



STORTINGET

Innst. 262 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen

Dokument 8:91 S (2023–2024)

Innstilling fra næringskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bengt Rune Strifeldt, Sivert Bjørnstad og Sylvi Listhaug om endringer i markedsregulatorordningene i landbruket for å bidra til et rettferdig system som både sikrer produksjonsgrunnlag og sunn konkurranse

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer slik at ordningen med en markedsregulator i landbruket avvikles, og at eksisterende målprismodeller fjernes på en måte som sikrer tillit i verdikjeden og rettferdige konkurransevilkår.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tobias Hangaard Linge, Runar Sjøstad, Rune Støstad og Solveig Vitanza, fra Høyre, Olve Grotle, Linda Hofstad Helleland og Lene Westgaard-Halle, fra Senterpartiet, Jenny Klinge, lederen Willfred Nordlund og Per Olav Tyldum, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad og

Bengt Rune Strifeldt, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Rødt, Geir Jørgensen, fra Venstre, Alfred Jens Bjørlo, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 8:91 S (2023–2024) om endringer i markedsregulatorordningene i landbruket for å bidra til et rettferdig system som både sikrer produksjonsgrunnlag og sunn konkurranse. Komiteen viser videre til landbruks- og matministerens brev av 1. mars 2024. Brevet er vedlagt innstillingen. Komiteen viser til etableringen av markedsbalanseringen i Norge gjennom kriseloven av 6. juni 1930, kjent som omsetningsloven. Denne loven ble vedtatt som respons på den utfordrende jordbrukskrisen som oppsto mot slutten av 1920-årene i flere vestlige land.

Komiteen har notert seg at det har vært utbredt praksis blant mange nasjoner å intervensere betydelig i jordbrukssektoren. Etter at omsetningsloven ble vedtatt, har det vært omfattende diskusjon om nødvendigheten og ønskeligheten av spesifikke reguleringer for markedet for jordbruksvarer. Effektivitets- og fordelingsargumenter har blitt fremmet for å underbygge behovet for slik regulering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at teoretisk sett ville et uregulert marked for jordbruksprodukter resultere i betydelige prisvariasjoner, noe som ville medført utfordringer både for produsenter og forbrukere. I et slikt scenario kompliseres planleggingsprosessen for enkelte bønder, og effektiv ressursallokering hindres. Videre kan det føre til usikre forsyningsforhold for forbrukeren.

Komiteen er klar over at jordbruksprisene er underlagt et generelt prispress.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at forsøk på å forbedre økonomien gjennom økt produksjon vil føre til prisfall, som ofte overstiger fordelene ved produksjonsøkningen. I et uregulert marked har forbrukeren en tendens til å realisere hele rasjonaliseringsgevinsten i jordbruket, og dette danner grunnlaget for fordelingsproblemet.

Komiteen viser til at som følge av dette er markedet for mange landbruksprodukter organisert på en annen måte enn for andre matvarer. Prisen fastsettes først, enten som en «målpris» forhandlet med politiske myndigheter eller som en Planlagt Gjennomsnittlig Engrospris (PGE). Deretter gjennomføres kontinuerlige markedsbalanseringstiltak for å oppnå likevekt rundt denne prisen. Disse tiltakene, for eksempel kvantumsreduksjon, utføres av markedsaktører som har blitt utpekt som markedsregulatorer, herunder TINE, Nortura og Felleskjøpet.

Finansieringen av disse markedsbalanseringstiltakene skjer gjennom omsetningsavgift, som bæres av aktørene selv. I tillegg har markedsordningen visse andre funksjoner som ivaretar ulike målsettinger, inkludert mottaksplicht og forsyningsplicht. Mottaksplichten gir primærprodusentene sikkerhet med hensyn til avsetning og bidrar dermed til å opprettholde landbruk over hele landet. Imidlertid kan denne avsetningssikkerheten redusere effektiviteten til produksjonsregulerende tiltak og stimulere til overproduksjon.

Komiteen viser til at forsyningsplichten, som er markedsregulatorens forpliktelse til å forsyne uavhengige aktører med norskproduserte råvarer under gitte betingelser, kan ses på som et konkurransepolitisk virkemiddel innenfor ordningen for å begrense konkurransens påvirkning av markedsregulatorens posisjon. Målet er å sikre at alle industriaktører har lik tilgang til norskproduserte råvarer. Organiseringen av denne delen av markedsregulatorens rolle varierer imidlertid blant de ulike aktørene i dag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne, understreker den betydningen markedsreguleringen har for å sikre landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig produksjon med nasjonale ressurser. Flertallet vil videreføre den viktige rollen som landbruks-samvirkene har som markedsregulator, med en modell som er basert på at bøndene selv tar ansvar for å unngå overproduksjon og finansierer tiltak som gjennomføres av samvirkeorganisasjonene, slik at markedet balanseres. Denne ordningen sikrer tilgang til

norske råvarer for både næringsmiddelindustrien og forbrukere, og samtidig sikres avsetning for bønder i hele landet til forutsigbare priser.

