



DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Omsetningsrådet
Postboks 8140 Dep
0033 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/1825-27

25. november 2020

Fastsettelsesbrev - Endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften)

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt endringer i forskrift av 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften).

I forbindelse med fastsettelsen av forskriften vil departementet i det videre redegjøre for de innspillene som ble mottatt i forbindelse med høringen, og departementets vurdering av disse.

1. Bakgrunn

I etterkant av Markedsbalanseringsutvalgets rapport og Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) "Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon", har Omsetningsrådet gjennomgått sitt regelverk for markedsbalansering. For å følge opp arbeidet opprettet Omsetningsrådet i april 2018 en rekke arbeidsgrupper som så på ulike tema og sektorer. Arbeidsgruppene leverte sine rapporter våren 2019, og den 2. desember 2019 ble forslag om endringer i forskrift 22. oktober 2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer (markedsreguleringsforskriften) med tilhørende retningslinjer sendt på høring. Høringsfristen var 1. mars 2020, og endringene i forskriften og retningslinjene ble trådte i kraft 1. juli 2020.

Det regelverket som Omsetningsrådet sendte på høring virker inn mot samme områder som regelverket Landbruks- og matdepartementet har ansvar for, herunder regelverk under jordbruksavtalen og den såkalte rammeforskriften (forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer). Som et ledd i den

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Ida Lauvbu
22 24 92 46

helthetlige gjennomgangen av markedsbalanseringsvirkemidlene sendte departementet den 14. november 2019 et forslag om enkelte endringer i rammeforskriften på høring. Høringsnotatet ble sendt til i alt 27 høringsinstanser. Frist for å avgi høringsinnspill ble satt til 1. mars 2020. Departementet mottok til sammen 18 uttalelser.

Hovedmålsettingen med departementets høringsforslag var å bidra til transparente ordninger som hindrer konkurransevridning, og derigjennom sikre at disse ordningene har legitimitet hos aktørene. En måte å sikre dette på er å sørge for at rammeforskriften i størst mulig grad er oppdatert når det gjelder å regulere sentrale konkurransemessige betingelser.

For bestemmelsene i forskriften som regulerer kjøtt og egg, ba departementet for det første om høringsinstansenes syn på å innføre en avgrenset dobbel mottaksplikt på kjøtt. Videre foreslo departementet å forskriftsfeste en begrensning i volumet som kan kreves med grunnlag i forsyningsplikten på egg, og en avgrenset mottaksplikt for egg.

Når det gjaldt bestemmelsene om melkesektoren ba departementet om høringsinstansenes syn på å avvikle mottaksplikt på smør (og fløte), alternativt å innføre mottaksplikt på melkefett (fløte og evt. smør). Departementet ba også om høringsinstansenes syn på å avvikle 80-prosentregelen. Videre ba departementet om høringsinstansenes syn på å avvikle regulering av overføringskostnader, endre målprispunktet, eller videreføre den någjeldende regelen om overføringstransport i rammeforskriften.

I forslaget ba departementet også om høringsinstansenes syn på å oppheve muligheten for å utbetale godtgjøring for reguleringskapasitet. Spørsmålet om øvre prisgrense for noteringsprisen på melk ble også omtalt i høringsnotatet.

Videre foreslo departementet å oppheve henvisningen til forbrukermarkedet i den generelle bestemmelsen om forsyningsplikt.

Et av spørsmålene departementet adresserte i høringen gjaldt behovet for å presisere prioriteringsrekkefølgen dersom det oppstår situasjoner der det ikke er tilstrekkelig norsk melk til å dekke alle typer melkeanvendelser. Den rådende situasjon knyttet til håndteringen av koronapandemien har medført endring i etterspørselsmønsteret for melk. I brev av 2. september 2020 varslet derfor markedsregulator Tine SA departementet om at det på det tidspunkt ikke kunne utelukkes at det kunne oppstå en midlertidig situasjon der prioriteringsregelverket kunne komme til anvendelse. For å sørge for tilstrekkelig klarhet i systemet dersom dette skulle utvikle seg til en reell underskuddssituasjon, ba Tine om at prosessen med å fastsette prioriteringsregelverket ble fremskyndet. Departementet fastsatte på den bakgrunn endringer i denne delen av rammeforskriften den 3. september 2020. Prioriteringsreglene for melk kommenteres derfor ikke i det videre.

2. Generelle merknader til høringsforslaget

Virke støtter det politiske grunnlaget får å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningene for markedsregulering og reduserer risikoen for konkurransevridninger i melkesektoren og kjøttsektoren. *Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF)* har heller ikke merknader til de politiske og juridiske grunnlaget for forslagene, og mener disse må sees på som en opprydding og tydeligere plassering av ansvar.

Scandza AS er kritisk til at en gjennomgang av markedsbalanseringen med sikte på å redusere risikoen for konkurransevridninger i sin tid ble lagt til det partssammensatte Omsetningsrådet. Prosessen her har vært preget av ensidig sammensetning av arbeidsgrupper, taushetserklæringer og hemmelighold. Selv om departementets høringsnotat i noen grad reparerer manglene i rådets forslag, er det viktig at supplerende utredning av sentrale rammebetingelser som Omsetningsrådet har utelatt, særlig tilknyttet forsyningspliktbestemmelsene, blir iverksatt. Etter selskapets oppfatning er det uansett ikke mulig å sikre konkurranse- nøytralitet og transparens i et system der produsentinteressene og deres organisasjoner både har utøvende myndighet gjennom produsentsamvirket som markedsregulator, og har rent flertall og full kontroll i det organ som skal utforme regelverk og kontrollere markedsregulators adferd. En nærmere gjennomgang av regelverket bør gjøres gjennom en offentlig utredning. Dette vil trolig avdekke behov for å løfte ytterligere konkurransesensitive elementer vekk fra Omsetningsrådets regelverk og over til rammeforskriften (evt. regulert i egne lovhjemler) enn det departementets høringsnotat åpner for.

Coop Norge mener at enkelte av forslagene ikke bidrar til økt konkurranse, men tvert imot gir konkurransefordeler til markedsregulator.

NOAH mener det bør utnevnes et objektivt utvalg for å utrede rettslige rammer for Omsetningsrådet. Organisasjonen viser til at jordbruket er overrepresentert i rådet, og at en gjennomgang burde ha omfattet alle sektorer, ikke bare kjøtt, melk og egg. Ytterligere styrking av Omsetningsrådets selvrådende makt vil gå ut over forbrukerne og landbruket.

Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Nortura SA og Tine SA mener at departementets forslag i sum begrenser Omsetningsrådets kompetanse, og etterlyser en klarere begrunnelse for en slik forflytning av beslutningsmyndighet. Begrenses rådets handlingsrom, blir det vanskeligere å gjennomføre en effektiv markedsregulering. Etter disse høringsinstansenes syn vil dette gi økt produksjonsoverskudd, og dermed økte kostnader i markedsreguleringen.

Norges Bondelag, Nortura og Norske Felleskjøp SA mener at flere av forslagene ikke bidrar til risikoavlastning for primærprodusenten, men i stedet overfører risiko fra uavhengige industriaktører og over på bonden. Dette forsterker grunnlaget for vertikal integrering. Skal markedsreguleringen fungere, må det være balanse mellom markedsregulators verktøy og plikter. I kjøtt- og eggsektoren var balansen allerede fra før av dreid i retning av større ulemper for markedsregulator, bl.a. ved færre tilgjengelige virkemidler og ved at reguleringseksporten har falt bort.

Disse høringsinstansene stiller spørsmål ved om Landbruks- og matdepartementets forslag sikrer konkurransenøytralitet mellom samvirket (markedsregulator) og de uavhengige aktørene. Nortura hevder at økte markedsandeler de senere årene for andre aktører på slakting og skjæring i kjøttsektoren viser at det ikke er problem med konkurransen eller konkurransenøytraliteten. Det mangler dermed en analyse av om dagens markedsreguleringen i sum er konkurransenøytral mellom samvirket og de andre aktørene. Innføring av fordeler for uavhengige aktører forskyver balansen, og det er da uklart om ordningen med dette blir mer konkurransenøytral med forslaget.

Norges Bondelag mener at maktforholdene i verdikjeden for mat er skjeve, og at dette har mange uønskede konsekvenser som søyledannelser og innlåsing i leverandørforhold. Vertikal integrasjon kan føre til at primærprodusentene mister kontrollen over markedet. Gartnerhallens tap av markedsandeler og deretter bortfall av markedsregulatorrollen er et eksempel på dette.

