



Dokument nr. 8:53

(2004-2005)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm

Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om å etablere likeverdige konkurranseforhold mellom landbrukssamvirket og andre private aktører i matvaresektoren.

Til Stortinget

BAKGRUNN

Forslagsstillerne mener tiden er moden for å etablere et nytt markedsreguleringsystem for å fjerne en av årsakene til problemene i landbrukssektoren. Dagens system gir markedsregulator muligheter til å utnytte markedsreguleringen til egen fordel, så lenge regulator også er en kommersiell aktør i markedet. Ved å modernisere systemene legges grunnlag for likeverdige konkurranseforhold og større effektivitet i landbruket.

Innledning

Lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer

Mellombels lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer av 1930 (omsetningsloven) - ble innført som en kriselov. Denne kriseloven gjelder fremdeles for omsetning av jordbruksvarer, om lag 70 år etter. Selv om omsetningsloven er blitt endret, og Omsetningsrådet har en noe annen sammensetning, er det de samme prinsippene som ligger til grunn for omsetningen av jordbruksvarer i dag som det var på 1930-tallet.

Omsetningsloven ble en varig lov i 1936, loven i seg selv er veldig generell. Lovens formål (§ 1) er å fremme omsetningen av kjøtt av storfe, kalv, sau, reinsdyr og fjørfe, flesk, korn, og oljefrø, melk, smør, ost, egg, pelsdyrskinn, reinsdyrskinn og hagebruks- og gartneriprodukter. Det står ikke i loven hvilke til-

tak som kan/bør brukes for å oppfylle lovens formål. Loven § 5 gir imidlertid fullmakt til å kreve inn en avgift på omsetningen av de produkter som er nevnt i § 1. Disse midlene skal disponeres for å fremme omsetningen av de samme produkter.

Med hjemmel i omsetningsloven har Omsetningsrådet vedtatt en rekke retningslinjer og regler som markedsaktørene må rette seg etter. Det er disse retningslinjene og regler som er bakgrunnen for den regulering som vi i dag ser i det norske landbruksmarked. Dette regelverket fastsetter bl.a. hvilke reguleringstiltak som er tilskuddsberettiget.

Det finnes ulike typer avsetningstiltak, alt etter hvilke oppgaver tiltakene er ment for. En vanlig inndeling av hovedgruppene av tiltak er følgende:

Reguleringseksport er blant de mest omdiskuterte virkemidler omsetningsloven hjemler. For å unngå at produksjonen presser prisene under det som er fastsatt i Jordbruksavtalen, eksporteres «overskuddet» som regel til tapsbringende pris. Dette tapet fellesfinansieres gjennom omsetningsavgiften. Det finnes riktignok kvoter som regulerer omfanget, men disse utgjør i volum 2000-3000 tonn, og er således av betydelig omfang.

Selv om det gjennomføres tilbakeholdelse av varer fra markedet, må varene før eller senere markedsføres og levering fra reguleringslagrene kommer inn som et reguleringstiltak.

Billigsalg betyr at avsetningen forsøkes økt ved at varen tilbys til lavere pris i et begrenset tidsrom eller for et begrenset kvantum. Billigsalg har vært benyttet for de fleste vareslag. Salg med frysefradrag er også en form for billigsalg. Denne tilbakeføringen til markedet gjennom billigsalg kan medføre betydelige problemer for private aktører, som for egen dekning både må ta kostnader ved å legge varer inn på lager og ved eventuelt billigsalg. Men da markedsregulator er prisledende, får billigsalg konsekvenser for private

aktører. Det seneste eksempelet på dette er da Norsk Kjøtt som er markedsregulator for bl.a. sauekjøtt satte ned prisen på lam, noe som medførte et verditap på det lageret Fatland AS hadde på lam på ca. fem mill. kroner.

Suppleringsleveranser er overføring fra overskudds- til underskuddsområder innenfor rammen av et landsomfattende markedsreguleringssystem. Dette er et benyttet virkemiddel for en del vareslag. Imidlertid har den strukturendring og spesialisering markedsregulator gjennomfører negative konsekvenser for private aktører, fordi tiltakene optimaliserer samvirkets egne behov, men påfører private aktører større kostnader, m.a. til frakt.

Alternativ innenlands anvendelse. Dette betyr stort sett tilbaketrekking av varer fra det ordinære marked for levering til nedskrevet pris til industriell anvendelse eller før.