Flertallet viser videre til at markedsregulatorene også har mottaksplicht som gjelder uavhengig av drifts-omfang og hvor i landet produsentene er lokalisert, og derfor er avgjørende for at man kan ha et aktivt landbruk i hele landet. Markedsregulator er også pålagt forsyningsplicht som skal gi de andre markedsaktørene tilgang til råvarer på like vilkår, noe som er et viktig konkurransepolitisk virkemiddel.

Flertallet viser til at tidligere evalueringer har vist at markedsreguleringen fungerer godt, og at modellen er velfungerende og effektiv. Flertallet understreker at det påhviler markedsregulator et betydelig ansvar for å følge med på svingninger i markedet, slik at markedet balanseres og forbrukerne sikres tilgang på norske jordbruksprodukter.

Flertallet merker seg at forslagsstillerne viser til dagens situasjon, hvor det tidvis har vært mangel på norskproduserte matvarer, herunder melkeprodukter og egg. Flertallet registrerer at det på den bakgrunn argumenteres med et behov for endring og avvikling av dagens ordning, men mener dette ikke vil være til fordel for hverken norske bønder eller forbrukere. Flertallet er av den oppfatning at vi gjennom dagens markedsregulatorordninger bygger opp om god matsikkerhet og et stabilt produksjonsgrunnlag for norske bønder.

Flertallet viser til at dagens situasjon i stor grad er påvirket av internasjonale forhold, men også av nasjonale forhold som blant annet økt forbruk. Flertallet mener det er viktig at markedsregulatorene tar med seg erfaringer og lærdom fra den situasjonen som både har vært og som til dels fortsatt finner sted, men understreker videre at de forhold markedet har måttet balansere, nettopp viser viktigheten av den modellen og de ordningene man har i dag.

Flertallet vil igjen fremheve hvordan dagens markedsreguleringssystem med mottaks- og forsyningsplicht sørger for at Norge kan ha et aktivt landbruk i hele landet. Av den grunn vil flertallet understreke hvor viktig dette systemet er for norsk matsikkerhet og beredskap.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne vil understreke at norsk landbruk i mange år har vært en bærebjelke i samfunnet, og at denne rollen bare vil bli enda viktigere i årene som kommer.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Miljøpartiet De Grønne viser til at med stadig mer uforutsigbare klimaforhold og globale han-

delsutfordringer er det essensielt å ha et sterkt innenlands landbruk som kan tilpasse seg og opprettholde produksjonen uavhengig av ytre påvirkninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er opptatt av at bøndene, som kanskje er de fremste representantene for norsk landbruk, er nøkkelen til å opprettholde denne beredskapen og selvforsyningen. Men dersom Norge skal klare å møte de store utfordringene landbruket og norsk matproduksjon står overfor, er det viktig å ikke låse norsk landbruk til eksisterende mønstre som hindrer det å finne en god balanse mellom nødvendige reguleringer og fleksibilitet for innovasjon og vekst. Det handler om å forandre for å bevare. Derfor er det viktig for disse medlemmer å sørge for en dynamisk og konkurransedyktig landbruksøkonomi, da det er avgjørende for å sikre langsiktig økonomisk vekst, innovasjon og velferd.

Markedsbalansering

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil understreke at markedet og verdikjeden for jordbruksvarer besitter en rekke unike karakteristika som differensierer dem fra andre varemarkeder. Det er derfor behov for et balanseringssystem for dette markedet, akkurat som det er behov for et importvern. Samtidig bør målet om økt konkurransekraft understrekes i større grad, og markedsreguleringen bør i større grad ta sikte på å forbedre konkurransen i verdikjeden.

Disse medlemmer mener at konkurranse, parallelt med aktørenes innovasjonsevne, utgjør en vesentlig katalysator for implementeringen av nye bærekraftige produksjonsmetoder, effektive markeder og utviklingen av nye og forbedrede produkter gjennom hele verdikjeden.

Disse medlemmer vil minne om at markedsbalanseringen i landbruket i Norge ble etablert som en kriselov av 6. juni 1930 – den såkalte omsetningsloven. Bakgrunnen var jordbrukskrisen i de vestlige landene, som satte inn mot slutten av 1920-årene.

Mange land har praktisert en utstrakt intervensjon i jordbrukssektoren. Det har i årene etter omsetningsloven ble vedtatt, ved en rekke anledninger vært diskutert om det er spesifikke egenskaper ved jordbruksvaremarkedet som gjør at en slik regulering er nødvendig eller ønskelig. Det har i den forbindelse vært trukket frem effektivitets- og fordelingsargumenter for hvorfor markedet for jordbruksvarer trenger å reguleres.