Regelrådet mener forslagene ikke er tilstrekkelig utredet, og dermed ikke sikrer et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag. Departementets anbefalinger fremstår enkelte steder som utydelige, og mangler tidvis en fullstendig begrunnelse. Rådet mener også at det burde kommet tydeligere frem hvem som får de direkte administrative kostnadene, og det burde vært gitt anslag på hvor store kostnadene vil kunne tenkes å bli for de næringsdrivende.

Departementet viser til høringsnotatet kap. 1.2 hvor det er redegjort for hvorfor Omsetningsrådet som partssammensatt organ hvor jordbrukets organisasjoner har flertall, ikke uten videre kan fastsette regelverk som regulerer konkurransen mellom samvirket og de andre markedsaktørene. Med dette som bakgrunn ble det i sin tid besluttet at viktige konkurransemessige rammebetingelser skal fastsettes av departementet. Selv om enkelte av de endringene som nå er gjort gjelder forhold som ikke tidligere har vært regulert i rammeforskriften, innebærer dette verken noen forflytning av beslutningsmyndighet eller en ny prinsipiell tilnærming. Snarere er det tale om en presisering av bestemmelser innenfor områder der det siden rammeforskriftens tilblivelse hele tiden har vært forutsatt at departementet skal ha myndighet.

All den tid departementet har et tydelig ansvar for de konkurransemessige rammebetingelsene, reduseres behovet for ytterligere lovregulering på dette området. Ved å beholde rammeforskriften som det sentrale styringsverktøyet, vil det være mulig å opprettholde nødvendig handlingsrom i utforming av virkemidler innenfor de rammer som Stortinget trekker opp for konkurransepolitikken på landbruksområdet. Skulle man erstatte denne myndighetsfordelingen med lovgiving, vil dette etter departementets vurdering neppe innebære noen vesentlig forbedring av forutsigbarheten for aktørene.

Slik departementet ser det, er det ikke holdepunkter for å hevde at de forhold som nå blir regulert av rammeforskriften innebærer noen nevneverdig reduksjon av Omsetningsrådets handlingsrom i forhold til tidligere. Det er dermed heller ikke grunnlag for å si at endringene,

verken enkeltvis eller i sum, gjør det vanskeligere for rådet å gjennomføre en effektiv markedsbalansering i tråd med de fullmakter som omsetningsloven gir rådet. Dette drøftes konkret for de enkelte forslag senere i dette fastsettelsesbrevet.

Departementet vil for øvrig påpeke at økt markedsandel for de uavhengige aktørene bare gir uttrykk for konkurransegrad, ikke om virkemidlene i markedsbalanseringen i seg selv fungerer konkurransenøytralt. Ved fastsetting av markedsregulators rettigheter og plikter, må det vurderes om virkemidlene enkeltvis, og om reguleringen som helhet, virker konkurransenøytralt. Dette innebærer en selvstendig vurdering av om de ulike tiltakene fungerer nøytralt mellom aktørene. Det er med andre ord ikke summen av fordeler eller ulemper for den enkelte aktør som avgjør om et tiltak er utformet konkurransenøytralt eller ikke.

I Prp. 120 S (2018-2019) om jordbruksoppgjøret 2019 kap. 7.10.2 understreket departementet betydningen av at Omsetningsrådets gjennomgang av regelverket skulle være transparent, slik at alle aktører kunne komme med innspill i prosessen. Departementet har merket seg Scandzas kritikk knyttet til manglene ved denne gjennomgangen når det gjelder ivaretagelsen av de uavhengige aktørenes interesser. I den grad Scandzas beskrivelse gir et riktig inntrykk av prosessen, kan departementet vanskelig se at denne har vært fullt ut i samsvar med de politiske forutsetningene som har vært uttrykt både fra Stortingets og fra departementets side. Dette bidrar til å svekke tilliten til at Omsetningsrådet utøver ansvaret for markedsbalanseringen på en tilstrekkelig konkurransenøytral måte, og reduserer dermed legitimiteten til Omsetningsrådets arbeid. Samtidig tydeliggjør dette rammeforskriftens funksjon som overordnet styringsverktøy, og illustrerer betydningen av at saker med vesentlige konkurransemessige konsekvenser ikke fastsettes av partssammensatte organer.

Når det gjelder Regelrådets merknader, tar departementet disse til etterretning. Departementet peker likevel på at høringsnotatet må leses i sammenheng med utredninger som er gjort av arbeidsgruppene nedsatt av Omsetningsrådet, samt vurderinger som ble gjort i utredningen "Evalueringsrapport om markedsbalansering i jordbruket" som ble avgitt 24. juni 2015 og Meld. St. 11 (2016-2017). Disse dokumentene er godt kjent for de relevante næringsaktørene, som har fått komme med innspill underveis i prosessen. Selv om noen av de presenterte forslagene kom uten noen klar anbefaling fra departementets side, synes en slik utforming, sett i lys av høringsinnspillene, å ha sikret en bred drøftelse av forslagene fra høringsinstansenes side.

3. Presisering av den generelle bestemmelsen om forsyningsplikt

3.1 Høringsutkastet

Markedsregulator har en stor andel av førstehåndsomsetningen, dvs. leveransene fra primærprodusentene. Forsyningsplikten er et konkurransepolitisk virkemiddel innenfor markedsbalanseringen som har som formål å bidra til at også de uavhengige markedsaktører oppnår tilgang til råvarer. Forsyningsplikten er i dag forskriftsfestet i rammeforskriften § 4 første ledd, som lyder:

"Vedtak om markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår."

Slik bestemmelsen er utformet, kan den tolkes som at forsyningsplikten ikke bare skal være et virkemiddel rettet mot foredlingsleddet, men også innebære et forsyningsansvar for de påfølgende ledd, herunder forsyning med ferdigvarer. Siden det ikke finnes særskilte virkemidler i markedsreguleringen som er rettet inn for å bidra til prisutjevning mellom ulike forbruksområder, foreslo departementet å fjerne henvisningen til forbrukermarkedet i forskriftens § 4 første ledd.

3.2 Høringsinstansenes syn

Virke støtter departementets forslag, og viser til at det er dagligvareaktørene som sikrer at forbrukermarkedet i alle geografiske områder blir forsynt, og at dette skjer til noenlunde like priser gjennom en form for prisutjevning mellom butikkene uavhengig av hvor de er plassert geografisk. Også *Tine* mener at ordlyden i bestemmelsen bør endres, fordi Omsetningsrådet ikke har virkemidler til å gjennomføre den del av bestemmelsen som foreslås fjernet.

Scandza AS er uenig i forslaget. Selskapet viser til at forsyningspliktens historiske opprinnelse inkluderte leveranser til alle forbruksområder, dvs. i praksis til alle selvstendige kjøpmenn i landet. Varene ble omsatt med en forpliktelse om "noenlunde ens priser" i alle områder, og en forutsatte at prisnivået ville nå frem til forbrukerne. Markedsreguleringens formål er å utjevne både tilførsler og prisdannelse av hensyn til forbruker så vel som primærprodusent.

3.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Scandza AS* i at markedsbalanseringen ikke bare vil påvirke tilførsler og prisdannelse på produsent- og engrosnivå, men også prissettingen og tilførsler av ferdigvarer i dagligvaresektoren. Like fullt har departementet funnet det riktig å oppheve henvisningen til forbrukermarkeder ettersom den feilaktig kan tolkes som at forsyningsplikten i markedsreguleringssystemet omfatter senere ledd i verdikjeden enn foredlingsleddet. Departementet fastsetter dermed endringer i § 4 første ledd i samsvar med forslaget som ble sendt på høring.

4. Avgrenset dobbel mottaksplikt på kjøtt

4.1 Høringsutkastet

I høringen ble det foreslått å innføre avgrenset dobbel mottaksplikt på kjøtt for å gi en bedre balansering av forretningsmessig risiko mellom markedsregulator og de uavhengige aktørene, og bidra til økt konkurranse om primærprodusentenes leveranser av dyr til slakt. Bakgrunnen for forslaget er at de uavhengige aktørene over tid har lagt økt vekt på å ivareta kundeforholdet til sine produsenter. Dette har medført at selv ikke ved markedsoverskudd

ønsker aktørene at produsentene skal levere sine husdyr til slakting hos markedsregulator, noe som kan bidra til råvareoverskudd hos disse aktørene, som ikke har adgang til avlastning gjennom fellesfinansierte tiltak.

