet.

Alternativ to, som innebærer en forenkling av dagens system, fikk støtte fra fire medlemmer i utvalget. Dette forslaget viderefører i hovedsak dagens system med markedsregulator, Omsetningsrådet, reguleringstiltak samt mottaks- og forsyningsplikt. Det foreslås endringer blant annet ved å redusere antall reguleringstiltak, øke bruken av produksjonsregulering i

kjøttsektoren, legge til rette gjennom anbud for at andre aktører enn markedsregulator gjennomfører reguleringstiltak, øke Omsetningsrådets involvering i den løpende markedsbalanseringen og gjøre informasjon om den løpende markedsreguleringen allment tilgjengelig.

Alternativ tre, som innebærer å gjennomføre et markedsbasert balanseringsregime, fikk støtte fra tre medlemmer i utvalget. Forslaget innebærer at aktørene i markedene selv er ansvarlige for å håndtere sesongsvingninger i tilbud og etterspørsel samt øvrige mindre forstyrrelser i markedene, men at det kan benyttes produksjonsreguleringer for å unngå overskuddssituasjoner og at slike produksjonsreguleringer gjøres bransjeomfattende for å sikre effektivitet. Videre foreslås det at det ved alvorlige markedsforstyrrelser kan gjennomføres reguleringstiltak som reguleringslagring eller billigsalg.

Forslaget om et markedsbasert balanseringsregime innebærer fjerning av ordningen med markedsregulator, og at Omsetningsrådet legges ned. Det skal heller ikke anvendes målpriser eller prognosert gjennomsnittlig engrospris (PGE). Ansvar for de resterende reguleringstiltakene legges til Landbruksdirektoratet som mottar innstilling fra et bransjeråd i hver landbrukssektor. I alternativet foreslås det videre at det gjennomføres en mottakspplikt basert på anbudskonkurranser, og at forsyningsplikten videreføres og vurderes styrket. Utvalgsmedlemmene som støtter dette alternativet foreslår at systemet evalueres etter tre år med sikte på en full avvikling av reguleringene, med unntak av forsyningsplikten.

Alternativ fire omfatter en styrking av Omsetningsrådets rolle i markedsreguleringen. Forslaget støttes av tre medlemmer i utvalget. Viktige målsettinger bak dette alternativet er å gjøre markedsbalanseringen uavhengig av samvirkeorganisasjonene og styrke konkurransen og markedsmekanismene i landbrukssektoren. Forslaget viderefører i stor grad dagens system med markedsbalansering, målpriser og PGE, men ordningen med markedsregulator opphører.

Ved dette alternativet skal Omsetningsrådet ha ansvaret for markedsreguleringen. Det opprettes sektorvise arbeidsutvalg innenfor Omsetningsrådet som fatter beslutninger innenfor det enkelte markedsområde. Gjennomføringen av reguleringstiltak konkurranseutsettes gjennom anbudskonkurranser. Omsetningsrådets sammensetning endres slik at ingen interessegruppe har flertall i utvalget, og det foreslås økt deltakelse i rådet fra handel og forbrukerinteresser. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (faglagene) skal ha ansvar for å fastsette PGE og prisbasis for å gjennomføre markedsbalanseringstiltak.

Konkurransetilsynets merknader

Generelle vurderinger

Fra årsmeldingen til Omsetningsrådet for 2014 fremgår at det ble brukt ca. 314 millioner kroner på markedsbalanseringstiltak i norsk landbruk i 2014, og at det samlet ble innkrevd 646 millioner kroner i omsetningsavgift/overproduksjonsavgift. Dette viser at det for norsk landbruk påløper betydelige kostnader knyttet til markedsbalanseringen. Etter Konkurransetilsynets oppfatning indikerer dette et betydelig innsparingspotensiale ved å forenkle systemene for markedsbalansering.