Omsetningsrådet baserer seg på inntekter fra en varierende omsetningsavgift fra produsenter (som nevnt foran), samt bevilgninger over Jordbruksavtalen. Selv om alle produsenter må betale omsetningsavgift til Omsetningsrådet, er det i praksis bare Landbrukssamvirket som får støtte. Private produsenter kan få støtte, men det hører til unntakene. Derfor mener forslagsstillerne at Omsetningsrådets virksomhet er konkurransevridende og representerer en styrking av Landbrukssamvirket på bekostning av private produsenter.

Situasjonsbeskrivelse

Bidraget til Omsetningsrådet fra produsentene (jordbruket) via omsetningsavgiften er på papiret betydelig, men skattebetalerne og forbrukerne bidrar også til å dekke den regningen gjennom statsbudsjettets overføringer samt ved at pris til forbruker i Norge er for høy på viktige matvarer. En kostnadsdrivende høyprissituasjon som klart skyldes at markedet ikke tillates å fungere.

Forslagsstillerne mener man i tillegg bør peke på Omsetningsrådets spesielle situasjon som offentlig lovbeskyttet maktorgan som har gitt rådet myndighet til å bevilge penger til kampanjer rettet mot vedtatt ernæringspolitikk. Således har skattebetalerne via Omsetningsrådet, ufrivillig betalt titalls millioner kroner til reklame for mer fettbruk, samtidig som de samme skattebetalerne via Statens Ernæringsråd har bevilget millioner til kampanjer for mindre fettbruk.

Gjennom den maktkonsentrasjon og de store fullmakter som er konsentrert i Omsetningsrådet, er landbrukets samvirkeorganisasjoner gitt tilnærmet full kontroll over store deler av befolkningens næringsmiddeltilgang.

Endrede forhold tilsier at eldre lover og regler bør gjennomgå med tanke på revisjon. Forslagsstillerne ønsker i dette forslaget først og fremst å rette et kritisk søkelys på de markedsreguleringssystemene

som eksisterer i dagens jordbrukssystem.

Prinsipielt mener forslagsstillerne at markedsreguleringssystemene, som er hjemlet i omsetningsloven, bør oppheves og erstattes med markedspris. En slik løsning gir forbrukerne makt på bekostning av produsentene. Det er et mål i landbrukspolitikken at det skal være fri konkurranse, men det viser seg problematisk å få dette til med de rådende markedsreguleringssystemene. Erfaringene fra frukt- og grøntsektoren er gode etter at det ble innført reell konkurranse. Da det er vanskelig å skaffe et flertall for en slik løsning viser erfaring at det subsidiært er viktig å skille markedsreguleringssystemet som offentlig myndighetsutøvelse og det å være en aktør på markedet. Slik situasjonen er i dag er markedsregulatorne Prior, Gilde og TINE samtidig dominerende markedsaktører. Derfor er det vanskelig å bygge opp et normalt konkurransestystem på disse regulerte områdene. I tillegg kan markedsreguleringssystemene slik de er innrettet i dag, virke konkurransevridende ved at de gir forskjellige kostnader, fordeler og ulemper i forhold til tilgang på nødvendige innsatsvarer, fordeler og ulemper i forhold til avsetningsmuligheter og ulik tilgang til informasjon. Det er derfor av fundamental betydning å skille markedsreguleringsmyndigheten og rollen som aktør i markedet. Forslagsstillerne mener på denne bakgrunn at det må etableres et nytt markedsreguleringssystem som fjerner årsaken til problemene.

Internasjonale forhold

I tillegg til endringer i innenlandske forhold gir den internasjonale utvikling signal om endrede rammevilkår for jordbruket med større begrensninger i mulighetene for nasjonal virkemiddelbruk. Nå som rammene er lagt for de videre WTO-forhandlinger er det viktig at Norge tidlig søker å tilpasse våre rammevilkår for jordbruket til en ny konkurransesituasjon. Det er viktig å legge til rette for at norsk produksjon kan overleve i en fremtidig situasjon med friere konkurranse og da må vi begynne å justere rammevilkårene nå. Et viktig moment i en slik modernisering vil være å fjerne de foreldede markedsreguleringssystemene.

Rammeavtalen i WTO sier at gul støtte (prisstøtte) skal reduseres vesentlig, og at det er de med høyest støtte som skal kutte mest. Den norske gule støtten i dag er på rundt 11 mrd. kroner.