For ikke å gi en uforholdsmessig stor risikoavlastning for de uavhengige aktørene, ble det foreslått flere avgrensninger i den doble mottaksplikten både i tid/varighet, volum og vareomfang. Herunder ble det foreslått at muligheten til å benytte mottaksplikten kun skal gjelde når det er overskudd i totalmarkedet, og at de uavhengige aktørene ikke kan levere på den doble mottaksplikten innenfor samme måned som man mottar leveranser fra markedsregulator på forsyningsplikten.

4.2 Høringsinstansenes syn

Coop støtter departementets forslag, men går imot flere av de foreslåtte begrensningene i den doble mottaksplikten, bl.a. fordi de uavhengige aktørene får for liten reduksjon i sin forretningsmessige risiko. *Virke* mener forslaget vil gi en bedre balanse av forretningsmessig risiko og bidra til økt konkurranse om primærprodusentenes leveranser av dyr til slakt, men de er uenige i at uavhengige aktørene ikke skal kunne få levere overskuddsvare til regulator i samme måned som man mottar leveranser på forsyningsplikten.

KLF er enig i at den doble mottaksplikten bare skal benyttes ved overskudd i totalmarkedet. Men dersom det er ønskelig å få vesentlige reduserte kostnader til markedsreguleringen samt styrke forbrukernytten, må stykningsdeler omfattes av ordningen. En avgrensning av hvor store kvanta kjøtt de private slakteriene kan levere på mottaksplikten er rimelig, men allerede etablerte samarbeidsløsninger mellom *KLF*-slakterier må hensyntas. *KLF* er også imot begrensningen om at uavhengige aktører ikke både kan levere på dobbel mottaksplikt og be om supplerings på forsyningsplikten innenfor samme måned.

Norges Bondelag og *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* går imot forslaget, bl.a. fordi det overfører økonomisk risiko fra de uavhengige industriaktørene til den norske bonden. Over tid har det blitt færre virkemidler som kan brukes i reguleringsøyemed, og ved å pålegge markedsregulator ytterligere plikter i en slik situasjon, vil man gjøre det enda vanskeligere for regulator å gjennomføre en effektiv markedsregulering. Dobbel mottaksplikt vil først og fremst medføre redusert risiko for uavhengige slakterier, og vil dermed redusere insentivet hos de uavhengige aktørene til å tilpasse sitt råvareinnkjøp til avsetningsmulighetene. Ettersom markedsregulator ikke har tilstrekkelig oversikt over konkurrentenes leverandøravtaler, vil regulator ha redusert mulighet for å planlegge adekvat bruk av reguleringstiltak, noe som vil gjøre det både vanskeligere og dyrere å holde markedet i balanse.

Norges Bondelag mener i tillegg at primærprodusentene har tilstrekkelig sikkerhet for avtak av sine produkter gjennom dagens mottaksplikt, og at alle produsenter nyter godt av at markedet for jordbruksråvarer er i balanse, uavhengig av om de leverer sine produkter til et samvirkeforetak eller til en uavhengig aktør.

Også *Nortura* går imot forslaget og anfører at det ikke er mulig å gjennomføre en avgrenset dobbel mottakspunkt uten for stor grad av informasjonsutveksling mellom aktørene i bransjen. Dobbelt mottakspunkt vil dessuten medføre en mindre kostnadseffektiv regulering, og med det økte kostnader for primærprodusentene.

Nortura og Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener forslaget vil styrke landbruket i sentrale områder på bekostning av distriktsjordbruket. Dette fordi de uavhengige aktørenes driftsrisiko vil bli redusert, og dermed får et insitament til å øke sin slakting for å oppnå en best mulig kapasitetsutnyttelse av sine anlegg. Reduserte driftskostnader som følge av dette vil kunne benyttes til å tilby husdyrprodusentene bedre råvarepriser. Nortura vil da måtte følge etter for ikke å miste for store tilførsler av slakt. Dette kan øke samlet produksjonsomfang av kjøtt, og innebære at Nortura ikke lenger evner å tilby like høy produsentpris i distriktene som i sentrale strøk, hvor de møter konkurransen fra andre aktører.

Nortura peker videre på at avviklingen av adgangen til reguleringseksport og fastsettingen av kvantumstak på hvor store mengder kjøtt som kan legges inn på reguleringslager, reduserer tilgangen på virkemidler. I en slik situasjon kan ikke markedsregulators plikter økes gjennom innføring av dobbel mottakspunkt. Nortura har en markedsandel på i underkant av 70 pst. av slaktingen, mens markedsandelen i skjæring og foredling er langt lavere. Uavhengige aktører som får for stor tilgang på råvarer fra egne produsenter, kan kompensere for dette ved å redusere sine suppleringsbestillinger over forsyningsplikten. Med en slik tilpasning vil overskudd i markedet for helt slakt kunne oppstå hos Nortura som markedsregulator. Selv om selskapet fullt ut aksepterer betydningen av at andre aktører ønsker et godt forhold til sine produsenter, mener Nortura også at det i overskuddssituasjoner må kunne være en rasjonell tilpasning om aktørene en sjelden gang ber sine leverandører om å levere dyra til markedsregulator.

Norske Felleskjøp SA går imot forslaget og mener det kan føre til undergraving av markedsreguleringen som et samvirke mellom alle bønder. Ved å forsterke grunnlaget for den vertikale integreringen i verdikjeden for mat, kan det til slutt bli bonden som sitter med risikoen for ubalanse i markedet.

Norsk Sau og Geit går imot forslaget om avgrenset dobbel mottakspunkt. Dette for å sikre Norturas posisjon som markedsregulator. *Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund* mener at dobbel mottakspunkt ikke må innføres fordi det vil påføre markedsregulator en vesentlig ulempe.

4.3 Departementets vurdering

Departementet har etter en nærmere vurdering basert på innspillene i høringsrunden kommet til at avgrenset dobbel mottakspunkt på kjøtt likevel ikke innføres. I vurderingen legger departementet vekt på at det i dag er en fungerende konkurranse mellom aktørene innen denne sektoren av norsk matproduksjon. I tillegg til kjøttssamvirket er det mange uavhengige aktører på engros- og foredlingsleddet.

Det er stor forskjell mellom høringsinstansene når det gjelder vurderingen av hvilke konsekvenser departementets forslag vil ha. Noen høringsinstanser støtter forslaget, men mener det i for liten grad åpner for dobbel mottaksplikt. Andre går imot under henvisning til at forslaget i for stor grad innebærer en reduksjon av de uavhengige aktørenes kommersielle risiko, og at rammevilkårene for markedsregulator da ville blitt svekket. I tillegg mener de at forslaget ville medført at markedsreguleringen ble mindre kostnadseffektiv.

Uavhengige aktører kan i dagens marked risikere å motta større kvanta råvare fra sine produsenter enn hva de har kommersielt grunnlag for å få omsatt, noe som kan medføre risiko for lave priser til produsentene i overskuddssituasjoner. Som markedsregulator kan Nortura redusere sin forretningsmessige risiko ved å bruke tiltak som å legge tilbudsoverskudd inn på reguleringslager. Intensjonen med departementets forslag var å redusere denne differansen i kommersiell risiko i markedssituasjoner med tilbudsoverskudd.

Når departementet til tross for dette har valgt ikke gå videre med forslaget, skyldes det at alle produsenter nyter godt av systemet med markedsbalansering, uavhengig av om de leverer til Nortura eller en uavhengig aktør. I forslaget var det lagt inn en rekke vilkår for å kunne benytte seg av den doble mottaksplikten. Dette innebar at forventet kvantum slakt levert på den doble mottaksplikten ville blitt lite, og dermed at forslaget ville hatt relativt begrenset verdi for de uavhengige aktørene. Departementet vil også minne om at alle produsenter kan levere dyr til slakt hos markedsregulator forankret i den ordinære mottaksplikten, og at de uavhengige aktørene kan redusere sitt tilbudsoverskudd ved å bestille mindre råvarer på forsyningsplikten fra markedsregulator.

Ut over dette har departementet merket seg at jordbrukets organisasjoner tydelig har frarådet departementet å gå videre med forslaget. Flere av disse har uttrykt bekymring over at innføring av avgrenset dobbel mottaksplikt kunne gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes kommersielle risiko. Dette ville kunne medført økt slakting hos disse aktørene, og bedre kapasitetsutnyttelse av deres anlegg kunne gi mulighet til å utbetale en høyere avregningspris til produsentene. En slik prisøkning kunne det vært vanskelig å følge opp for markedsregulator. Fordi konkurransen om produsentene er størst i de sentrale områdene, kunne forslaget medført lavere produsentpriser i landet for øvrig. Selv om den betydelige avgrensningen av mottaksplikten ville bidratt til å begrense dette, vektlegger departementet bekymringen som er uttrykt om at dette kunne ha svekket distriktsjordbruket.