Utvalgets arbeid omfatter markedsbalanseringsordningene i hele landbruksnæringen. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike landbruksmarkedene hva angår viktige markeds karakteristika, herunder markedsstruktur og reguleringer. Det er også store forskjeller på omfanget av og betydningen av markedsreguleringer som ikke er omfattet av utvalgets gjennomgang, herunder hvilke virkninger disse har for dagens og fremtidens behov for balanseringsordninger. Likevel er de foreslåtte alternativene for fremtidig markedsbalansering utformet for å gjelde samtlige markeder.

De nevnte forhold gjør det utfordrende å vurdere de ulike alternative forslagenes egnethet i hvert enkelt landbruksmarked. Dette kan medføre fare for at det blir gjort en partiell tilnærming til problemstillingen. Det kan eksempelvis være at andre landbruksreguleringer virker parallelt med balanseringstiltakene og at disse må sees i sammenheng for å vurdere behovet for og virkningen av de foreslåtte endringene. Dette gjelder åpenbart i meierisektoren, der kvotesystemet har stor betydning for markedsbalansen i sektoren, mens bruken av og virkningen av balanseringstiltakene i sektoren har en mer beskjedne effekt på balansen i meierimarkedene.

Etter Konkurransetilsynets vurdering ville det vært hensiktsmessig at det for hvert av de foreslåtte alternativene hadde blitt gjort en vurdering for hver landbrukssektor av behovet for markedsbalansering. I en slik vurdering kunne et eventuelt behov for offentlige balanseringstiltak bli satt opp mot kostnadene, samt at det kunne blitt vurdert hvilke balanseringstiltak som er effektive og som bør benyttes i sektoren.

Det er også store forskjeller mellom landbrukssektorene med hensyn til hvilken betydning forsyningsplikten har for konkurransesituasjonen og for uavhengige aktørers tilgang til råvare. Eksempelvis viser evalueringen at Tine mottar 94 prosent av leveransene i markedet for mottak av melk, og selskapets største konkurrenter er helt avhengig av forsyningsplikten for å kunne konkurrere i markedet. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil det i en balanseringsordning fortsatt være behov for forsyningsplikt i noen markeder.

I det følgende vil Konkurransetilsynet knytte noen kommentarer til alternativene to, tre og fire.

Forenkling av dagens system

Alternativet som går ut på å forenkle dagens system forutsetter at en av markedsaktørene er markedsregulator. Det forutsettes videre at markedsregulator har en dominerende markedsposisjon og står for en stor del av råvaremottaket. Etter Konkurransetilsynets vurdering bør ikke markedsbalanseringen baseres på sementering av en slik konkurransemessig uheldig markedsstruktur. Dette alternativet vil etter tilsynets oppfatning i begrenset grad legge til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i verdikjeden sett under ett. Slik sett vil dette alternativet i liten grad oppfylle mandatets formål.

Styrking av Omsetningsrådet

Alternativet som går ut på å styrke Omsetningsrådet og redusere samvirkets rolle vil etter tilsynets oppfatning innebære et nærmere samarbeid mellom aktørene i de ulike landbruksmarkedene. Herunder skal samtlige aktører i markedene utforme prisløyper som skal være bestemmende for om markedsbalanseringstiltak skal settes i verk og hvilke markedstiltak som skal iverksettes. Forslagsstillerne viser til at dette potensielt kan føre til svekket konkurranse og at løsningen kan kreve en utvidelse av primærnæringsunntaket.

Konkurransetilsynet er svært skeptisk til å etablere en balanseringsordning som medfører hyppig kontakt mellom de største markedsaktørene eller representanter for disse i hver landbrukssektor, der det også blir diskutert sentrale konkurranseparametre som volum- og prisutvikling. Denne typen markedskontakt øker etter tilsynets vurdering faren for konkurranseskadelig adferd, noe som vil kunne føre til en mindre effektiv ressursbruk. Faren for uheldig koordinering som følge av tett kontakt er særlig stor i markeder som er karakterisert ved få aktører og høy markedskonsentrasjon, slik tilfellet er for de fleste landbruksmarkedene. Etter tilsynets oppfatning oppfyller dette forslaget i mindre grad mandatets formål om å styrke konkurransen.

