

Til Landbruksdirektoratet

Høringssvar om volummodellen til Landbruksdirektoratet, ref. 24/65336,

Det vises til høring av forslag til endringer i Omsetningsrådets regelverk og retningslinjer, samt forslag til retningslinjer om informasjonsflyt i meierisektoren som Landbruksdirektoratet har sendt på høring på vegne av Omsetningsrådet 29.08.2024.

Med dette sender Norsk Landbrukssamvirke sine innspill.

1 Bakgrunn

Markedsreguleringen har i snart hundre år vært et bærende element i den norske landbrukspolitikken.

I det aller første offisielle dokumentet om markedsreguleringen i Norge, «Ot. Prp. Nr. 49 (1930) *Um ei millombils lov til fremjing av umsetninga av jordbruksvaror*», argumenteres det for hvorfor markedsregulering er viktig og nødvendig. Argumentene handler om bondens inntekt, og faren for forsyningssvikt i det norske markedet.

På bakgrunn av dette foreslås det gjennom lov å etablere en organisering av markedet, finansiert gjennom omsetningsavgift, som *«har til hensikt uten direkte statsstøtte [...] å verge landbruket mot den sterke fluktusjon i prisene, [...] og som er så ødeleggende for en økonomisk sundt basert produksjon»*.

Formålet med markedsreguleringen er altså risikoreduksjon for bonden, for å unngå forsyningssvikt av norsk råvare. Virkemiddelet er å flate ut prisfluktusjonene gjennom et balansert marked, tilrettelagt gjennom samvirkeorganisering, og finansiert gjennom en avgift på omsetningen betalt av produsent. Markedsreguleringen gjelder altså aktører og strukturer i råvaremarkedet, og ikke for senere ledd i verdikjeden. Denne avgrensningen er senere også hjemlet i primærnæringsunntaket.¹

¹ [Forskrift om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske - Lovdata](#), jfr. [Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger \(konkurranseloven\) - Kapittel 1. Innledende bestemmelser - Lovdata](#), § 3 andre ledd.

1.1 Om organiseringen i markedsreguleringen

Omsetningsloven gir Omsetningsrådet i oppgave å forvalte midlene i markedsreguleringen, mens det er samvirkene Tine, Nortura og Felleskjøpet Agri som utover rollen som markedsregulator. Markedsregulatorerne er knyttet til Omsetningsrådet gjennom omsetningsloven og tilhørende forskrifter og retningslinjer. Videre er markedsregulatorerne knyttet til faglagene Norges bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag gjennom en samarbeidsavtale. Dette er nødvendig siden faglagene og staten gjennom jordbruksavtalen enes om rammer som kan påvirke markedsreguleringen. Ingen av disse aktørene kan instruere noen av de andre; markedsreguleringen er basert på frivillighet og samarbeidsavtaler. Det gjør imidlertid markedsregulatorerne til aktører som påvirkes sterkt av i landbrukspolitikken.

Sammen med importvernet og jordbruksavtalen er markedsreguleringen et bærende element i norsk landbrukspolitikk. Uten markedsreguleringen vil det være krevende å forvalte importvernet, siden importvernet forutsetter et balansert nasjonalt marked uten store prisfluktasjoner. Jordbruksavtaleinstituttet vil også bli utfordret uten importvern og et balansert hjemmemarked, fordi man da ikke vil klare å utforme virkemidler som skal treffe målene i landbrukspolitikken. Virkemidlene i jordbruksavtalen legger til rette for jordbruksproduksjon, men bonden henter det meste av sine inntekter i markedet. Uten tilrettelegging gjennom organiserte (balanserte) markeder, vil bonden utsettes for vesentlig større risiko med hensyn til å hente inntekter i markedet, noe som høy grad vil påvirke lønnsomhet og investeringsevnen i sektoren.

Med endrede rammebetingelser for landbrukspolitikken, er også markedsreguleringen utfordret. Det er derfor avgjørende å ha klart for seg hva som er formål og virkemidler i reguleringen, hvilke øvrige hensyn som skal ivaretas, og i hvilken grad markedsregulator kan pålegges forpliktelser (eller tildeles rettigheter).

1.2 Formål og virkemidler i markedsreguleringen

Bakgrunnen for markedsreguleringen gjennom omsetningsloven var risikoreduksjon for bonden. Formålet i loven er å «fremme omsetningen», dvs. sørge for at markedet ikke ødelegges av store prisfluktasjoner. For å få til dette må tilbud og etterspørsel i markedet balanseres. Formålsparagrafen slår fast at «fremmingen» av omsetningen skal skje gjennom samvirke.² Dette kan blant annet forklares ut fra at det er i de bondeide samvirkenes interesse å holde råvareprisen på et balansert nivå, i motsetning til i kapitalinvestoreide selskaper som vil søke å holde råvareprisen så lav som mulig. Videre gir dette bøndene anledningen til og ansvaret for å unngå en eventuell overproduksjon, med de kostnadene det medfører for primærprodusenten.

