

Landbruks- og matdepartementet
Camilla Mordt
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2008/657
STAB-ØIS KJSU 411.0

Dato: 25.08.2008

Høring - forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer

Konkurransetilsynet viser til brev av 30. juni 2008, der Landbruks- og matdepartementet sender utkast til ny forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer ut på høring.

Forslaget til ny forskrift erstatter gjeldende forskrift av 20. juni 2003 nr. 907 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer. De endringene som foreslås er i hovedtrekk:

- i) Krav til bud, budfrister og budgiving
- ii) Auksjon som fordelingsform for kvoten for issalat
- iii) Oppheving av krav til bankgaranti for nykommere vedr. ostekvote
- iv) Forenkling i fordeling mellom kjøttslag i kvotene for import av viltkjøtt
- v) Redusert tollsats innenfor WTO-kvoten for storfekjøtt

Konkurransetilsynets merknader vil i hovedsak vedrøre punktene i) til iii).

Innledningsvis vil imidlertid Konkurransetilsynet benytte anledningen til å peke på at vi ved flere anledninger har uttalt oss kritisk til bruken av kvoter som instrument i internasjonal handel og intern landbrukspolitikk. Det er fordi kvoter, selv om de er omsettelige, legger begrensninger på etableringen i en næring. Tollen på importert kvantum utover kvoten kan være satt så høyt at aktørene innenlands i realiteten er skjermet mot konkurranse fra utenlandske aktører. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil det beste virkemiddelet for å legge til rette for økt importkonkurranse være å redusere nivået på de generelle tollsatsene, eventuelt å fjerne tollene helt.

Gitt eksistensen av en kvoteordning er Konkurransetilsynet av den oppfatning at kvoter bør fordeles gjennom auksjon. Generelt er konkurranse et virkemiddel som skal fremme samfunnsøkonomisk effektivitet. Konkurransesepolitikken målsetning er å legge til rette for velfungerende konkurranse i markedene for på den måten å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. For å legge til rette for størst mulig verdiskaping er det viktig at de mest effektive importørene også får tildelt rettene til import, dvs. importkvotene. Konkurranse gjennom en auksjon er et effektivt virkemiddel i så måte.

Konkurransetilsynet stiller seg således positiv til forslaget om at kvoten for issalat/isbergsalat fra EU fordeles gjennom auksjon som fordelingsform. Departementet foreslår imidlertid at hele kvoten på 600 tonn forbeholdes industrien. Tidligere har kvoten vært delt likt mellom industriproduksjon og konsummarkedet. Dette begrunnes blant annet med at det i konkurransen om kvoten for

konsummarkedet opereres med et stort antall stråselskaper for å sikre morselskaper en størst mulig andel av totalkvoten.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at å forbeholde kvoten til en bestemt type aktører og anvendelse, er en bestemmelse som bidrar til å svekke målsettinger knyttet til verdiskaping og samfunnsøkonomisk effektivitet, der konkurranse mellom flest mulig aktører og anvendelser er et viktig virkemiddel. Problemet med stråselskaper bør løses på en mer direkte måte, for eksempel gjennom bestemmelser som begrenser bruken av stråselskaper og etablering av effektive kontroll- og sanksjonsmekanismer.

Konkurransetilsynet har ingen innvendinger til at kravet om bankgaranti for nykommere i forhold til ostekvoten oppheves. Dette vil bidra til en administrativ forenkling både for forvaltningen og for importørene. Ostekvoten skal imidlertid fortsatt fordeles etter historisk import. Tilsynet har tidligere påpekt (jf. brev av 17.08.2007 til Landbruks- og matdepartementet) at fordeling etter historisk import eller etter opparbeidede importrettigheter er uheldig. Slike tildelingskriterier bidrar til å opprettholde dagens markedsstruktur og begrenser muligheten for nyetablering. Videre kan verdien av en eksklusiv kvoterettighet i enkelte sammenhenger være betydelig. Dersom en importkvote distribueres gratis til privatpersoner eller bedrifter på grunnlag av historisk import eller innenfor en frikvote, så vil kvoterenten gå til de privilegerte mottagerne av disse importrettighetene. Dette kan karakteriseres som 'windfall gains', dvs. en gevinst som kommer uavhengig av innsats, og som lett kan oppfattes som et brudd med en målsetting om rettferdig og effektiv allokering av kvotene. I tillegg kommer at noen ønsker å erverve kvoter kun for å omsette kvoten i et annenhåndsmarked og realisere kvoterenten direkte, noe som også skaper et betydelig administrativt merarbeid for myndighetene.