Nortura har vist til at forslaget ikke er mulig å gjennomføre uten økt grad av informasjonsutveksling i bransjen og deltakelse fra de uavhengige aktørene i markedsreguleringen. Tidligere forslag fra bransjen om andre typer av samarbeid mellom aktørene er blitt vurdert til å være brudd på forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Nortura har også argumentert for at forslaget ville gi en mindre kostnadseffektiv markedsregulering, bl.a. fordi markedsregulator ikke vil ha tilstrekkelig oversikt over konkurrentenes tilførsel og salg. Dette ville ha medført at planleggingen og gjennomføringen av reguleringstiltak ikke kunne bli like god som når

markedsreguleringen bare er basert på tilførsel av råvarer fra markedsregulators produsenter.

Departementet legger vekt på at det er en velfungerende konkurranse mellom aktørene i sektoren og er enig i at det er viktig med en mest mulig kostnadseffektiv markedsregulering. I den grad forslaget kunne motvirke disse hensynene, legger imidlertid departementet til grunn at en ny og mer detaljert gjennomgang av utformingen av ordningen enn det som ligger i forslaget, ville kunne redusere eventuelle problemer i denne sammenhengen.

Med bakgrunn i de hensyn som er nevnt over, særlig når det gjelder de landbrukspolitiske konsekvensene, har departementet kommet til at det ikke innføres en avgrenset dobbel mottakspåkt på kjøtt.

5. Avgrenset dobbel mottakspåkt på egg

5.1 Høringsutkastet

I eggsektoren har markedsregulator en avgrenset dobbel mottakspåkt fra uavhengige eggpakkerier når det er overskudd i det innenlandske markedet og markedsregulator har avsetningsmuligheter for varen gjennom året. Mottakspåkten er avgrenset til det enkelte eggpakkeriforetaks andel av samlet omsetning via eggpakkerier foregående år.

For at den doble mottakspåkten ikke skal gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes forretningsmessige risiko, er det etablert praksis at aktørene ikke kan kreve å levere på den doble mottakspåkten for egg innenfor samme måned som man mottar leveranser fra markedsregulator. I høringsnotatet foreslo departementet å forskriftsfeste denne praksisen.

5.2 Høringsinstansenes syn

Norges Bondelag og *Nortura* er enig i at de uavhengige aktørene ikke bør kunne kreve å levere på den doble mottakspåkten for egg innenfor samme måned som aktørene mottar leveranser fra markedsregulator. Uten dette vilkåret vil en aktør ved overskudd i totalmarkedet kunne få levert vare på forsyningsplåkten, for deretter å kunne kreve å få returnere varene under henvisning til den avgrensede doble mottakspåkten. En endring av dagens praksis vil kun være en risikoavlastning for industrien, og markedsreguleringen vil bli mindre effektiv og dermed også dyrere for eggprodusentene.

KLF, *Coop* og *Virke* mener derimot at de uavhengige aktørene bør kunne levere på den doble mottakspåkten også i de månedene hvor de mottar leveranser på forsyningsplåkten. Uten en slik justering vil de uavhengige aktørene få for liten reduksjon i sin forretningsmessige risiko. *KLF* fremhever at dagens praksis bidrar til betydelig konkurransevridning til ugunst for

de private eggpakkeriene, fordi den gir store tilfeldige utslag. Dette gjelder spesielt i forbindelse med påskehøytiden, i og med at den kan komme både sent og tidlig i måneden, i ulike måneder og på tvers av måneder.

5.3 Departementets vurdering

Markedsreguleringsystemet for jordbruksråvarer er etablert for å bidra til at primærproducentene skal kunne oppnå en inntektsutvikling i samsvar med Stortingets intensjoner. Departementet mener at en endring av gjeldende praksis på dette området vil kunne øke reguleringskostnadene som belastes produsentene og gi de uavhengige aktørene en for stor risikoreduksjon i deres kommersielle drift.

Departementet fastsetter på dette grunnlaget et nytt siste punktum i § 3 nr. 3 tredje ledd om avgrenset dobbel mottakplikt for konsumegg i samsvar med høringsutkastet, slik at gjeldende praksis blir forskriftsfestet.

6. Avgrenset forsyningsplikt på egg

6.1 Høringsutkastet

Rammeforskriftens bestemmelse om forsyningsplikt på egg avgrenser ikke volumet som andre aktører kan kreve fra markedsregulator på forsyningsplikten. Dette åpner for at nye eggpakkerier vil kunne basere sin råvaretilførsel kun på en forsyningsplikt i stedet for å konkurrere om leveranser direkte fra primærprodusentene. Departementet mente dette lå utenfor formålet med forsyningsplikten, og ville gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes forretningsmessige risiko.

Departementet foreslo derfor en kvantitativ avgrensning av markedsregulators forsyningsplikt for konsumegg i form av en øvre grense på hvor store eggvolum andre aktører kan kreve levert per år fra markedsregulator. Forslaget gir uavhengige aktører mulighet for å kjøpe inntil 500 tonn egg per år med grunnlag i forsyningsplikten. I tillegg kan uavhengige aktører på forsyningsplikten kjøpe et kvantum tilsvarende inntil 30 pst. av deres respektive innveide eggmengde fra egne produsenter i det foregående året. Nivået på den foreslåtte kvantumsavgrensningen skal legge til rette for nyetablering av eggpakkerier, samtidig som det blir gitt vekstmuligheter for aktørene i markedet.

6.2 Høringsinstansenes syn

KLF, Coop og Virke mener forslaget kan redusere konkurransen mellom markedsregulator og de uavhengige aktørene. Avgrensningen vil kunne føre til overetablering på produsent-siden, med tilhørende overproduksjon, og gjøre det krevende for uavhengige aktører å inngå kundeavtaler som omfatter store volumer.

KLF og Coop mener det er begrenset sannsynlighet for at noen av aktørene utelukkende vil basere sin omsetning på egg levert på forsyningsplikten. Egg levert på forsyningsplikten gjelder usortert vare som gir for stor uforutsigbarhet på mottatt vare når det gjelder kvalitet, størrelsessammensetning, driftsform, kundekrav mv. Kjøperne av eggene er avhengig av å ha forutsigbarhet i sine leveranser med hensyn til produktets kvalitet. Regelverk som begrenser forsyningsplikten på egg, vil gi en meget stor konkurransemessig fordel for *Nortura*. *Coop* stiller videre spørsmål om hvordan departementet har kommet frem til at den foreslåtte kvantumsavgrensningen vil være tilstrekkelig høy til å skape etablerings- og utviklingsmuligheter for uavhengige aktører.

KLF mener også at rammeforskriften må stille krav til kvaliteten på eggene som leveres på forsyningsplikten, og at den som et minimum må være innenfor det som er gjennomsnittet for egg levert til totalmarkedet. Det er nødvendig å regulere forsyningspliktens innhold for ny-startede produksjonsbedrifter særskilt, da disse ikke har tidligere historiske kjøp å vise til som grunnlag for mottak av egg. Det må fremgå av rammeforskriften i hvor mange år en bedrift kan forvente å oppnå slike vilkår. *KLF* peker i denne sammenheng på at det for uavhengige aktører vil være en dårlig forretningsmessig strategi å basere sin virksomhet på forsyningsplikten ut over en andel på 10-15 pst. av foretakets eggvolum. Dette fordi eggpakkeriene ikke har styring på hvilken kvalitet suppleringsleveransene har, og fordi egg levert på forsyningsplikten ikke kommer direkte fra eggprodusent, og dermed har noe kortere holdbarhet på kjøpers hånd.

Norges Bondelag og Nortura støtter departementets forslag om begrensninger i forsyningsplikten for egg. Det er tre store hovedkontrakter for leveranser av egg fra norske eggpakkerier til hver av de store dagligvarekjedene. Dersom det skulle oppstå endringer i leverandørforholdene til dagligvarehandelen, vil dette i praksis løses med at også eggpakkerienes produsenter følger kontraktspartene. Ubegrenset forsyningsplikt vil legge den økonomiske belastningen over på primærprodusentene som gjennom markedsreguleringen finansierer forsyningsplikten. Dette vil gi redusert risiko for industrien, mindre konkurranse om primærprodusentene og øke kostnadene i markedsreguleringen.