² Omsetningsloven § 1 «Fyremålet med lova er gjennom samvirke å fremja umsetnaden av kjøtt storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær.»

Med andre ord: for de jordbruksvarene som omfattes av markedsreguleringen, er formålet å skape markedsbalanse på råvareleddet, og det er samvirker som skal søke å håndtere produksjonsoverskudd- og underskudd slik at det oppnås markedsbalanse. Fordi det er samvirker som er markedsregulator, har man innført mottaksplikt fra produsenter som ikke er medlemmer i samvirke, slik at disse oppnår samme risikoreduksjon som andre primærprodusenter.

Markedsregulatorene har gjennom forskrift fått en rekke virkemidler til rådighet.³ Samtlige virkemidler finansieres gjennom omsetningsavgiften.

2. Hvordan skape markedsbalanse gjennom markedsreguleringen? Operasjonalisering av omsetningsloven: reguleringsvirkemidlene

For å balansere markedet gjennom regulering, er det flere mekanismer tilgjengelig. Poenget er å organisere markedet på en slik måte at det balanseres med minst mulig markedsinngrep.

2.1 Balanseringsvirkemidlene

Virkemidlene for å balansere markedet kan deles i følgende tre hovedgrupper:

i) Prognosering og prissignaler

Markedsregulator utarbeider prognoser for produksjonsmengde og etterspørsel. Prognosene brukes for å gjøre prisvurderinger, og er dessuten et sentralt balanseringsvirkemiddel i seg selv. Prognosering og prissignaler er det mest kostnadseffektive virkemiddelet for markedsregulator. Det er verdt å merke seg at når både diversiteten i produktporteføljen og antall substitutter har økt, så øker også kompleksiteten i prognosering av etterspørselen. Dette betyr et risikopåslag for markedsregulator – en risiko som finansieres av primærprodusent.

ii) Avsetningstiltak

For å skape markedsbalanse kan markedsregulator benytte seg av avsetningstiltak i perioder med overproduksjon. Avsetningstiltakene er sentrale virkemidler for å sikre avsetning og stabile priser på kort sikt, og å utjevne sesongvariasjoner. De viktigste avsetningstiltakene er reguleringslagring og prisnedskrivning. Reguleringslagring innebærer at markedsregulator kan legge varer på lager, og ta varene ut når markedssituasjonen endrer seg. Prisnedskrivning innebærer å anvende reguleringsvare til alternative formål til redusert pris. I tillegg har man såkalte faglige tiltak rettet mot produsenter og opplysningsvirksomhet overfor forbruker som skal stimulere til økt etterspørsel.

iii) Produksjonsregulerende tiltak

Produksjonsregulerende tiltak skiller seg fra de øvrige balanseringsvirkemidlene ved at det ikke handler om å regulere allerede produsert overskudd, men heller å regulere tilførselen av råvare gjennom å redusere produksjonen slik at man unngår overskuddssituasjoner.

³ [Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer - Lovdata](#)

2.2 Konkurransenøytalitet og avbøtende tiltak i markedsreguleringen

Det er altså markedsbalanse som er formålet i reguleringen, og virkemidlene redegjort for over er innrettet for å skape balanse. Videre er det en rekke «andreordensprioriteringer» som skal hensyntas i utøvelsen av markedsreguleringen.

For det første er hensynet til konkurransenøytralitet sentralt. Markedsreguleringsforskriften slår fast at «[t]ilskudd skal i samsvar med omsetningsloven utformes konkurransenøytralt, både overfor produsentene og omsetningsleddene».⁴ Dette innebærer et krav om likebehandling av primærprodusenten, ivaretatt gjennom mottaksplikten. Videre er det viktig å unngå konkurransevridning senere i verdikjeden, dvs. at det oppstår skjevheter mellom aktører på foredlingsleddet som kan påvirke konkurransen. For å unngå konkurransevridning må man unngå at i) regulator får bedre betingelser enn konkurrentene, og at ii) konkurrentene får bedre betingelser enn regulator.

For det andre skal reguleringen skje «effektivt og konkurransenøytralt [...] slik at kostnadene blir lavest mulige».⁵ Det betyr at man ikke kan benytte mer omsetningsmidler enn nødvendig til virkemidlene nevnt over.