Det er Konkurransetilsynets oppfatning at auksjonerte ostekvotandeler ikke vil medføre en større administrativ byrde enn hva som er tilfelle for de øvrige auksjonerte kvotene. Siden importert ost er en relativt heterogen produktgruppe, kan det vurderes å dele kvoten opp i mer homogene undergrupper som auksjoneres hver for seg. Konkurransetilsynet er kjent med at enkeltaktører er bekymret for at en stor aktør kan erverve en uforholdsmessig stor andel av totalkvoten i importmarkedet for ost. Dette kan imidlertid løses med å legge begrensninger på hvor stor andel av totalkvoten en enkeltaktør kan erverve (noe som også gjøres for de auksjonerte kvotene i dag), samt effektiv kontroll med bruken av stråselskaper.

Konkurransetilsynet har ingen merknader når det gjelder forslaget til endringer i krav til bud (§ 17) eller budfrister (§ 18), og slutter seg til departementets forslag til endringer.

Det vises til at dagens krav til budgivning (§ 19) har gitt økt mulighet for samarbeid gjennom å koordinere etterspurt kvantum i løpet av auksjonen. Et problem er at korrekt etterspørsel ikke er reflektert ved minimumsprisen i åpningsbudet.

Utgangspunktet for å vurdere auksjonsordningen er at den bør legge til rette for størst mulig verdiskaping ved at de mest effektive importørene får tildelt rettene. Denne målsettingen vil som oftest sammenfalle med at en størst mulig del av kvoterenten tilfaller staten. Uheldig auksjonsutforming, auksjonssamarbeid og manglende insentiver til å avsløre egen etterspørsel og betalingsvilje for kvotene påvirker begge disse målsettingene på en uheldig måte.

Det problemet som adresseres gjennom nytt forslag til § 19, er relatert til at det ikke er noen restriksjoner knyttet til å øke etterspurt kvantum i løpet av auksjonen. På side 4 står det at det i ny § 19 "foreslås at mengden det bys på ikke kan økes uten at budprisen samtidig økes".

Konkurransetilsynet er kjent med problemstillingen. Problemet med dagens ordning er flere, ikke minst at det kan gi økt mulighet for samarbeid gjennom å koordinere etterspurt kvantum i løpet av auksjonen. Videre er det tenkelig at det kan gi økte muligheter for å straffe avvik fra samarbeid. I tillegg kommer det at ordningen svekker insentiver til å legge inn reell etterspørsel ved minimumsprisen i åpningsbudet, noe som også kan bidra til å øke auksjonslengden.

Økonomisk logikk skulle tilsi at det kun var nødvendig å gi en mulighet til å redusere eller å opprettholde etterspurt kvotemengde ettersom kvoteprisen økte i løpet av auksjonen. Ved en slik begrensning er det rimelig å anta at åpningsbudet i større grad vil reflektere hva importøren maksimalt ønsker å ta inn ved minimumsprisen. Formuleringen i § 19 bør da være at ”mengden det bys på kan ikke økes i løpet av auksjonen”.

Etter det Konkurransetilsynet erfarer, er bakgrunnen for dagens mulighet til å øke etterspurt kvote i løpet av auksjonen et ønske om å selge hele kvoten. Hvis insentivene til å by faktisk etterspørsel ved minimumsprisen øker gjennom å innføre en begrensning slik som foreslått over, er det rimelig å tro at sannsynligheten for å selge hele kvoten også øker. Dersom det likevel skulle vise seg at totalkvoten ikke skulle bli solgt, kan dette for eksempel løses ved suppleringsauksjoner på et senere tidspunkt.

Konkurransetilsynet vil videre foreslå at det legges noe mer begrensning på hvor mye informasjon en enkelt budgiver kan få om konkurrentenes bud. I dag får en budgiver ikke vite konkurrentenes identitet, men får vite totalt etterspurt volum og volum fordelt på anonymiserte budgivere underveis i auksjonen. Tilsynet er av den oppfatning at ut fra en målsetting om å redusere mulighetene for konkurransebegrensende koordinering, er det tilstrekkelig om hver enkelt budgiver får vite totalletterspørselen og egen tildelt kvote underveis i auksjonen.

Når det gjelder sammensetning av viltkvoten og tollsatser i forhold til WTO-kvoten for storfekjøtt, har Konkurransetilsynet ingen merknader.

Med hilsen

Magnus Gabrielsen (e.f.)
seksjonsleder

Kjell Jostein Sunnevåg
seniorrådgiver

Kopi til:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet Postboks 8004 0030 Oslo

Mottakere:

Landbruks- og matdepartementet Postboks 8007 Dep 0030 Oslo