Nortura mener at med uavgrenset forsyningsplikt vil det kunne etableres aktører uten tilknytning til landbruket og primærprodusentene, noe som vil innebære krav til betydelige eggleveranser fra markedsregulator over forsyningsplikten. Det kan gi en situasjon hvor markedsregulator blir sittende igjen som en ren råvareleverandør, med fullt ansvar og oppfølging av produsenter, men uten mulighet til å oppnå en andel av den videre verdiskapingen fra salg av egg til sluttmarkedet.

Nortura mener videre at man må følge opp gjeldende praksis med at forsyningsplikten kun gjelder for norskproduserte usorterte egg på det regulerte nivå i verdikjeden.

6.3 Departementets vurdering

Kvantitativ avgrensning

Å basere leveransene på en ubegrenset forsyningsplikt, vil etter departementets syn gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes forretningsmessige risiko.

Departementet legger til grunn at dersom det skulle oppstå endringer i antall dagligvarekjeder som Nortura eller de uavhengige aktørene har kontrakt med, kan tilgangen på egg løses ved at produsenter endrer hvilket pakkeri de leverer sine egg til. Ut fra behovet for økt eggkvantum kan et pakkeri som vinner en ny kontrakt med en dagligvarekjede knytte til seg produsenter som tidligere har levert til andre pakkerier. Med dette kan man unngå behov for etablering av nye produsenter, noe som kunne medført stor økning i overproduksjonen av egg.

Departementet vil også påpeke at det ikke bare er fullstendig bytte av eggpakkeri som kan gi konkurranse om leveringen av egg til dagligvaresektoren. En dagligvarekjede kan også velge å samtidig ha kontrakt om kjøp av konsumegg fra flere eggpakkerier, og dette kan bidra til konkurranse om leveransene til denne sektoren. Ved å gradvis over tid overta større deler av eggleveransene til en dagligvarekjede, kan et eggpakkeri lettere klare å øke eggvolumet fra egne produsenter og samtidig bygge ut de nødvendige fasiliteter ved sitt anlegg.

I høringsrunden ble det stilt spørsmål om hvilket grunnlag departementet hadde for det nivået som ble foreslått som kvantitativ avgrensning på forsyningsplikten, og om dette er tilstrekkelig høyt til å skape etablerings- og utviklingsmuligheter for uavhengige aktører. Det kan i denne sammenheng vises til at nivået på avgrensningen ble fastsatt ut fra informasjon departementet innhentet om utviklingen i samlet produksjon og etterspørsel og om størrelsen på suppleringsleveransene over forsyningsplikten per markedsaktør i tidligere år.

Departementet fastsetter på dette grunnlaget et nytt tredje ledd i forskriftens § 4 nr. 3 om markedsregulators forsyningsplikt på egg til uavhengige aktører.

I høringsrunden har det blitt vist til at det er behov for en mer detaljert regulering av vilkårene for nystartede produksjonsbedrifter, fordi de ikke har historiske kjøp å vise til som grunnlag for kjøp av egg på forsyningsplikten. Departementet har ikke funnet behov for å fastsette nærmere regler om dette i selve rammeforskriften, og mener at en nærmere regulering av dette mest hensiktsmessig bør kunne fastsettes i Omsetningsrådets forskrift om markedsregulering.

Usortert vare

Forsyningsplikten for egg praktiseres i dag slik at den kun gjelder usorterte egg på det regulerte nivået i verdikjeden. Flere av høringsinstansene har påpekt at denne avgrensningen påvirker konkurransen mellom markedsregulator og de uavhengige aktørene. Det vises til at kjøperne av egg er avhengig av å ha forutsigbarhet i sine leveranser med hensyn til produktets kvalitet, og at egg levert på forsyningsplikten gir kjøper en for stor uforutsigbarhet knyttet til mottatt vare når det gjelder kvalitet, størrelsessammensetning, driftsform¹ mv.

Ved kjøp av egg på forsyningsplikten mottar kjøper usorterte egg, uavhengig av om kjøper er en del av eggssamvirket eller en uavhengig aktør. Dersom kjøper ønsker vare av en særskilt kvalitet, kan man imidlertid kjøpe dette av Nortura til kommersielle vilkår. Skulle forsyningsplikten ha omfattet sortert vare, ville det blitt vanskeligere å få solgt egg av lav kvalitet og alle driftsformer fra reguleringslager. I så fall ville oppnådd gjennomsnittlig pris for egg fra reguleringslager bli lavere sammenlignet med i dag. I tillegg måtte arbeidsprosessen med sortering av eggkvantaene blitt finansiert av omsetningsavgiften. Begge disse forholdene ville økt kostnadene ved markedsreguleringen for egg, og med det økte kostnader for eggprodusentene gjennom høyere omsetningsavgift. En slik tilpasning ville ikke vært i samsvar med markedsreguleringens formål om å redusere prisrisiko for primærprodusentene.

I lys av høringsinnspillene har departementet kommet til at hvilken type egg som omfattes av forsyningsplikten er et så viktig konkurranseelement at gjeldende praksis bør kodifiseres i rammeforskriften, slik at det heretter fremgår at forsyningsplikten for konsumegg skal gjelde usorterte egg, jf. § 4 nr. 3 første ledd.

7. Mottaksplikt på melkefett

7.1 Høringsutkastet

Etter rammeforskriften § 3 nr. 4 har markedsregulator mottaksplikt på smør i perioder der det benyttes midler til reguleringseksport av smør. Markedsregulator må da ta ansvar for overskuddet av norskprodusert smør i markedet. Alternativ levering av melkefett i form av fløte kan skje etter avtale med Tine SA.

Fra og med 2021 vil det ikke lenger være mulig for markedsregulator å benytte seg av reguleringseksport. Utfasing av reguleringseksport vil potensielt kunne påvirke hvordan melkefettet håndteres av markedsaktørene, noe som kan nødvendiggjøre endringer i rammeforskriftens bestemmelser om mottaksplikt fra uavhengige aktører. Departementet ba på denne bakgrunn om høringsinstansenes syn på både å avvikle mottaksplikten på smør, og å beholde den i ulike format.

¹ Med driftsform for eggproduksjon har høringsinstansene lagt til grunn om hønene holdes i miljøbur, økologisk produksjon eller i frittgående systemer.

7.2 Høringsinstansenes syn

Tine, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag viser til at mottaksplikt på smør er knyttet til dagens mulighet til å reguleringseksportere smør, og at det ikke er grunnlag for mottaksplikt på smør og/eller fløte når muligheten for reguleringseksport faller bort. Dersom det skal innføres en slik mottaksplikt, må det være fordi avsetningstiltakene i dag gir Tine en konkurransefordel. Dette er ikke tilfelle. Effekten av stabile priser gjennom markedsbalansering er den samme for alle industriaktører. I dag mottar Tine løpende melkefett i form av fløte fra uavhengige aktører, men dette skjer på kommersielle kontrakter. En mottaksplikt på melkefett vil i dette perspektivet fremstå som en unødvendig statlig inngripen i et fungerende marked.

Disse høringsinstansene forutsetter at en eventuell mottaksplikt på smør/fløte kun vil inntre i overskuddssituasjoner der det gjennomføres avsetningstiltak, tilsvarende det som i dag gjelder for mottaksplikten på smør. Uten en slik avgrensning vil en eventuell mottaksplikt på smør/fløte medføre at ordinær forretningsrisiko flyttes fra andre aktører over på Tine, noe som vil kunne utgjøre en betydelig konkurranseulempe for Tine.

Rørosmeieriet anbefaler å innføre mottaksplikt på både fløte og smør, all den tid mottaksplikt på melkefett burde være en naturlig del av et marked med markedsregulator. Markedsregulator har tilstrekkelige verktøy for å kunne ivareta denne plikten.

Scandza anbefaler mottaksplikt på fløte. Det kan ikke forventes konkurransenøytral omsetning av fløte mellom markedsregulator og uavhengige aktører uten tilstrekkelige mottakspliktbestemmelser. Grunnen til at fløteomsetningen har fungert noenlunde konkurransenøytralt, er at det alternative mottaket av melkefett i form av fløte ble prisregulert til produksjonsfløteverdien i prisutjevningsordningen, og at Tines behov for fløte i høysesonger har ført til at selskapet ikke har sett seg tjent med å fremtvinge leveranser basert på smør. At mottaksplikten kun skal gjelde fløte begrunnes i at det er samfunnsøkonomisk mest effektivt å regulere på et så lavt foredlingsnivå som mulig. I tillegg er det markedsregulator som best kan vurdere hvordan overskuddet av fløtefraksjonen skal benyttes i markedet når de øvrige aktører har gjort sine valg. Mottaksplikten bør gjelde permanent, og ikke avgrenses til overskuddssituasjoner.