Disse medlemmer er opptatt av at den teoretiske bakgrunnen for dette er at i et uregulert marked vil prisvariasjonene på jordbruksprodukter være store, noe som skaper utfordringer både for produsenter og forbrukere. Dette vanskeliggjør planleggingen for den enkelte bonden og er et hinder for en effektiv ressursbruk. Det kan også skape usikre tilførselssituasjoner for for-

brukeren. I tillegg møter prisene på jordbruksprodukter et generelt prispress. Det er derfor viktig for disse medlemmer å minne om at forsøk på å bedre økonomien gjennom økte overføringer vil kunne resultere i prisfall som er større enn gevinstene ved produksjonsøkningen. Det har man sett tendenser til etter de siste to jordbruksoppgjørene.

Disse medlemmer viser til at i et uregulert marked står forbrukeren i en posisjon til å ta ut hele rasjonaliseringsgevinsten i jordbruket. Derfor er markedet for en rekke landbruksprodukter innrettet på en annen måte enn markedet for andre matvarer. Her settes det først en pris, enten en «målpris» fremforhandlet med politiske myndigheter, eller en Planlagt Gjennomsnittlig Engrospris (PGE). Deretter gjennomføres det løpende markedsbalanseringstiltak for å skape likevekt i markedet rundt denne prisen. Disse tiltakene, for eksempel for å redusere kvantum, iverksettes av markedsaktører som har fått i oppdrag å være markedsregulator, dvs. samvirkeforetakene, altså TINE, Nortura og Felleskjøpet m. fl. Tiltakene finansieres av aktørene selv, gjennom omsetningsavgift. I tillegg har markedsordningen enkelte andre funksjoner som ivaretar andre målsettinger, bl.a. mottaksplikt og forsyningsplikt.

Disse medlemmer mener det er viktig å huske på at mottaksplikten gir primærprodusentene avsetningssikkerhet og dermed bidrar til landbruk over hele landet. Denne avsetningssikkerheten svekker imidlertid i stor grad effektiviteten til produksjonsregulerende tiltak, og stimulerer således også til overproduksjon. Forsyningsplikten, markedsregulators plikt under gitte forutsetninger til å forsyne uavhengige aktører med norske råvarer til like vilkår, kan ses på som et konkurransepolitisk virkemiddel innenfor ordningen, for å redusere konkurransevirkningene av markedsregulators posisjon. Disse medlemmer er skuffede over hvordan noen av markedsregulatorene ikke synes å ivareta denne oppgaven på en måte som hindrer konkurransevidning. Målsettingen er at alle industriaktører skal ha likeverdig tilgang til norskproduserte råvarer. Disse medlemmer er klar over at denne delen av markedsregulators rolle er organisert ulikt hos de ulike aktørene. Utfordringene knyttet til dette har vi særlig sett hos TINE, og til dels hos Nortura, gjennom deres sammenblanding av markedsregulatorrollen med rollen som den største kommersielle aktøren i markedet. Disse medlemmer har imidlertid registrert Norturas initiativ til å i fremtiden organisere seg på en måte som vil ivareta dette skillet på en måte som ikke virker konkurransevridende eller vil være egnet til å svekke tilliten til deres rolle som markedsregulator.

Disse medlemmer har registrert at disse utfordringene, særlig knyttet til regulering av melkemarkedet, gir en situasjon preget av søksmål. Men også reguleringen av markedet for egg har vært utfordrende. Et felles-

trekk for sektorene er altså at konfliktlinjene står mellom de samvirkene som er markedsregulatorer, og uavhengige aktører. Samtidig har det det siste året, i sektor etter sektor, oppstått underskuddssituasjoner, som den pågående mangelen på egg og melk, og overskuddssituasjoner for kjøtt, som fører til at store mengder varer blir liggende på reguleringslager.

Disse medlemmer vil minne om at disse utfordringene ble løftet allerede i 2015 av det såkalte Markedsbalanseringsutvalget, som leverte en tydelig rapport. Et samlet utvalg tok til orde for endringer, særlig for å øke tilliten, men ingen av de større forslagene som ble fremmet har foreløpig blitt realisert, til tross for at regjeringen Solberg forutså utfordringene som kunne følge av å ikke gjøre endringer. Disse medlemmer vil minne om at bare noen få av endringene som ble fremmet for Stortinget i Meld. St. nr. 11 (2016–2017), ble vedtatt. I Markedsbalanseringsutvalgets rapport ligger det flere konkrete forslag, herunder forslag til deregulering. I den juridiske vurderingen som er vedlagt rapporten, heter det at det har «utviklet seg et eget og særpreget normsystem uten klart definerte rettigheter og plikter, som langt på vei fremstår som frakoblet fra Stortingets lovgivende myndighet». De deregulerte sektorene frukt og grønt og kylling opplever verken større konflikter eller underskudd.