Som eksempel på en annen markedsordningsmodell kan vises til den minsteprisordning man har innenfor EUs felles landbrukspolitik der omtrent 90 pst. av all jordbruksproduksjon er omfattet av markedsordninger. Ordningen fungerer på den måten at det fastsettes tre priser ved starten av produksjonsåret, basispris, terskelpris og intervensjonspris. Men i dette systemet har man ingen markedsregulator slik man har i Norge. Det er altså ingen aktør som har i

oppgave å regulere markedet samtidig som man konkurrerer på det samme markedet. Grunnlag for en konkurransevridning som eksisterer i den norske modell finnes ikke her.

Markedsregulering for egg og fjørfe

Med bakgrunn i det som er nevnt foran mener forslagsstillerne det er mye som taler for at reguleringer av egg- og fjørfesektoren bør oppheves.

Markedsreguleringen utøves gjennom ulike tiltak i markedet, og finansieres over omsetningsavgiften for egg og fjørfekjøtt. Tiltakene administreres av Omsetningsrådet.

Markedsreguleringen av egg og fjørfekjøtt består av avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Avsetningstiltak er strakstiltak som iverksettes for å regulere markedet, mens faglige tiltak og opplysningsvirksomhet er tiltak av forebyggende og mer langsiktig karakter.

Prior Norge er markedsregulator i egg- og fjørfesektoren. Markedsregulator har den utøvende funksjonen i markedsreguleringen, gjennom å foreslå og gjennomføre reguleringstiltak.

For egg og fjørfeprodukter er det kort periode fra beslutning om produksjon til produktet er klart for salg. Dette burde også gjøre det mulig å foreta produksjonsplanlegging med tilpasning av produksjonen til det innenlandske forbruket. I utgangspunktet skulle derfor markedene for egg og fjørfe være håndterlige med tanke på å unngå overskuddsproduksjon og oppnå mer effektiv ressursbruk også uten offentlig markedsregulering. Det bør dessuten understrekes at produksjonen av regulerte produkter, som kylling, er igangsatt som ren næringsvirksomhet, og også bør betraktes som ren næringsvirksomhet. Produksjonen har heller ingen stor landbrukspolitisk betydning og omfatter få produsenter. Kyllingproduksjon har stort sett like stort trykk hele året, og det er derfor ikke behov for en lovfestet reguleringsplikt for å kunne håndtere dette markedet.

Det er i denne sammenheng relevant å peke på statens tilbud ved årets jordbruksforhandlinger, hvor departementet viser til at det er svært lite behov for markedsregulering av kylling, og at det ikke er store problemer med å foreta tilpasninger i forhold til markedets behov gjennom produksjonsregulering hos den enkelte aktør. De private fjørfeprodusentene sier også at det ikke er behov for markedsregulering for kylling. Et eksempel på dette er transportarbeiderstreiken i 2004, som dokumenterer reguleringsens overflødighet. Streiken hadde en varighet på fire uker og fem dager, omtrent samme lengde som livsløpet til en kylling. De private slakteriene hentet i hele perioden inn fra bøndene, slaktet som normalt og frøs inn på eget lager. De private aktørene igangsatte tidlig under streikeprosessen en tilpasning i ruging av egg til kylling, dermed også fremtidig innsett av kyl-

ling. Dette for å skape et fremtidig rom i markedet for omsetning av allerede produsert vare.

Forslagsstillerne gir den anbefaling vedrørende egg- og fjørfesektoren at markedsreguleringen med hjemmel i lov til å fremja umsetnaden av landbruksvarer bør oppheves.

Markedsregulering for kjøtt

Markedsreguleringen av kjøtt består av avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Avsetningstiltak er strakstiltak som iverksettes for å regulere markedet, mens faglige tiltak og opplysningsvirksomhet er tiltak av forebyggende og mer langsiktig karakter.

Gilde Norsk Kjøtt BA er markedsregulator som innebærer en oppgave med å overvåke markedet for kjøtt og sette i verk tiltak for å regulere produksjonen når prisen som oppnås i markedet ikke treffer målprisen. Gilde er også pålagt en mottaksplikt av alle slaktedy og avsetningsplikt i perioder med lite kjøtt. For disse oppgavene blir Gilde kompensert.

Kjøttindustrien i Norge sysselsetter om lag 13 000 mennesker og er den største bransjen innenfor landbruksbasert næringsmiddelindustri. Det finnes mer enn 200 frittstående privateide foretak som har sitt daglige virke innen kjøttsektoren.

Gilde er tildelt rollen som markedsregulator, men er samtidig den dominerende aktøren i kjøttmarkedet. I praksis betyr dette at samvirket har ca. 75 pst. av slaktingen mens private aktører har ca. 25 pst. For skjæringen er forholdet at samvirket har 60 pst. og private har 40 pst., mens det for industriell bearbeiding er slik at samvirket har ca. 43 pst. og privat industri har 57 pst. (2002).