7.3 Departementets vurdering

Departementet mener mottaksplikt på fløte vil være avgjørende for å sikre en konkurransenøytral markedsregulering, både på grunn av prisdiskrimineringen på melkefett i prisutjevningsordningen, og fordi det innenfor markedsordningen ikke er lagt opp til at de uavhengige konkurrentene skal foredle alle fraksjoner av melken.

Markedet for melk er basert på at markedsregulator skal ta imot melkefett i form av smør og fløte til regulerte priser. Dette gjenspeiles i hvordan de uavhengige aktørene har innrettet seg, selv om de ulike aktørene er i noe ulik situasjon. Mens én av de uavhengige aktørene har produksjon av alle fraksjoner av melken, har en annen i utgangspunktet ikke foredling av

sitt fløteoverskudd. Hvordan de uavhengige aktørene har innrettet seg i markedet, er en konsekvens av måten systemet har vært bygget opp og praktisert.

Det er riktig at Tines mottak av fløte fra andre aktører i dag formelt sett ikke skjer på mottaksplikten. Departementet vil imidlertid understreke at dobbelt mottaksplikt på smør likevel ligger bak som et viktig premiss for hvordan markedsaktørene har innrettet seg. Departementet mener derfor at en avvikling av mottaksplikten på smør potensielt vil kunne påvirke hvordan aktørene tilpasser sin virksomhet.

Departementet deler synet om at en dobbel mottaksplikt prinsipielt sett forutsetter avsetningstiltak som markedsregulator kan benytte. Selv om avsetningskanalen reguleringseksport blir borte ved utfasingen av eksportsubsidiene, vil melkefett i form av smør fremdeles være en reguleringsvare. Melkefett i form av smør har følgende avsetningstiltak i henhold til gjeldende retningslinjer fra Omsetningsrådet: Lagringsgodtgjørelse, pristapskompensasjon og prisgevinst under reguleringslagring eller prisedskrivning til fôr.

Selv om markedsutsiktene for avsetning av melkefett i Norge i dag er gode, mener departementet at det er avgjørende å sikre et regelverk som tar høyde for ulike situasjoner i fremtiden. Departementet har derfor besluttet å videreføre en mottaksplikt på melkefett når det er definert overskudd av melkefett i markedet. I stedet for å avgrense mottaksplikten til kun smørfraksjonen, vil mottaksplikten gjelde melkefett generelt. Departementet forventer imidlertid at mottaksplikten, som i dag, vil fungere som et signal om at markedsregulator skal motta melkefett løpende til priser som er regulert.

Departementet fastsetter på dette grunnlaget endringer i forskriftens § 3 nr. 4 om mottaksplikt på melkefett. Til forskjell fra utkastet som ble sendt på høring er det presisert at mottaksplikten gjelder for meieriselskaper omfattet av prisutjevningsordningen for melk slik som det fremgår av dagens forskrift. I tillegg er det tydeliggjort at prisen som skal benyttes fremgår av Landbruksdirektoratets satsforskrift §§ 3 og 4.

8. Regulering av kostnader ved overføringstransport

8.1 Høringsutkastet

Beregning av overføringstransportkostnader fra målprispunktet til meieri som mottar melk under forsyningsplikten har vært hjemlet i Omsetningsrådets markedsreguleringsforskrift. Det samme gjelder leveranseplaner og stipulerte fraktkostnader. På basis av regler om forholdsmessig fordeling skal markedsregulator bl.a. utarbeide en månedlig leveranseplan til de enkelte meieriselskapene som ønsker tilført melk under forsyningsplikten.

I høringsnotatet redegjorde departementet kort for noen endringer som over tid er blitt gjennomført i målprissystemet for melk. Fra 1997 var målprisene på melk fastsatt for representanter på produktnivå. Det var da naturlig å etablere regler for overføringstransport innen-

for markedsreguleringen, siden denne transporten den gangen ble definert å ligge før målprispunktet. I 2004 etablerte man imidlertid én målpris på melk på råvarenivå. Fra dette tidspunktet har dermed overføringstransporten i prinsippet ligget etter målprispunktet.

Dersom det prinsipielt legges til grunn at reguleringen av markedet bør stoppe ved målprispunktet, kan det argumenteres for at landbruksmyndighetene ikke lenger bør regulere overføringskostnadene. På den annen side har kostnader knyttet til overføringstransport konkurransemessige implikasjoner. Departementet ba derfor om høringsinstansenes syn på tre ulike alternativer: 1) avvikle reguleringen av overføringskostnadene slik den er i dag, 2) endre målprispunktet for melk slik at det ikke lenger er behov for å eksplisitt regulere overføringskostnader ved at også uavhengige aktørers meierier defineres som basismeieri, eller 3) videreføre dagens regulering i rammeforskriften.

Selv for det tilfellet at man velger å beholde regler om overføringskostnader, så departementet det ikke som naturlig at Landbruksdirektoratet skulle ha et særskilt overvåkningsansvar i denne sektoren. Departementet foreslo derfor at bestemmelsen om Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar uansett skulle oppheves selv om ordningen skulle bli videreført. Ansvaret for å følge opp regelverket om overføringskostnader ville etter dette på vanlig måte tilligge Omsetningsrådet som ansvarlig organ for markedsbalanseringen.

8.2 Høringsinstansenes syn

Tine, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag støtter forslaget om å avvikle reguleringen av kostnader ved overføringstransport. Disse høringsinstansene mener overføringstransport skal dekkes av mottagende meieri. *Norges Bondelag* peker på at overføringstransport i utgangspunktet ligger etter noteringspunktet for målprisvaren. Frakt avtales mellom markedsregulator og kjøper, og eventuelt konkurrerende tilbud kan innhentes ved uenighet. *Tine* peker på at det i deres fastsettelse av kostnader for overføringstransport legges betydelig vekt på konkurransenøytralitet.

Scandza mener reguleringen av overføringstransport må videreføres. At overføringstransporten finner sted etter målprispunktet er ikke et gyldig argument for å avvikle reguleringen, da mange virkemidler i markedsordningen for melk ligger etter målprispunktet. Kostnadene forbundet med overføringstransport må anses som en integrert del av forsyningsplikten, og regulering av kostnadene er en konkurransemessig nødvendighet. Å videreføre reguleringen er avgjørende så lenge *Tine* har monopol på tankbiltransport av melk og fløte. Statlig overvåking og fullt innsyn må også videreføres. I tillegg må reguleringen utvides til også å gjelde overføringstransport av fløte fra uavhengige aktører under den doble mottaksplikten. Dette skyldes ikke bare at det samme transportmateriellet kan benyttes, men at det også er mulig for *Tine* å benytte returtransport på biler som har levert rå melk når fløte skal transporteres motsatt vei. Det er derfor umulig for andre transportører å konkurrere mot slike rammebetingelser.

Scandza mener videre at Landbruksdirektoratet fortsatt bør ha et særskilt overvåkingsansvar for overføringstransporten. Omsetningsrådet kan ikke ta over dette ansvaret. Rådet er et organ med flertall fra landbrukets organer, og kan dermed ikke ha ansvar for saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser, spesielt saker tilknyttet forsyningsplikten.

Rørosmeieriet anbefaler å endre målprispunktet, men at det gjøres et skille mellom økologisk og konvensjonell melk. *Tine*, *Norges Bondelag* og *Norges Bonde- og Småbrukarlag* er negative til å flytte målprispunktet fordi dette i realiteten innebærer at overføringskostnader dekkes av melkeprodusentene, uavhengig av hvor langt melken må kjøres fra basismeieriene. Meieriaktørene vil da ikke lenger trenge å ta slike transportkostnader i betraktning når anlegg og meieristruktur planlegges. Samme poeng reises av *Scandza* som stiller seg nøytral til forslaget, men viser til at en flytting av målprispunktet vil kunne innebære en full utjevning av transportkostnader mellom aktørene. Dette vil ikke være samfunnsøkonomisk optimalt, da det reduserer aktørenes insentiv til å optimalisere anleggsstrukturen ut fra størrelsen på transportkostnadene.