Disse medlemmer har registrert at flere har påpekt at konkurransen i markedene, spesielt for melk, er skjør. Dette gjelder bl.a. Konkurransetilsynet (Dagligvare rapport 2022), Landbruksdirektoratet (Rapport 47/22 utredning om konkurransefremmende tiltak) og en forskningsartikkel i Samfunnsøkonomen 4/2020 av professorene Foros, Hjelmeng og Kind. Sistnevnte påpeker også at innenlands konkurranse, dog innenfor tollvernet, er en forutsetning for innovasjon og produktutvikling.

Disse medlemmer vil også minne om Hjelmeng-utvalgets anbefalinger fra 2019, som reflekterte nettopp dette behovet for å tilpasse konkurransereguleringen til den stadig skiftende økonomiske virkeligheten. Ved å sikre at reguleringene er relevante, proporsjonale og tilpasset de spesifikke behovene i dagens næring, kan man legge til rette for en mer dynamisk og konkurransedyktig økonomi i sektoren, som fremmer innovasjon og vekst.

Hjelmeng-utvalget anbefalte også en grundig gjennomgang og evaluering av eksisterende reguleringer for å sikre at konkurransen ikke begrenses unødige, og at nye aktører ikke hindres i å komme inn på markedet, slik også Konkurransetilsynet nylig har anbefalt.

Disse medlemmer mener at den siste tiden har vist at det åpenbart er behov for en mer fleksibel tilnærming til regulering, spesielt med tanke på raske endringer i teknologi og markedstrender, særlig i lys av utford-

ringene knyttet til dagligvarepriser og konkurranse i hele verdikjeden for mat.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen grundig gjennomgå og evaluere eksisterende reguleringer knyttet til markedsregulatorene for å sikre at ikke konkurransen begrenses unødvendig, eller at det hindrer nye aktører i å komme inn på markedet.»

Sammenblanding av roller

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre ser med bekymring på dagens situasjon, hvor det er et høyt konfliktnivå i flere sektorer samtidig som regulatorene har hatt vanskeligheter med å holde markedene i balanse. Disse medlemmer mener likevel det er klart at landbrukssektorene krever en eller annen form for regulering, og i alle fall tiltak som kan settes inn der det oppstår alvorlig ubalanse. Av hensyn til WTO-forpliktelser er det heller ikke mulig for staten å sette en regulert pris.

Disse medlemmer har ved flere anledninger løftet frem ulike muligheter for å sikre en mer moderne regulering, som vil ivareta alle hensyn bedre enn i dag. Ett alternativ er at pris til bonde settes av et bransjeråd, og at tiltak for å tilpasse produksjonen gjennom året forvaltes av Landbruksdirektoratet. Mer langsiktig produksjonsregulering kan fastsettes gjennom kvoter.

Et annet alternativ er å beholde samvirket som regulator. Dette krever et tydeligere system og prosedyrer for å sikre at aktørene i markedet får lik tilgang til informasjon, slik at regulator ikke oppnår en konkurransefordel. En forutsetning er et tydeligere og reelt skille mellom samvirkets råvare- og industridel, slik Nortura har vurdert. Disse medlemmer vil sterkt understreke at Norsk Melkeråvare må skilles tydeligere fra TINE Partner Industri, da dagens organisering er egnet til å stille spørsmål ved uavhengigheten til TINE Partner Industri og således om det reelt sett er et skille mellom rollen som markedsregulator og rollen som den største kommersielle aktøren i markedet. Dette vil også løse flere konkurransepolitiske utfordringer, slik at det kreves mindre regulering.

Videre mener disse medlemmer at konkurransen i industriledet bør styrkes. Dette krever en tydeligere regulering av regulatorenes forsyningsplikt, med en uavhengig regulator, for eksempel etter modell av telemarkedet. Kompetansen kan legges til Landbruksdirektoratet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre en mer uavhengig markedsregulering gjennom å legge kompetansen for markedsregulering som TINE, Felleskjøpet og Nortura har i dag, til Landbruksdirektoratet.»

Regulering av meierimarkedet

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er opptatte av at forutsetningene for konkurranse på like vilkår må forsterkes. De konkurransefremmende tiltakene i sektoren, som ligger innenfor prisutjevningsordningen, må videreføres og ikke fases ut så lenge konkurransen er like skjev som i dag. Disse medlemmer vil understreke at denne oppfatningen også deles av Konkurransetilsynet.

Per i dag er det bare Q-Meieriene som har tilknyttet egne bønder, med ca. 5 pst. av melkeproduksjonen. Stortinget har ved flere anledninger understreket ønsket om alternativer for bonden. Konkurranse i dette ledet forutsetter at utfordrere både er attraktive som avtakere av melk og at de har avsetningsmuligheter, typisk som innsatsfaktor til egen produksjon.

