



Representantforslag 66 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Harald T. Nesvik, Per Roar Bredvold og Torgeir Trældal

Dokument 8:66 S (2011–2012)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Harald T. Nesvik, Per Roar Bredvold og Torgeir Trældal om å skille markedsregulatorrollen og markedsaktørrollen i matvaresektoren

Til Stortinget

Bakgrunn

Forslagsstillerne mener at tiden nå er overmoden for en grunnleggende gjennomgang av rammevilkårene for konkurranse i det norske matvaremarkedet, slik at det blir skapt forutsigbarhet og likhet for alle aktører. Kun på den måten kan virksom konkurranse sikres, noe som vil være en stor fordel både for bønder og for forbrukere.

Dagens markedsreguleringssystem gir markedsregulatorene, TINE SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp, muligheter til å utnytte markedsreguleringen til egen fordel så lenge markedsregulator også er en kommersiell aktør i markedet. Ved å modernisere regelverket vil det legges grunnlag for likeverdige konkurranseforhold og for større effektivitet i landbruket. Det er en uttalt målsetting fra Stortinget at det skal skapes grunnlag for en virksom konkurranse i det norske matvaremarkedet med rom for mangfold av markedsaktører. Slik er dessverre ikke situasjonen i det norske matvaremarkedet i dag, med enkeltaktører med dominerende markedsrett.

De fleste aktører som forsøker å etablere seg i konkurranse med TINE, Nortura og Norske Felleskjøp, hevder at dagens rammevilkår ikke gir grunnlag for reell konkurranse og at dagens system gir TINE SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp som markedsregulatorer, betydelige fordeler.

I vårt samfunn er vi vant til at det er en reell konkurranse innen alle markeder, men innen landbrukssektoren henger mye av gammelt tankegodt igjen, slik at konkurranse hindres av landbruksbyråkratiet, politiske myndigheter og av de store matvareaktørene i næringen.

Markedsregulering for melk¹

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 gjennom egen omsetningsavgift for melk.

Markedsreguleringen av melk består av mottakplikt av melk fra alle melkeprodusenter i landet, forsyningsplikt av melkeråvaren til andre meieriaktører til samme pris som TINEs industrivirksomhet betaler for den, avsetningstiltak, faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Avsetningstiltak er straktiltak som iverksettes for å regulere markedet, mens faglige tiltak og opplysningsvirksomhet er knyttet til forebyggende og mer langsiktige tiltak. TINE SA er markedsregulator i melkesektoren.

TINE SA 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 råvarer fra konkurrenten TINE SA.

I 2004 ble det foretatt en deling av TINE SAs råvarehåndtering og industrivirksomhet. Det er TINE Råvare som har ansvaret for innsamling av råmelk fra

¹ Opplysningene er blant annet hentet fra TINE SA, <http://www.tine.no/om-tine/var-virksomhet/markedsregulatoren>

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 SA er i meierisektoren. Andre momenter som taler for et problem med konkurransevridding, er den informasjon som markedsregulator innehar når det gjelder markedsbalanse og prisutvikling som kan utnyttes strategisk. Selve kompensasjonen for regulatoroppgavene kan også innebære en konkurransevridding.

Konkurransesituasjonen innenfor meierisektoren er svak med TINE SA som en dominerende aktør i samtlige kjerneområder i meieriproduksjonen. Q-meieriene er eneste konkurrent om leveranser fra bøndene og bare i begrensede lokale områder. I konsummilk-markedet har Q-meieriene en markedsandel på ca. 15 pst. Når det gjelder markedet for ost, er det Synnøve Finden som har en markedsandel på 15 pst.

I denne spesielle og skjøre konkurranse situasjonen er det lite som skal til før TINE SA kan bruke sin betydelige markedsaktør for å holde sine mindre konkurrenter ute av markedet, noe som gjør at man må vurdere innholdet av dagens spilleregler innenfor markedet på meieriprodukter.

For å skape en virksom konkurranse i meierisektoren er det nødvendig at aktører får kjøpe leveranser av råmelk på like markedsmessige vilkår som TINE SAs egen foredlingsbedrift. Dette er en problemstilling som har vært tatt inn for rettsapparatet gjennom Synnøve Finden, som i 2004 fikk medhold i Oslo tingrett² i spørsmålet om betaling av for høy melkepris til TINE SA.

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

Forslagsstillerne mener det er på høy tid å få gjort noe med konkurransevriddningsproblemene mellom TINE SA og andre aktører innenfor meierisektoren slik at man for fremtiden unngår det samfunnsøkonomiske tapet konkurransebegrensningene medfører. Et alternativ som vil fjerne mye av problemet med konkurransevridding, er et fullstendig skille mellom Tine SA Råvare og TINE SA Industri. Dette vil fjerne TINE SA-konsernets incentiver og muligheter til å kryssubsidiere mellom råvare- og industrimarkedet.

En beslutning om oppdeling vil fremkomme naturlig når omsetningsloven endres slik at markedsreguleringsoppgavene legges til et uavhengig organ. De anlegg og eiendeler som er finansiert av omsetningsavgiften, kan overføres til det uavhengige orga-

net sammen med det administrative apparatet som står for markedsreguleringsarbeidet, slik at virksomheten kan fortsette som tidligere. Det forutsettes gjennomført forhandlinger mellom myndighetene og eierne av TINE SA 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 konkurransevriddningsproblemene er å skape både et juridisk og reelt eierskille mellom markedsregulatoren og TINE SA Industri. Dette vil fjerne TINE SAs incentiver til å kryssubsidiere mellom råvare- og industrimarkedet.