Måten markedsregulatorordningen er organisert på i dag medfører fare for konkurransevridning og legger ikke til rette for den gode konkurransen som er et landbrukspolitisk mål i Norge. ECON Analyse påpeker dessuten i sin rapport «Bør markedsreguleringsordningen for kjøtt slaktes?», på flere momenter i ordningen som kan medføre konkurransevridninger mellom Gilde som markedsregulator og uavhengige bedrifter i kjøttbransjen. Markedsreguleringsmyndigheten gir Gilde mulighet til å:

- a) Få dekket kostnader til regulering som en kommersiell aktør i markedet uansett vil ha.
- b) Utnytte markedsregulatorinformasjon til å tilpasse seg kommersielt i markedet.
- c) Utnytte god råvaretilgang som følge av markedsreguleringsansvaret.
- d) Utnytte avsetningskanaler som frittstående aktører ikke har.

Markedsreguleringsordningen pålegger også regulator noen plikter som informasjonsplikt, opplysningsplikt og forsyningsplikt.

Forslagsstillerne mener det er på høy tid å få gjort noe med konkurransevidningsproblemene mellom Gilde og frittstående aktører innenfor kjøttproduksjon slik at man for fremtiden unngår det samfunnsøkonomiske tapet denne konkurransebegrensningen gir. Det kan tenkes flere alternativer til dagens markedsreguleringsordning som i større eller mindre grad vil løse de konkurransemessige problemene og redusere de samfunnsøkonomiske tapene som følge av dagens ordninger. Alternativet som i størst grad vil løse problemet med konkurransevidning mellom aktørene i markedet og løse den generelle konkurransedeppeffekten, som dagens ordning har, er utvikling av markedsreguleringsordningen i sin helhet. Forslagsstillerne har det som et langsiktig mål, men antar at det vil være fornuftig med en trinnvis fremrykking ved at markedsreguleringen overtas av myndighetene eller et offentlig eiet selskap. En mellomløsning som i stor grad vil løse konkurransevidningsproblemene er altså å skape et juridisk skille mellom markedsregulator og Gilde. Dette kan gjøres ved at dagens markedsreguleringsoppgaver som Gilde i dag gjør, skilles ut i et eget selskap som eies og drives av det offentlige, eller at reguleringsoppgavene overføres til Statens landbruksforvaltning. Siden Gilde er et privat selskap forutsetter en slik oppdeling en avtale mellom staten og Gilde, basert på at de anlegg som er finansiert av omsetningsmidler, overføres sammen med det administrative apparat som gjennomfører reguleringsoppgavene. For øvrig må det fremforhandles en avtale basert på at omsetningsloven endres slik at reguleringsmyndigheten flyttes bort fra samvirkeorganisasjonen.

Markedsregulering for melk

Markedsreguleringen av melk har som formål å sikre produsenter av melk stabil avsetning og stabile priser i tråd med jordbruksavtalens bestemmelser. Samtidig skal den sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris. Markedsreguleringen utøves gjennom ulike tiltak i markedet, og finansieres over omsetningsavgiften for melk.

Markedsreguleringen av melk består av avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Avsetningstiltak er strakstiltak som iverksettes for å regulere markedet, mens faglige tiltak og opplysningsvirksomhet er knyttet til forebyggende og mer langsiktige tiltak.

TINE BA er markedsregulator i melkesektoren. TINE opererer innenfor alle nivåer av verdikjeden for meieriprodukter, fra innsamling av råmelk fra bonde til kjøp og salg av de fleste typer meieriprodukter. Flere av de konkurrerende meieriprodusentene er avhengige av å kjøpe råvare fra konkurrenten TINE. Fra og med 2004 ble det foretatt en deling av TINEs råvarehåndtering og industrivirksomhet. Det er TINE Råvare som har ansvaret for innsamling av