Disse medlemmer vil minne om at forutsetningen for konkurranse er at det er mulig å oppnå normal avkastning på investeringer. Så lenge samvirket er vertikalt integrert, bør kapitalavkastningen derfra, som legges på melkeprisen, kompenseres. Videre vil disse medlemmer minne om at Norsk Melkeråvare i dag driver uten krav om kapitalavkastning. Enten må et slikt krav innføres, eller så må det gjennomføres et tydelig skille mellom Norsk Melkeråvare og TINE Partner Industri. Så lenge samvirket er vertikalt integrert, skapes det strukturelle ulemper for utfordrere som må kompenseres. I dag kompenseres disse bare delvis, og da gjennom prisutjevningsordningen.

Disse medlemmer vil også understreke at kvoteordningen, som setter produksjonstak for hvert bruk og for hvert distrikt, vanskeliggjør effektiv konkurranse om leveranser fra bøndene, fordi produksjonen er låst til regioner hvor det kanskje ikke finnes alternative avtakere av melken. Samtidig påfører ordningen årlige kostnader i størrelsesordenen 500 mill. kroner ved at aktive produsenter leier kvoter fra aktører uten aktiv produksjon.

Disse medlemmer mener likevel at endringer i nettopp kvoteordningen vil tvinge seg frem på grunn av obligatorisk overgang til løsdrift, fordi en rekke bruk vil bli stående uten produksjon.

Disse medlemmer vil også løfte frem utfordringene knyttet til at rammebetingelsene, særlig i melke-sektoren, for tiden er i spill. Dette skyldes for det første en nødvendig WTO-tilpasning og fjerning av målprisen (se Landbruksdirektoratets rapport 13/24 Alternativer til målprismodellen for melk). Dette har skapt en helt ny situasjon i sektoren, siden målpris og målprisuttak er en forutsetning for mange andre ordninger. Videre har regjeringens målsetting om å fase ut de konkurransefremmende tiltakene – i strid med det såkalte Melkeforliket fra 2007 – skapt usikkerhet og konflikt i sektoren.

Disse medlemmer er bekymret over at status for flere sektorer altså er svak konkurranse, vekselvis un-

derdekning/overskudd, stadige konflikter, manglende tillit samt et regelverk som ikke fungerer.

Egg

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil derfor også minne om at dagens markedsregulering av egg de seneste årene har vist seg å ha en rekke svakheter. Blant annet begrenser reguleringen den frie konkurransen og hemmer aktørers muligheter for å etablere seg og vokse i markedet. I likhet med i fjørfesektoren er det i eggproduksjon relativt få aktører, og produksjonen skjer primært på Østlandet, i Rogaland og Trøndelag. Eggsektoren står for en liten andel av produksjonsinntektene i norsk jordbruk.

Disse medlemmer ser at markedet for egg karakteriseres av flere markante forbrukstoppunkter gjennom året, særlig i periodene rundt jul, påske og 17. mai. Samtidig er produksjonen av egg relativt stabil gjennom året. Denne stabiliteten sikrer tilstrekkelig forsyning av konsumegg selv i perioder med høy etterspørsel, samtidig som den norske eggproduksjonen er dimensjonert for å forsyne eggeplommeprodukter, som for eksempel råvare til majones, med norske råvarer.

Egg har imidlertid en begrenset holdbarhet, og det er derfor nødvendig å sikre tilgjengeligheten av ferske egg for å dekke etterspørselen i markedet for konsumegg, altså til forbruker i butikk. Denne balansen mellom produksjon og etterspørsel er av avgjørende betydning for å opprettholde et velfungerende marked og tilfredsstillende forbrukernes behov for ferske egg gjennom året.

Disse medlemmer viser til at de siste årene har markedsbalanseringen for egg hatt utfordringer. Siden overgangen til det nye driftssystemet i 2012 har det vært overproduksjon av norske egg, men det siste året har situasjonen endret seg, og det har oppstått eggmangel. For å håndtere kortsiktige overskudd brukes normalt markedstilpasning, mens langsiktige overskudd bestemmes av prisen i markedet. I forbindelse med overgangen til de nye driftssystemene økte de fleste eggprodusentene kapasiteten opp til den øvre grensen tillatt av konsesjonene. Dette har ført til at mange har nybygg og høy gjeld, noe som gjør tilbudet av egg uelastisk på kort sikt og mindre følsomt for endringer i prisen.

Etter omorganiseringen i 2012 og endringene i markedet, hvor det er relativt få produsenter med stor grad av vertikal integrasjon og sterk konsentrasjon av eggproduksjonen, har lovpålagt mottakplikt og forsyningsplikt i eggsektoren liten reell landbrukspolitisk betydning. Derfor mener disse medlemmer at tiden er inne for å fjerne reguleringen på dette feltet.