8.3 Departementets vurdering

Kostnader forbundet med overføringstransport har betydning for prisen uavhengige meieriaktører må betale for melken de mottar på forsyningsplikten, siden denne prisen består av målprisen pluss overføringskostnadene. Ved også å definere uavhengige aktørers meierier som basismeierier i målprissystemet, vil forsyningsprisen tilsvare målprisen. Transportkostnadene vil da være innbakt i forsyningsprisen fra *Tine Råvare*. De fordelene en slik omdefinering av målprispunktet gir, må veies opp mot effektene av en utjevning av inntransportkostnadene mellom aktørene og de insentivene dette gir for anleggsstrukturen. Flere av høringsinstansene peker på at en full utjevning av transportkostnader mellom aktørene vil kunne redusere aktørenes insentiv til å optimalisere anleggsstrukturen. Ut fra behovet for samfunnsøkonomisk optimale investeringer i næringen, finner departementet det etter dette ikke hensiktsmessig å gå videre med alternativet om å omdefinere målprispunktet for melk.

Hovedregelen innenfor markedsbalanseringen er at landbruksmyndighetenes regulering opphører ved målprispunktet. Likevel tilpasses reguleringene særtrekk ved de ulike markedene. Departementet mener at overføringskostnadene i melkesektoren er avgjørende for konkurransesituasjonen til uavhengige aktører som kjøper melk på forsyningsplikten, og at disse kostnadene således må anses som en integrert del av *Tines* forsyningsplikt. Som en følge av *Tines* dominerende posisjon er det begrenset konkurranse i markedet for transport av melk. Etter departementets vurdering kan en derfor ikke forvente reelle forhandlinger om priser for denne overføringstransporten. Å opprettholde bestemmelser om regulering av kostnadene ved overføringstransport er slik sett avgjørende for å bidra til at ordningen fungerer konkurransenøytralt. Dette tilsier at bestemmelser om overføringstransport må inkluderes i rammeforskriften.

Departementet vil etter dette videreføre hovedtrekkene i markedsreguleringsforskriften § 4-3-6, herunder koblingen til prioriteringsreglene.

Når det gjelder overføringstransport av fløte som leveres på markedsregulators mottakspunkt på melkefett, ser departementet det ikke som naturlig å regulere disse kostnadene på samme måte. Mottakspunkt på melkefett vil kun gjelde i spesielle situasjoner med eventuelt overskudd av melkefett. Etter departementets vurdering er det derfor lav sannsynlighet for konkurransevridninger i transportelementet. Det er også verdt å påpeke at andre sektorer som har bestemmelser om dobbel mottakspunkt, ikke har egne bestemmelser om transportkostnader knyttet til utnyttelsen av mottakspunktet.

Departementet legger opp til at forvaltningen av regler som omhandler overføringstransport skal skje innenfor rammene av forsyningsplikten generelt. Dette innebærer at Omsetningsrådet som ansvarlig organ for markedsbalanseringen skal forvalte dette regelverket. Departementet ser det dermed ikke som naturlig at Landbruksdirektoratet skal ha noe særskilt ansvar knyttet til å overvåke denne overføringstransporten ut over det som følger av direktoratets rolle som sekretariat for Omsetningsrådet. Departementet vil imidlertid understreke at Omsetningsrådet har et ansvar for å sørge for at regelverket praktiseres riktig, og har på denne måten f.eks. et selvstendig ansvar for å kontrollere at kostnadsgrunnlaget er i samsvar med dette regelverket. Dersom dette ansvaret ikke følges opp i tilstrekkelig grad, vil den enkelte aktør også kunne gjøre departementet oppmerksom på forholdet, f.eks. ved å begjære omgjøring av Omsetningsrådets vedtak.

Departementet fastsetter på dette grunnlag et nytt femte ledd i § 4 nr. 4 om forsyningsprisen, inkludert kostnader ved overføringstransport, jf. § 4 nr. 4 femte ledd.

9. 80-prosentregelen, kompensasjon for reguleringskapasitet og øvre prisgrense

9.1 Høringsutkastet

Meieriselskaper som mottar melk i medhold av Tines forsyningsplikt plikter etter Omsetningsrådets regelverk å holde et relativt jevnt kjøpsvolum. Dersom meieriselskapene en enkelt uke velger å ta imot mindre enn 80 pst. av det gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk siste tre måneder, kan Landbruksdirektoratet legge begrensninger på retten til å motta leveranser i den etterfølgende måneden. Formålet er å balansere risiko mellom markedsregulator og uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten, og ordningen bidrar til å løse markedsregulators kapasitetsutfordringer. Departementet ønsket høringsinstansenes innspill på behovet for en slik 80-prosentregel, og la til grunn at en eventuell avvikling måtte sees i sammenheng med størrelsen på øvre prisgrense (dvs. markedsregulators mulighet til å benytte økonomiske insentiver gjennom differensiert noteringspris) samt godtgjøringen markedsregulator mottar over omsetningsavgiften for å ha tilstrekkelig reguleringskapasitet.

I henhold til Omsetningsrådets retningslinjer kan markedsregulator få godtgjøring for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret, dvs. mottaks- og forsy-

ningsplikten. Godtgjørelsen knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som markedsregulator ikke får dekket på annen måte. I sin gjennomgang av regelverket hadde Omsetningsrådet hørt en alternativ modell for beregning av godtgjørelsen for reguleringskapasitet. For å kunne gi en helhetlig vurdering av balansen mellom markedsregulators rettigheter og plikter, ønsket departementet også høringsinstansenes syn på en eventuell avvikling av ordningen med kompensasjon for reguleringskapasitet.

Øvre prisgrense er den prisen som utløser tollnedsettelse, og som har som formål å hindre at prisene innenlands går for høyt. I 2019 anbefalte Omsetningsrådet overfor jordbruksavtalepartene at øvre prisgrense burde økes fra 5 til 10 prosent for å gi bedre prisfleksibilitet som sikrer effektiv utnyttelse av total industrikapasitet. Avtalepartene har så langt ikke fulgt opp denne anbefalingen, under henvisning til at alle eventuelle endringer må sees i sammenheng med andre endringer innenfor markedsbalanseringen for melk. Departementet ønsket å gi høringsinstansene mulighet til å komme med innspill på forslaget om å øke den øvre prisgrensen for melk, før man eventuelt tok opp saken i jordbruksforhandlingene.

9.2 Høringsinstansenes syn

Norges Bondelag og *Norges Bonde- og Småbrukarlag* anbefaler, i tråd med forslaget som Omsetningsrådet sendte på høring, å videreføre av 80-prosentregelen for meieriselskaper som bruker mer enn 5 mill. liter melk per år. Disse høringsinstansene støtter også videreføring av godtgjørelsen for reguleringskapasitet. *Norges Bondelag* viser til at godtgjørelsen i dag beregnes ut fra en modell fra 2004, men at Omsetningsrådet har anbefalt justeringer i denne modellen.

Tine anbefaler videreføring av 80-prosentregelen for å holde behovet for overskuddskapasitet nede. Melk er ferskvare som må håndteres kontinuerlig, og ved å opprettholde forsyningsplikt samtidig som 80-prosentregelen avvikles, vil man flytte en vesentlig del av ansvaret for å opprettholde en jevn kapasitet hele året. Konsekvensen av dette vil bli økt kapasitetsbehov hos markedsregulator, konkurransevridning mellom aktørene og økte kostnader i verdikjeden. Når det gjelder godtgjørelse for markedsregulators reguleringskapasitet, mener *Tine* at en avvikling vil gi en sterk konkurransevridning dersom kompensasjonen til markedsregulator for å holde nødvendig overkapasitet faller bort, samtidig som forsyningsplikten beholdes. Mottaket av melk varierer betydelig gjennom året. For å kunne håndtere mottaks- og forsyningsplikten, tvinges markedsregulator derfor til å opprettholde en betydelig overkapasitet.

Rørosmeieriet støtter også videreføring av 80-prosentregelen, men anbefaler et unntak for små meierier som produserer en betydelig andel flytende melk. Deres egne erfaringer som et lite meieri med stor andel ferske melkeprodukter, viser at kundene bestiller mindre ferske varer i forbindelse med høytidene. Rørosmeieriets behov for å nedskalere produksjonen rundt høytidene skyldes derfor lavere salg, ikke årsaker som ferieavvikling.

Ifølge *Scandza* kan 80-prosentregelen betraktes som en form for mottaksplikt på råvaren melk hos uavhengige meierier, utover de kvanta de i perioder kunne sett seg mest tjent med.