rå melk fra melkeprodusentene og sørger for leveranser til industrien på ikke-diskriminerende vilkår. Nettopp denne plikten kan det være vanskelig å håndheve med en så betydelig markedsaktør som TINE er i meierisektoren. Andre momenter som taler for et problem med konkurransevidning er den informasjon som markedsregulator sitter på når det gjelder markedsbalanse og prisutvikling som kan utnyttes strategisk. Selve kompensasjonen for regulatoroppgavene kan også innebære en konkurransevidning. Konkurransesituasjonen innenfor meierisektoren er svak med TINE som en dominerende aktør i samtlige kjerneområder i meieriproduksjon. Kavli/Q-meieriene er eneste konkurrent om leveranser fra bøndene og dette bare i begrensede lokale områder. I konsummelkmarkedet er eneste konkurrent for TINE Kavli/Q-meieriene som har en markedsandel på ca. 5 pst. Når det gjelder markedet for ost er det Synnøve Finden som har en markedsandel på 20 pst. hva gjelder hvitost og 10 pst. på brunost. I denne spesielle og skjøre konkurransesituasjonen er det mistanke om at TINE har brukt sin betydelige markeds-makt for å holde sine mindre konkurrenter ute av markedet, noe som gjør at man må vurdere innholdet av dagens spilleregler innenfor markedet på meieri-produkter.

For å skape en virksom konkurranse i meierisektoren er det nødvendig at aktører får kjøpe leveranser av råmelk på like markedsmessige vilkår som TINEs egen foredlingsbedrift. Dette er en problemstilling som har vært tatt inn for rettsapparatet gjennom Synnøve Finden, som i 2004 fikk medhold i Oslo tingrett i spørsmålet om betaling av for høy melkepris til TINE.

Det er mange momenter som taler for at det etablerte markedssystemet ikke tilfredsstiller kravene til en virksom konkurranse, men er konkurransevidende til fordel for den dominerende aktøren TINE som også er tillagt offentlig myndighet.

Forslagsstillerne mener det er på høy tid å få gjort noe med konkurransevidningsproblemene mellom TINE og andre aktører innenfor meierisektoren slik at man for fremtiden unngår det samfunnsøkonomiske tapet konkurransebegrensningene medfører.

Forslagsstillerne viser til stortingsrepresentant Leif Frode Onarheims kommentar i Dagens Næringsliv 10. februar 2005:

"Landbrukssamvirkets bedrifter har tilnærmet monopol i det norske marked. Ikke bare har de unntak fra konkurranseloven på vesentlige punkter. De har også et ansvar for markedsregulering, og disponerer som hovedregel all melk som råvare fra norske bønder... Det enkleste grepet for å løse dette problemet, er å skille ut fra Tine en råvareorganisasjon som har kontakten med bonden, får inn melken, og styrer med det som måtte være nødvendig for regulering av markedet. Den andre delen, merkevareleverandøren TINE,

må da kjøpe råvarene fra råvareselskapet på samme betingelser som de øvrige aktører i markedet."

Et alternativ som vil fjerne mye av problemet med konkurransevridning er et fullstendig skille mellom TINE Råvare og TINE Industri. Dette vil fjerne TINE-konsernets incentiver og muligheter til å kryss-subsidiere mellom råvare- og industrimarkedet. Eventuelle konkurranseproblemer i meierisektoren vil i så fall være begrenset til foredlingsmarkedet og fare for predasjonsprising på denne konkurransearenaen. En beslutning om oppdeling vil fremkomme naturlig når omsetningsloven endres slik at markedsreguleringsoppgavene gis til Statens landbruksforvaltning (SLF) eller et offentlig eiet selskap. De anlegg og eiendeler som er finansiert av omsetningsavgiften kan overføres til SLF eller et offentlig selskap sammen med det administrative apparat som står for markedsreguleringsarbeidet, slik at virksomheten kan fortsette som tidligere. Det forutsettes gjennomført forhandlinger mellom myndighetene og eierne av TINE Råvare om nærmere detaljer.

Dagens ordning med et administrativt og regnskapsmessig skille er ikke tilstrekkelig for å få til mer like konkurranseforhold mellom foredlingsaktørene. En mellomløsning som i stor grad vil løse konkurransevridningsproblemene er å skape både et juridisk og

reelt eierskille mellom markedsregulatoren og TINE Industri. Dette vil fjerne TINEs incentiver til å kryss-subsidiere mellom råvare- og industrimarkedet.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige forslag slik at markedsreguleringen av egg og fjørfe, med hjemmel i "Lov til å fremja umsetnaen av jordbruksvaror", oppheves.
2. Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige forslag slik at det etableres et juridisk og eiermessig skille mellom markedsregulator og Gilde ved at oppgavene som markedsregulator legges til et eget offentlig eiet selskap eller Statens landbruksforvaltning.
3. Stortinget ber Regjeringen fremme de nødvendige forslag for å få et juridisk og eiermessig skille mellom markedsregulator og TINE ved at oppgavene som markedsregulator legges til et eget offentlig eiet selskap eller Statens landbruksforvaltning.

28. februar 2005