Disse medlemmer viser til de positive erfaringene fra utviklingen av markedsreguleringen for kylling. Fjørfesektoren ble tatt ut av markedsreguleringen i 2007, og målprisen avvirket. Det betales fortsatt omset-

ningsavgift til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Norturas markedsandel er siden den gang redusert fra 70 pst. til cirka 30 pst. og det er grunn til å tro at samme omlegging av eggsektoren vil bidra til økt konkurranse og et mer velfungerende marked til fordel for norske forbrukere.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen avvikle markedsreguleringen på egg og i stedet tilrettelegge for at det legges om til kontraktproduksjon tilsvarende som for kylling.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener landbrukspolitikken må innrettes på en slik måte at det stimulerer til vekst og produksjon gjennom å gi bøndene større frihet til å utvikle egen virksomhet. Disse medlemmer mener en deregulering av landbruket vil komme bonden og forbrukeren til gode, gjennom tilrettelegging for effektiv drift og økt innovasjon i landbruket. Dagens ordning med landbruksoppgjør, markedsregulatorordning og tollvern er i stor grad et planstatsregulert administrativt system, hvor man bestemmer seg for priser og kvantumet man skal produsere og selge, uten å ta tilstrekkelig hensyn til etterspørsel. Dette er et system som er overmodent for endring, hvor bondens inntekter er politisk styrt, mens utgiftene er markedsstyrt.

Disse medlemmer mener det er en svært uheldig rolleblending at markedsregulatorene regulerer markedet de selv har kommersielle interesser i. Dette ved at man har latt samvirkebedrifter som TINE og Nortura være både markedsregulator, produsent av varer i samme selskapsstruktur og markedsaktør. Dette har ført til at man lenge har vært i tvil om hvorvidt det har vært reell likebehandling av aktørene i verdikjeden, og om man har kunnet sikre en rettferdig konkurranse mellom aktørene. Disse medlemmer mener dette svekker tilliten til markedsreguleringsordningen og til landbrukspolitikken som helhet, og fører til økte priser for forbruker.

Disse medlemmer viser til at det svært nylig har vært mangel på både melk og egg i butikkene, og at kommersielle aktører på markedet som Q-meieriene og Den Stolte Hane har vist frustrasjon mot markedsreguleringen i flere mediesaker.

Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet i regjering sørget for flere dereguleringer i landbruket for å tilrettelegge for flere heltidsbønder, økt produksjon og et godt tilbud til forbrukeren. Resultatet av disse grepene var naturlig nok at produksjonen økte der det var markedsmessig etterspørsel, og at konkurransen i verdikjeden for øvrig styrket seg. Bønder økte investeringene og hentet en stadig større del av sine inntekter fra markedet fremfor fra staten. Disse medlemmer

mener regjeringen Støres landbrukspolitik, som i større grad baseres på statlige støtteordninger og reguleringer, både hindrer bøndenes investeringsmuligheter og øker matvareprisene for sluttforbrukeren.

Disse medlemmer viser til dereguleringen av kylling, som førte til at kyllingproduksjonen ble endret fra en sideproduksjon til heltidproduksjon, og som også bidro til bedre dyrevelferd. Samtidig har dette ført til lavere kostnader for forbruker, og konsumet av kyllingprodukter er økt. Disse medlemmer viser til at eggproduksjon i dag er en sideproduksjon grunnet den konsesjonsfrie grensen. Dagens markedsregulering av egg med forsyningsplikt bidrar i noen grad til å sikre volum for markedsaktører, men den er også en vesentlig begrensning for fri konkurranse fordi den hindrer aktører i å ta store, nye posisjoner. Konsesjonsgrensene setter også sterke begrensninger for produksjon hos hver enkelt bonde, og dette resulterer i at eggproduksjon er en av de produksjonsformene med lavest inntjening for bønder i markedet. Disse medlemmer mener man vil oppnå samme effekt ved å fjerne markedsregulatorordningen for egg som man oppnådde innenfor kyllingproduksjon. Dette vil føre til heltidsproduksjon og bedre inntjening for bonden, og markedet og forbruker får bedre tilgang til produktene til en lavere kostnad.

Disse medlemmer mener markedsreguleringsordningen baseres på utdaterte planøkonomiske prinsipper, der det i senere tid er oppstått flere tilfeller der produksjonen ikke møter markedets etterspørsel.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer slik at ordningen med en markedsregulator i landbruket avvikles, og at eksisterende målprismodeller fjernes på en måte som sikrer tillit i verdikjeden og rettferdige konkurransevilkår.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at effektiv markedsregulering er sentralt for stabilitet og lønnsomhet for bonden, og avgjørende for norsk selvforsyning. Uten markedsregulering ville bondens betaling, og forbrukernes priser, svingt mye mer.

Disse medlemmer viser videre til at konklusjonene knyttet til underdekning av egg er svært overdrevet. En prosent for lite melk er ikke en stor krise. Særlig etter et år med tørke på Østlandet, uværet «Hans» og dårlig lønnsomhet. Eggmangelen kan i stor grad forklares med økt etterspørsel etter norsk egg etter at Sveriges største eggprodusent måtte avlive over 1,1 millioner høns etter salmonellautbrudd.