Tankegangen er parallell til konkurranselovgivningen, og kan forstås som konkurranselovens prinsipper anvendt internt i markedsreguleringen.⁶ Stortinget har også lagt vekt på konkurransenøytralitet og økt konkurranse i jordbruket, og ikke minst i meierisektoren.⁷ Det er derfor innført en rekke «avbøtende tiltak» i markedsreguleringen for å ivareta konkurransenøytralitetskriteriet til andre aktører enn samvirkeforetakene som er markedsregulator.⁸

Informasjonsplikt og forsyningsplikt er de viktigste forpliktelsene markedsregulator har overfor tredjepart. Informasjonsplikten innebærer at alle markedsaktører skal ha lik tilgang til informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av rollen som regulator, slik at ikke markedsregulator skal kunne sitte på informasjon som gir dem fordeler i markedet (jf. viktigheten av å unngå konkurransevridning). Forsyningsplikten innebærer en forpliktelse til å forsyne andre industriaktører med råvare. Dette kan forstås som tilsvarende avbøtende tiltak en dominerende aktør ville kunne blitt pålagt av konkurransemyndighetene.

For enkelte produksjoner gjelder også en såkalt dobbelt mottakspunkt, dvs. at markedsregulator er forpliktet til å ta tilbake råvare fra andre industriaktører. I den grad dobbel mottakspunkt er et konkurransefremmende tiltak må man spørre seg om det bidrar til markedsbalanse etter

⁴ Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer, § 1 fjerde ledd.

⁵ Forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer, § 3 – 1 fjerde ledd.

⁶ Bortsett fra konkurranselovens kriterium om forbrukervelferdsstandard, jfr. § 1 andre ledd.

⁷ Se f.eks. Innst. 251 S (2016-2017), [13. Markedsbalanseringen - stortinget.no](https://www.stortinget.no/arkiv/2016-2017/innstillinger/251-s)

⁸ Rammeforskriftens bestemmelser løfter også konkurransenøytralitet i markedsreguleringen: §1 «Formålet er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks-, og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper aktører i markedet».

markedsreguleringens formål, og innenfor virkemidlene etter «førsteordensprioriteringene». Gitt at det skal være en dobbel mottaksplikt, må den utformes slik at den fungerer risikoavlastende for primærprodusent. I dag fungerer dobbel mottaksplikt *de facto* som en risikoreduksjon for konkurrenter på foredlingsleddet, og er således (også) i strid med prinsippet om å unngå konkurransevridning.

Det er viktig å være klar over at disse «avbøtende tiltakene» kan gjøre arbeidet med å skape markedsbalanse vanskeligere og mer kostbart. Det kan også bidra til risikoreduksjon for andre aktører enn dem loven er satt til å ivareta. Det er et økende problem i markedsreguleringen at kompleksiteten øker, de primære virkemidlene innskrenkes, og det landbrukspolitiske byggverket utfordres tilsvarende.

3. Volummodellen: redusert handlingsrom utfordrer formålet

Hvordan passer så volummodellen for melk inn i dette byggverket av bakenforliggende hensyn, formål og virkemidler?

Når reguleringen for melk endres fra et målprissystem til en volummodell, reduseres virkemidlene som er tilgjengelig for markedsregulator. I rapporten *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket* (Landbruks- og matdepartementet 2015), identifiserte utvalget, ledet av prof. dr. juris. Erling Hjelmeng, følgende elementer i markedsbalanseringen:⁹

- Prisstabilitet: stabile priser for primærprodusenter, og noenlunde ens priser over hele landet.
- Avsetning: alle primærprodusenter i hele landet skal sikres avsetning for vare som har en viss kvalitet.
- Prisuttak: knyttet til jordbruksavtalens forutsetninger om priser på jordbruksprodukter.

I overgangen fra målprissystemet til en volummodell svekkes markedsregulators mulighet til å oppnå markedsbalanse, fordi virkemidlene reduseres. Dette gjelder både prisstabilitet og sikker avsetning. Når det gjelder prisuttak knyttet til jordbruksavtalens forutsetninger om priser på jordbruksprodukter som skal tilrettelegge for bondens inntekt, er virkemiddelet avvirket i sin helhet siden volummodellen baserer seg på en pris som skal klarere markedet, uten noen inntektspolitiske elementer. I det følgende adresseres direktoratets forslag om i) redusert volum på lager, ii) øvre prisgrense og iii) dobbel mottaksplikt opp mot avsetningsmulighetene og mulighetene for å drive prisstabilisering.

i) Redusert volum tillatt på reguleringslager

I volummodellen settes grensene for årlig tillatt reguleringslagring. Reduserte volum tillatt lagt på reguleringslager medfører økte kostnader for markedsregulator dersom man er nødt til å lagre for

⁹ *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket* s.17

egen regning. Når lagringen ikke har hjemmel i markedsreguleringen, vil kostnadsdekningen heller ikke ha det. Kostnaden må i så fall dekkes av markedsregulators kommersielle virksomhet, i strid med prinsippet om å unngå konkurransevridning. Reduserte lagringsmuligheter vil også kunne gi mindre prisstabilitet, dersom regulator blir nødt til å senke prisen for å få solgt overskuddet. Det blir følgelig vanskeligere og/eller dyrere for markedsregulator å oppnå markedsbalanse. Dette gjelder også ved store lagre som kan kreve lavere priser for å oppnå tilstrekkelig rullering. Både lagringsbegrensninger og store reguleringslagre vil være en konkurranseulempet for markedsregulator.