I forslaget fremstår det som noe uklart hvorfor ordningen kan kreve en utvidelse av primærnæringsunntaket fra konkurranselovens forbudsbestemmelser. Konkurransetilsynet stiller seg imidlertid på generelt grunnlag skeptisk til en eventuell utvidelse av

primærnæringsunntaket, og særlig dersom utvidelsen innebærer at samarbeid på industri- og handelsleddet blir omfattet.

Markedsbasert balansering

Etter Konkurransetilsynets vurdering kan forslaget om markedsbasert balansering utgjøre et godt utgangspunkt for å redusere omfanget av markedsbalanseringsordninger for norske landbruksprodukter, og effektivisere markedsbalanseringen. Formålet med utvalgets arbeid var å legge til rette for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i verdikjeden, hvilket i sin tur kan føre til reduserte priser på norske landbruksprodukter. Etter tilsynets vurdering er det forslaget om en markedsbasert balansering som har best forutsetninger for å kunne gi en styrket konkurranse og mer effektiv ressursbruk i landbruksmarkedene. En endring med utgangspunkt i dette forslaget forventes også å føre til vesentlig reduserte kostnader knyttet til markedsbalansering.

Forslaget legger opp til at markedsaktørene selv skal håndtere mindre svingninger i markedene, eksempelvis sesongmessige variasjoner i tilbud og etterspørsel. Dette vil innebære en mer markedsbasert balansering der det ikke vil være aktuelt med offentlige inngrep og ordninger for å balansere mindre svingninger i markedet. Tilpasninger i et slikt system vil skje gjennom prismekanismen, egne lagerordninger, produkt differensiering, bruk av kontraktsproduksjon og lignende, som vil være bedre tilpasset hver enkelt markedsaktørs konkrete situasjon. Konkurransetilsynet er enig i at dette vil kunne gi riktigere prissignaler i markedet, og at underliggende kostnadsforhold vil kunne få større innvirkning på markedsprisene.

Virkningen av en overgang til markedsbasert balansering vil variere mellom markedene, jf. Konkurransetilsynets generelle vurderinger over. Allerede i dagens situasjon er det i flere landbruksmarkeder forholdsvis lite bruk av markedsbalansering. Dette gjelder eksempelvis meierimarkedene og frukt- og grøntmarkedene. Videre har det i markedene for småfe og storfe i flere år vært underskudd av norsk råvare, og det importeres betydelige kvanta årlig. Etter tilsynets vurdering er det grunn til å tro at i de nevnte markedene vil aktørene selv kunne håndtere de markedssvingningene som inntreffer.

I andre markeder kan utfordringene ved overgang til markedsbasert balansering være større for markedsaktørene. Forslaget innebærer imidlertid at det ved mer alvorlige overskuddssituasjoner fortsatt skal kunne gjennomføres markedsbalansering i offentlig regi, gjennom bruk av produksjonsregulering eller andre reguleringstiltak som settes ut på anbud. Etter tilsynets oppfatning er det viktig at prisnivået som utløser slike tiltak ikke settes så høyt at dette hindrer markedsdynamikken i å fungere etter intensjonene, og dermed helt eller delvis setter markedets egne balanseringssystemer ut av spill. Tilsynet deler for øvrig oppfatningen om at det i et slikt system må finnes en øvre prisgrense, der det ved priser over denne grensen åpnes opp for import.

Med hilsen



Beate Milford Berrefjord (e.f.)
fungerende avdelingsdirektør

Mottaker

Landbruks- og matdepartementet

Postadresse

Postboks 8007 Dep

*Poststed*0030 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@lmd.dep.no