Disse medlemmer mener derfor at markedsregulering må videreutvikles og styrkes, ikke avvikles. Disse medlemmer mener at tilliten til markedsreguleringen er helt avgjørende for å opprettholde dens

legitimitet. Tilliten må være total, den tåler ikke at det kan settes spørsmålstejn ved den. Disse medlemmer mener det er naturlig at flertallet av norske melkeprodusenter gjennom samvirket TINE SA har rollen som markedsregulator, men disse medlemmer anerkjenner også de mulige interessekonfliktene som finnes mellom råvare- og industriledet.

Disse medlemmer mener at Norsk Melkeråvare bør være tydelig adskilt fra TINE Partner Industri, da dagens organisering fører til at det stilles spørsmålstejn ved uavhengigheten til TINE Partner Industri, og dermed om det reelt sett er et skille mellom rollen som markedsregulator og rollen som den største kommersielle aktøren i markedet.

Disse medlemmer viser til at det allerede er innført et regnskaps- og revisjonsmessig skille mellom Norsk Melkeråvare og TINE Partner Industri. Dermed ligger det til rette for at markedsregulatorrollen kan flyttes fra TINE SA til Norsk Melkeråvare. Disse medlemmer viser til at en slik løsning vil kunne sørge for at markedsregulator ikke samtidig er den største kommersielle aktøren i markedet, og dermed bidra til å sikre legitimitet. Disse medlemmer understreker at en slik løsning også kan ha negative og andre utilsiktede konsekvenser, og den bør derfor utredes.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal utrede en flytting av markedsregulatorrollen for melk fra TINE SA til Norsk Melkeråvare for å sikre legitimitet og tillit til markedsreguleringen, og komme tilbake til Stortinget senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2025.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen grundig gjennomgå og evaluere eksisterende reguleringer knyttet til markedsregulatorene for å sikre at ikke konkurransen begrenses unødvendig, eller at det hindrer nye aktører i å komme inn på markedet.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sikre en mer uavhengig markedsregulering gjennom å legge kompetansen for markedsregulering som TINE, Felleskjøpet og Nortura har i dag, til Landbruksdirektoratet.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen avvikle markedsreguleringen på egg og i stedet tilrettelegge for at det legges om til kontraktproduksjon tilsvarende som for kylling.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer slik at ordningen med en markedsregulator i landbruket avvikles, og at eksisterende målprismodeller fjernes på en måte som sikrer tillit i verdikjeden og rettferdige konkurransevilkår.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen sette ned et bredt sammensatt utvalg som skal utrede en flytting av markedsregulatorrollen for melk fra Tine SA til Norsk Melkeråvare for å sikre legitimitet og tillit til markedsreguleringen, og komme tilbake til Stortinget senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2025.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:91 S (2023–2024) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bengt Rune Strifeldt, Sivert Bjørnstad og Sylvi Listhaug om endringer i markedsregulatorordningene i landbruket for å bidra til et rettferdig system som både sikrer produksjonsgrunnlag og sunn konkurranse – vedtas ikke.

Oslo, i næringskomiteen, den 16. april 2024

Willfred Nordlund

leder

Lene Westgaard-Halle

ordfører

VEDLEGG



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Statsråden

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref
HM/AH

Vår ref
24/378-

Dato
1. mars 2024

Dokument 8:91 S (2023-2024) - Representantforslag om endringer i marknadsregulatorordningane i landbruket for å bidra til eit rettferdig system som både sikrar produksjonsgrunnlag og sunn konkurranse

Representantane Strifeldt, Bjørnstad og Listhaug har fremma følgjande representantforslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om nødvendige endringer slik at ordningen med en markedsregulator i landbruket avvikles, og at eksisterende målprismodeller fjernes på en måte som sikrer tillit i verdikjeden og rettferdige konkurransevilkår.»

I representantforslaget vert det hevda at marknadsregulatorane Tine og Nortura har svikta når det gjeld å sikre at norsk produksjon skal dekke den innanlandske etterspurnaden av mjølk og egg. Eg er oppteken av at det til ei kvar tid er nok norsk mat i butikken. Men vi har inga matkrise i den tyding at folk ikkje får kjøpt egg eller mjølkeprodukt.

Knappheita på egg, som somme tider har ført til mangel på egg i nokre butikkar, skuldast ein kombinasjon av auka innanlandsk forbruk av konsumegg og auka etterspurnad etter norske egg til industriføremål. I staden for som normalt å importere egg ønskjer industrien å kjøpe norske egg som følgje av fugleinfluensautbrot internasjonalt og ei svakare norsk krone. Dette kunne ein ikkje forutsjå.

At vi i dag er i ein situasjon der vi må importere eit volum tilsvarande om lag 1 prosent av mjølka vi produserer i Noreg, skuldast mellom anna feil prognosering frå Tine. Som marknadsregulator, burde Tine tatt tak i den lave mjølkeleveransen tidlegare enn dei gjorde, og sett inn tiltak for å auka produksjonen. I slike situasjonar skal prioriteringsregelverket nyttast, der flytande mjølkeprodukt skal prioriterast, dernest ost og til slutt tørrmjølk.