I dagens regime er det samfunnsøkonomisk rasjonelt at alle meieriindustriaktører bidrar til å avta råvare fra melkeproduksjonen slik den fremkommer som resultat av en biologisk prosess som ikke fritt kan skrus av og på. Scandza støtter videreføring av 80-prosentregelen. Det er imidlertid viktig at regelen om begrensninger i variasjon under forsyningsplikten legges på et nivå som er kommersielt uproblematisk, slik at ikke tidsmessig mottak av råvare som markedsregulator ville fått godtgjørelser for, blir veltet over på aktører som ikke har slik godtgjørelse.

Når det gjelder høringsforslaget om øvre prisgrense, støtter *Norges Bondelag* og *Norges Bonde- og Småbrukarlag* anbefalingen fra Omsetningsrådet om å øke denne til 10 prosent. *Rørosmeieriet* og *Scandza* er negative til forslaget, og mener at 80-prosentregelen ikke kan erstattes med økt differensiering av noteringsprisen innenfor en høyere øvre prisgrense. Ifølge disse er uavhengige meieriaktører ikke i posisjon til å utnytte ledig kapasitet utover det de allerede gjør. Effekten av en økt øvre prisgrense vil derfor for de uavhengige aktørene være at de får økt råvarepris.

9.3 Departementets vurdering

En økning av øvre prisgrense vil gi markedsregulator en mulighet for større differensiering av prisen som uavhengig industri betaler for melken gjennom året. Departementet har merket seg innspillene fra de uavhengige aktørene om at de per i dag har liten ledig kapasitet til å justere egne råvarekjøp i en slik grad at de kunne dra nytte av en større prisdifferensiering gjennom året. Effekten av en økning i øvre prisgrense og styrket prisdifferensiering vil dermed kunne bli en konkurransevridning i favør av markedsregulator, da Tine vil være den eneste aktøren som vil kunne tilpasse kapasitetsutnyttelsen slik at de får lavere gjennomsnittspris på sin melk, mens uavhengige aktører i snitt får høyere råvarepris enn i dag. Basert på dette er det ikke realistisk at en økt differensiering av noteringsprisen vil kunne gi tilstrekkelige økonomiske incentiver til å sikre en jevnere leveranse av melk. Det vil heller ikke være et målrettet virkemiddel for å løse markedsregulators kapasitetsutfordringer. Basert på dette ser ikke departementet det som aktuelt å gå videre med forslaget om økt øvre prisgrense på melk.

80-prosentregelen gir etter departementets syn en god balanse mellom hensynet til effektivitet i markedsbalanseringen på den ene siden, og hensynet til uavhengige aktørers kommersielle virksomhet på den andre siden. Det vises også til at alle høringsinstansene støtter en videreføring av regelen. Regelen må kunne betraktes som en viktig konkurransemessig rammebetingelse, da den legger føringer for uavhengige aktørers bestillinger av melk under forsyningsplikten, og innlemmes derfor i rammeforskriften, jf. § 4 nr. 4 fjerde ledd.

Når det kommer til kompensasjon for reguleringskapasitet, støtter departementet Omsetningsrådets vurderinger om justeringer i modellen for beregning av kompensasjonen. Den nye modellen sikrer at det ikke blir noen brå økninger i kompensasjonen, og at den holdes på

et moderat nivå. Begge disse elementene er viktige for å sikre konkurransenøytralitet. Departementet vurderer det som tilstrekkelig at reguleringen av kompensasjonen for reguleringskapasitet gjøres i medhold av Omsetningsrådets regelverk, som i dag.

10. Merknader til bestemmelsen om forsyningsplikt på melk (§ 4 nr. 4)

Bakgrunnen for de materielle endringene i bestemmelsen om forsyningsplikt på melk er redegjort for i pkt. 7 t.o.m. 9 ovenfor. Ut over dette har departementet funnet grunn til å gjøre endringer i bestemmelsens oppbygning, samt enkelte mindre justeringer uten materiell betydning.

Første ledd er noe forenklet i forhold til tidligere bestemmelse. Det er ikke gjort endringer i første punktum, men annet punktum er opphevet. Her fremgikk det tidligere at markedsregulator ikke kunne pålegges forsyningsplikt til foretak som driver lokal foredling av melk. Bestemmelsen ble opprinnelig inntatt i rammeforskriften i 2004 i forbindelse med innføring av ordningen med lokal foredling. På det tidspunkt var maksimalgrensen for slik lokal foredling på 250 000 liter,² men det var åpnet for at inntil 25 pst. av det omsatte foredlede kvantumet kunne bestå av melk supplert fra meieriselskap.

Begrensningen på muligheten for suppleringsleveranse på 25 pst. av omsatt kvantum ble opphevet allerede året etter, i 2005. Samtidig ble grensene for at meieri skulle bli omfattet av prisutjevningsordningen hevet til de som gjelder i dag, dvs. 200 000 liter for flytende produkter og 500 000 liter for faste produkter. I forbindelse med høringen av forslaget om å oppheve begrensningen uttalte departementet at "[f]or å unngå ulike grenser mellom foretak som kjøper melk og foretak som ikke gjør det, foreslås det like grenser for å omfattes av PU-ordningen for alle foretak." Videre uttalte departementet at dette innebar at lokalforedlingsforetaket kunne "vokse seg ubegrenset stort uten å miste fritaket for overproduksjonsavgift på den produserte melka", og at "endringen må ses i sammenheng med forslag til nytt virkeområde og ny definisjon av meieriselskap i forskrift om prisutjevningsordningen for melk."

Det sentrale vilkåret for å kunne benytte seg av forsyningsplikten er at et meieriselskap "deltar i prisutjevningsordningen for melk", jf. første punktum. Som nevnt skjer dette når meieriet i et enkelt år foredler mer enn 200 000 liter melk anvendt til flytende melkeprodukter eller 500 000 liter melk anvendt til faste melkeprodukter, jf. prisutjevningsforskriften § 2 annet ledd. Er dette vilkåret oppfylt, er det likegyldig om melken som anvendes er helt eller delvis produsert av meieriets egne tilknyttede produsenter (f.eks. Q-Meieriene eller et lokalforedlingsforetak), eller om den utelukkende er innkjøpt fra Tine. Annet punktum er derfor opphevet.

Annet og tredje ledd er en ren videreføring av presiseringene av forsyningsplikten for henholdsvis flytende og faste produkter, jf. tidligere tredje og fjerde ledd.

² 500 000 liter dersom flere produsenter leverte melk til samme lokalforedlingsforetak.

Fjerde ledd er nytt, og regulerer 80-prosentregelen, jf. pkt. 9.3 over. Første punktum innebærer en innholdsmessig forenkling av Omsetningsrådets markedsreguleringsforskrift § 4-3-8. Hovedregelen er at meieriselskapet som benytter seg av forsyningsplikten må ta imot minst 80 pst. av tidligere mottak. Det kan likevel oppstå situasjoner der hovedregelen ikke skal kunne gjøres gjeldende overfor kjøper, dvs. tilfeller der det foreligger "rimelig grunn" til å be om få levert mindre melk. Dette vil i hovedsak dreie seg om force majeure-tilfeller, men inkluderer også produksjonsavbrudd som følge av nødvendig vedlikehold av produksjonsutstyr eller ombygging av anlegget, jf. markedsreguleringsforskriften § 4-3-8 tredje ledd. I denne bestemmelsen er det et krav om at driftsstans i forbindelse med vedlikeholdet eller ombyggingen skal meldes til markedsregulator senest to måneder før driftsstansen finner sted. Departementet har ikke merknader til dette, og legger til grunn at vilkåret om "rimelig grunn" sjelden vil være oppfylt dersom kjøper varsler markedsregulator innenfor en snevrere frist enn dette.

Femte ledd er også nytt, og setter krav om at forsyningsprisen ikke kan overstige noteringsprisen tillagt et beregnet transportkostnadselement, jf. pkt. 8.3 over.

Sjette ledd omhandler prioriteringsreglene, og tilsvarer tidligere annet ledd.

Med hilsen

Nils Øyvind Bergset (e.f.)
avdelingsdirektør

Ida Lauvbu
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

COOP Norge SA
Hovedorganisasjonen VIRKE
Kjøtt- og fjørfeførelsesbransjens Landsforbund
Landbruksdirektoratet
NHO Mat og Drikke
NOAH - for dyrs rettigheter
Norges Bondelag
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norsk sau og geit
Norske Felleskjøp
Nortura SA
Rørosmeieriet AS
TINE SA