ii) Øvre prisgrense på fem prosent

Prognosering og prissignaler er – som nevnt - det mest kostnadseffektive virkemiddelet for markedsregulator. Reguleringskostnader knyttet til reguleringslagring og andre avsetningstiltak påfører bøndene høyere kostnader i form av økt omsetningsavgift.¹⁰ For å møte sesongmessige variasjoner i råvareproduksjonen og etterspørselen etter meierivarer, vil det være nødvendig å gjøre justeringer i engrosprisen. Prisen er det viktigste virkemiddelet for å skape balanse i markedet. Når det innføres begrensninger i volum tillatt på reguleringslager, bør markedsregulator i større grad få anledning til å utnytte pris som et virkemiddel for å oppnå markedsbalanse. Prisjusteringer innenfor øvrige rammer i lovverket er viktig for å sikre stabil avsetning av melkeråvaren.

Det foreslås opprettholdt en øvre prisgrense for melk på fem prosent. Dette begrenser muligheten for å bruke pris som et virkemiddel for å oppnå markedsbalanse. I volummodellen, som i større grad baserer seg på fri prisdannelse, og hvor andre virkemidler reduseres, er det viktig at regulator har anledning til å justere prisen for å skape markedsbalanse. I andre landbruksproduksjoner som omfattes av volummodellen praktiseres en øvre prisgrense på ti prosent, og det anbefales at denne prisgrensen også anvendes for melk.

iii) Dobbelt mottaksplikt

I perioder med overskudd av melkefett, har markedsregulator mottaksplikt på fløte og smør til en fast pris fra andre meieriaktører under prisutjevningsordningen^{11,12}. Når taket på reguleringslager reduseres, må markedsregulator ta kostnaden ved å ta imot og betale for smør og fløte i overskuddssituasjoner. Det er også foreslått at denne doble mottaksplikten skal skje til en fastsatt pris. Dette påfører for det første markedsregulator ekstra kostnader som ikke blir dekket av omsetningsmidler (dersom taket for reguleringslagring er nådd), og pålegger markedsregulator å finne alternativ anvendelse for fløte og smør de er pålagt å kjøpe fra eksterne aktører. For det andre bidrar den doble mottaksplikten til å gjøre det mer utfordrende for regulator å oppnå markedsbalanse.

¹⁰ *Evaluering av markedsbalansering i jordbruket* s. 29

¹¹ <https://lovdata.no/forskrift/2008-10-22-1136/§5-3-2>

¹² <https://lovdata.no/forskrift/2007-06-29-904/§3>

Bakgrunnen for å gå over til en volummodell for melk, er at modellen baseres på en klareringspris uten notifiseringspliktige elementer. I en modell i større grad basert på fri prisdannelse, er det paradoksalt å innføre et fastpriselement. Faste priser vil heller ikke reflektere sesongmessige variasjoner eller rådende markedsforhold. For øvrig gjelder jo markedsreguleringen for melk, og ikke melkefraksjoner. Man kan spørre seg hvordan en fast pris for en melkefraksjon eller ferdigvare finner sin plass i markedsreguleringen av råvaremarkedet, og innenfor et system som nettopp er lagt om fra målsettinger om prisoppnåelse. For øvrig vises det til anførselene om dobbel mottakspunkt i pkt. 2.2.

4. Avslutning

Formålet med markedsreguleringsordningen er å balansere markedene for sentrale jordbruksvarer. Med en omlegging til volummodellen for melk, blir reguleringsvirkemidlene redusert og balanseringen mer komplisert. Dersom forskrifter og retningslinjer i markedsreguleringen ikke i tilstrekkelig grad vektlegger selve formålet med ordningene, eller legger for stor vekt på «avbøtende tiltak», utfordrer det måloppnåelsen. En velfungerende markedsregulering er en vesentlig del av det landbrukspolitiske byggverket i Norge. Både importvernet og jordbruksavtaleinstituttet er avhengig av markedsbalanse i råvaremarkedene.

Markedsreguleringen må ikke medføre unødvendige kostnader for norske melkebønder. Formålet med ordningen er primært risikoreduksjon for bonde gjennom regulering av råvaremarkedet. Det er også verdt å minne om at norsk melk møter økt konkurranse gjennom import, andre produkter og melkesubstitutter. Det er derfor viktig å legge til rette for en velfungerende markedsbalansering slik at konkurransekraften til det norske landbruket og norsk melk ikke svekkes.

Med vennlig hilsen

Gaute Lenvik
Administrerende direktør

Norsk Landbrukssamvirke
www.landbruk.no