Marknadsregulatorane må trekke lærdom av dei erfaringane vi nå har for mjølk og egg. Men situasjonen i dag er ikkje eit argument for korkje å fjerne eller svekke dei ordningane vi har for matproduksjon i Noreg. Den er snarare eit argument for å styrke dei. Norske forbrukarar skal òg i framtida ha trygg mat til overkomelege og stabile prisar, samstundes må bøndene som produserer varene få skikkeleg betalt.

Den norske modellen for landbrukspolitikken er basert på at bøndene sjølv må dekke kostnadene ved overproduksjon gjennom reduserte avrekningsprisar for råvarene og auka omsetningsavgift for å finansiere kostnadane til å balansere marknaden. Av di jordbruket har det økonomiske ansvaret for overproduksjon, må dei ha ansvaret for marknadsbalanseringa. Derfor er ansvaret for den lagt til Omsetningsrådet og marknadsregulatorane.

Tilbodssida i produksjon av jordbruksråvarer har nokre særtrekk samanlikna med andre vareproduserande næringar. Jordbruksproduksjon er ei biologisk næring som ikkje kan endre produksjonen på kort sikt. Fleire råvarer har svært lang produksjonssyklus, i praksis kan det gå fleire år frå ein bestemmer seg for å starte, utvide eller fortsette produksjonen, til råvara er ferdig produsert. Det er heller ikkje mogleg å sette produksjonen «på vent» undervegs.

Etterspurnaden er prega av låg priselastisitet. Det betyr at ein i ein uregulert marknad vil få svært store prisfall om det er for stor produksjon i høve til etterspurnaden, og sterk prisvekst om det er for lite varer i marknaden. Summen av dette gjer at det er naudsynt å regulere marknaden. Dette er til gode for både produsentane og forbrukarane.

Det viktigaste tiltaket for å oppnå ein best mogleg balanse mellom norsk produksjon og forbruk er bruk av prissignal til produsentane (avrekningspris) og marknaden (engrospris). For at prissettinga skal kunne nyttast til dette føremålet, må marknadsregulator vere ein aktør i varetraumen, slik Tine og Nortura er i dagens landbrukspolitik. Eg vil og peike på at Tine og Nortura si utarbeiding av prognosar om tilførsel og forbruk av mjølk, kjøtt og egg, både på kort og lang sikt, er avgjerande for marknadsbalanseringa. Som marknadsaktør oppnår dei den naudsynte kompetansen for at prognosane har tilstrekkeleg kvalitet.

Tiltaka som gjennomførast som ein del av marknadsbalanseringa skal vere mest mogleg kostnadseffektive. Det at bøndene, som betaler reguleringa gjennom omsetningsavgift, og er eigar av marknadsregulatorane er eit viktig insitament til at dette vert følgt.

Marknadsregulatorane har i tillegg til ansvaret for å balansere marknaden plikt til å ta i mot/hente leveransar frå alle produsentar til same vilkår som gjeld for produsentane som er medlemmer hjå marknadsregulator. Denne mottaksplikta gjeld uavhengig av driftsomfang og kor i landet produsentane er lokalisert, og den er avgjerande for at vi kan ha eit aktivt landbruk i heile landet. Marknadsregulator er og pålagt ei forsyningsplikt som skal gi dei andre marknadsaktørane tilgang til råvarer på like vilkår, noko som er eit viktig konkurransepolitisk verkemiddel.

Alternativet til dagens marknadsreguleringsystem vil vere kontraktproduksjon, og innanfor ein slik modell kan ikkje mottaks- og forsyningsplikta vi har i dag bli vidareført.

Med grunnlag i det eg har nemnd over finn eg ikkje grunnlag for å endre gjeldande modell for marknadsregulering. I representantforslaget er det vidare vist til at det no er lagt fram eit fagleg grunnlag til årets jordbruksoppgjer, som blant anna ser på alternativ regulering dersom målprisen for mjølk vert avvikla.

Ved jordbruksoppgjeret i fjor var avtalepartane samde om å vurdere endringar i marknadsordningane for korn og mjølk på grunn av det berre er eit avgrensa handlingsrom for vidare målprisutvikling frå 2024. For at vi frå norsk side skal kunne følge opp forpliktingane vi har etter WTO-avtalen, la ei partssamansatt arbeidsgruppe 1. februar fram ein rapport med prioriteringskriterier og vurderingar som grunnlag for avgjersler om målprissystemet.

Regjeringa vil komme tilbake med forslag om dei naudsynte endringane i målprissystemet, inklusiv endringar i forskrifter mv. Det vil leggjast vekt på at endringane vert gjennomført på ein måte som sikrar både tillit i verdikjeda og rettferdige konkurransevilkår.

Med helsing



Geir Pollestad