Markedsregulering for egg, kjøtt og fjørfekjøtt³

Markedsreguleringen av egg og kjøtt består av mottaks- og forsyningsplikt, 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.

Nortura SA er markedsregulator i egg- og kjøttsektoren. Markedsregulator har den utøvende funksjonen i markedsreguleringen, gjennom å foreslå og gjennomføre reguleringstiltak.

Nortura SA hadde i 2010 ca. 65 pst. av eggmarkedet, ca. 50 pst. av fjørfekjøttmarkedet, ca. 30 pst. av markedet for ferskt-/bearbeidet kjøtt og ca. 70 pst. av markedet for kjøttvarer med høy bearbeidingsgrad (pølser og pålegg).

Forslagsstillerne mener det er på høy tid å få gjort noe med konkurransevriddningsproblemene mellom Nortura SA og frittstående aktører innenfor egg- og 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 konkurransevridding mellom aktørene i markedet og løse den generelle konkurransevriddende effekten, som dagens ordning har, er avvikling 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 konkurransevriddningsproblemene er altså å skape et juridisk skille mellom markedsregulator og Nortura SA. Dette kan gjøres ved at dagens markedsreguleringsopp-

² Dom i Oslo Tingrett 22. september 2004, TOSLO-2003-8069

³ Opplysningene er blant annet hentet fra Nortura SA, <http://www.nortura.no/markedsregulering/>

gaver som Nortura SA i dag gjør, skilles ut i et eget selskap som eies og drives av det offentlige, eller at reguleringsoppgavene overføres til Statens landbruksforvaltning. Siden Nortura SA er et privat selskap forutsetter en slik oppdeling en avtale mellom staten og Nortura SA, 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 korn⁴

Formålet med markedsreguleringen for korn er å stabilisere produsentprisene og bidra til noenlunde ens pris over hele landet, sikre avsetningsmulighet for produsentene og bidra til at produsentene oppnår priser inntil jordbruksavtalens forutsetninger.

Markedsreguleringen for korn består av mottakplikt på korn og oljefrø fra alle kornprodusenter, forsyningsplikt av reguleringsvare til alle produsenter av matmel og kraftfôr, utarbeide prognoser for produksjon og etterspørsel etter norsk korn, foreslå importkvoter samt gjennomføre avsetningstiltak. Norske Felleskjøp er tildelt ansvaret som markedsregulator for korn. Den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen ligger i stor grad hos Felleskjøpet Agri og Felleskjøpet Nordmøre og Romsdal. Markedsreguleringen finansieres gjennom egen omsetningsavgift.

Norske Felleskjøp hadde i 2011 en markedsandel på korn på 74,2 pst.

Da det 1. juli 2001 ble innført ny markedsordning for korn der pris- og markedsreguleringsansvaret ble lagt til Norske Felleskjøp, var det under forutsetning av at det ble satt i verk tiltak for å bidra til konkurranse i kornhandelen og at en betydelig del av første-håndsomsetningen og foredling skulle håndteres utenom Felleskjøp-systemet.

Forslagsstillerne har registrert at det er få aktører i det norske kornmarkedet. I en slik situasjon er det en betydelig utfordring å få til en fungerende konkurranse.

Konklusjon

For at det skal bli innført reell konkurranse, er det avgjørende at alle aktører stilles likt. Det innebærer at

markedsregulatorordningen må tas fra TINE SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp, og legges til et uavhengig organ, eventuelt oppheves.

Det er mange løsninger som kan velges for å sikre at det blir reell konkurranse i dette markedet. For å få løst opp i dette gjennomregulerte systemet er det viktig at det nå tas noen betydelige grep så alle aktører i markedet kan få tillit til det regelverket som er. På denne måten kan man få langsiktige rammebetingelser som bidrar til konkurranse og til ro rundt rammebetingelsene. En mulighet er at det opprettes et uavhengig ekspertutvalg som kan gjennomgå regelverket og komme med forslag til et nytt system som alle parter kan ha tillit til. En forutsetning for en slik gjennomgang er imidlertid at den blir gjennomført av personer som ikke har noen tilknytning til verken landbruksbyråkratiet eller til landbrukssamvirket.

Det kan også stilles spørsmål om Landbruks- og matdepartementet i det hele tatt er i stand til å håndtere konkurransesituasjonen i matvaresektoren. At departementet så langt ikke har vist noen vilje til å bidra med like rammebetingelser, kan tyde på dette.

Det er også et betydelig behov for å gjøre melkeprodusentene mer effektive ved at det legges til rette for større produksjoner og at regelverket for selskapsformer i landbruket, herunder samdrifter, gjøres enklere.

Forslag

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige endringer slik at markedsreguleringen av egg og kjøtt, melk og korn, med hjemmel i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror, oppheves.
2. Stortinget ber regjeringen nedsette et faglig uavhengig utvalg som kan fremlegge eventuelle endringer til en ny markedsordning for melk, egg, kjøtt og korn.
3. Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige endringer slik at det etableres et juridisk og eiermessig skille mellom markedsregulator og TINE SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp ved at oppgavene som markedsregulator legges til Statens landbruksforvaltning.

⁴ Opplysningene er blant annet hentet fra Norske Felleskjøp, <http://www.fk.no/markedsregulering/Sider/default.aspx>

