



Markedsbalansering

Forslag til endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) m.m.

Høringsnotat av 14. november 2019

Innhold

1	Bakgrunn	3
1.1	Politisk grunnlag	3

1.2	Hjemmelen til å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser – rammeforskriften.....	4
1.3	Omsetningsrådets gjennomgang av regelverket.....	5
1.4	Premisser og sentrale elementer i høringsforslaget.....	6
2	Kjøtt og egg	7
2.1	Avgrenset dobbel mottaksplikt for kjøtt.....	7
2.1.1	Gjeldende rett.....	7
2.1.2	Departementets vurdering	7
2.2	Avgrenset mottaksplikt egg	10
2.3	Avgrenset forsyningsplikt for egg	10
2.3.1	Gjeldende rett.....	10
2.3.2	Departementets vurdering	10
3	Melkesektoren	11
3.1	Mottaksplikt melkefett.....	11
3.1.1	Gjeldende rett.....	11
3.1.2	Departementets vurdering	11
3.2	Forsyningsplikt – prioriteringsregler.....	12
3.2.1	Gjeldende rett.....	12
3.2.2	Departementets vurdering	12
3.3	Forsyningsplikt – overføringstransport og overvåkningsansvar	13
3.3.1	Gjeldende rett.....	13
3.3.2	Departementets vurdering	14
3.4	Forsyningsplikt – 80-prosentregelen.....	16
3.4.1	Gjeldende rett.....	16
3.4.2	Departementets vurdering	16
3.5	Godtgjøring for markedsregulators reguleringskapasitet	17
3.5.1	Gjeldende rett.....	17
3.5.2	Departementets vurdering	17
3.6	Mulig endring i øvre prisgrense for melk.....	19
4	Presisering av den generelle bestemmelsen om forsyningsplikt	20
4.1	Gjeldende rett	20
4.2	Departementets vurdering.....	20
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	21

Bakgrunn

Politisk grunnlag

I etterkant av Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling — En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, ba Landbruks- og matdepartementet i september 2017 Omsetningsrådet om å gjennomgå sitt regelverk for markedsbalansering, herunder vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningene og reduserer risikoen for konkurransevriddinger i melkesektoren og i kjøttsektoren. Departementet viste til Næringskomiteens Innst. 251 S (2016–2017) der det bl.a. heter:

"Flertallet er opptatt av at det er effektiv konkurranse i alle ledd i varekjeden, både i matindustrien og i handelen. Flertallet vil videreføre produsentenes ansvar for markedsbalansen og deres ansvar for å finansiere alle balanseringstiltak. Derfor ønsker flertallet at produsentsamvirkene fortsatt skal stå for markedsbalanseringen. Markedsordningene for ku- og geitemelk, kjøtt, egg, korn, eple og matpotet videreføres i samsvar med dette. Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen."

[...]

"K o m i t e e n viser til at gode markedsordninger er en forutsetning for forutsigbarhet og utvikling av konkurransekraft i norsk matproduksjon, for bonden så vel som for forbrukerne.

K o m i t e e n mener at en forutsetning for at en markedsordning skal kunne betegnes som god, er at alle har tillit til at den fungerer likt for alle aktører i markedet. Det er helt avgjørende at den aktør som innehar markedsregulatorrollen, skiller mellom rollen som markedsregulator og rollen som markedsaktør på en måte som gjør at alle andre oppfatter vedkommende som habil i utøvelse av regulatorrollen.

K o m i t e e n forutsetter at alle markedsbalanserings- og produksjonsreguleringsordningene skal være transparente."

[...]

"Komiteen støtter regjeringens forslag om å opprettholde markedsbalanseringen for kumelk med Tine som markedsregulator. Regjeringen vil videre be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevriddinger i melkesektoren. Komiteen støtter at Omsetningsrådet foretar en slik vurdering uten å legge føringer for om, og i tilfelle hvilke, endringer som skal gjøres."

I oppdragsbrevet til Omsetningsrådet pekte departementet også på at:

"Stortinget legger vekt på forenkling, å hindre konkurransevridding, å sikre et transparent system og å sørge for tillit mellom aktørene i den gjennomgangen Omsetningsrådet skal gjøre. I lys av Stortingets behandling av meldingen (Meld. St. 11 (2016–2017)) legger departementet til grunn at Omsetningsrådets gjennomgang skal gjelde alle sektorer, ikke bare melk og kjøtt. Stortinget har lagt til grunn at Omsetningsrådet ved behov kan vedta produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene og har bedt om at det innføres en avgrenset mottakspåkt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbel mottakspåkt).

Departementet viser forøvrig til øvrige flertallsmerknader i innstillingen og Omsetningsrådet bes vektlegge dette i sitt arbeid."

Våren 2019 ble jordbruksavtalepartene enige om følgende formulering i protokollen til jordbruksoppgjøret, jf. Prop- 120 S (2018-2019) om jordbruksoppgjøret 2019:

"Gjennomgangen av markedsbalanseringen som foretas av Omsetningsrådet berører Omsetningsrådets eget regelverk, Landbruks- og matdepartementet sitt regelverk og bestemmelser i jordbruksavtalen. Bestemmelser i disse regelverkene virker inn mot samme områder. For at disse regelverkene skal virke på en god og balansert måte må eventuelle endringer som skal sendes på høring ses i sammenheng. Partene er derfor enige om at det innkalles til et møte, for å diskutere relevante problemstillinger, i forkant av at forslagene til endringer i regelverk sendes på høring høsten 2019."

Næringskomiteen uttaler i Innst. 414 S (2018-2019) om jordbruksoppgjøret 2019:

"Komiteen legger til grunn at eventuelle forslag til endringer i regelverket blir sendt på alminnelig høring, slik at en ivaretar bred involvering."

I regjeringens politiske plattform (Granavolden-plattformen) heter det blant annet at regjeringen vil:

- Videreføre produsentenes ansvar for markedsbalanseringen der produsent-samvirkene står for markedsbalanseringen. Samvirkenes tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen. Omsetningsrådets funksjon og sammensetning videreføres.
- Vurdere verktøyene for markedsbalansering i dialog med landbrukets organisasjoner i de årlige jordbruksoppgjørene.
- Ha en næringspolitikk som legger til rette for en effektiv og lønnsom næringsmiddelindustri, der konkurransen blir ivarettatt.
- Utrede nytteeffekten av opplysningskontorene, og om aktivitet, ressursbruk og organisering er målrettet for å løse dagens opplysningsbehov.

Hjemmelen til å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser – rammeforskriften

I St.meld. nr. 19 (1999-2000) påpekte Landbruksdepartementet at Omsetningsrådets vedtak i mange tilfeller kan "utgjøre grunnleggende rammebetingelser for hvordan markedet generelt og konkurransen mellom markedsregulator og dens konkurrenter vil fungere". Det ble i tilknytning til dette fremhevet at det "ikke [er] ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer", og at ansvaret for å fastsette "viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikten" derfor burde overføres til departementet.¹

¹ St.meld. nr. 19 (1999-2000) pkt. 5.2.3

I Ot.prp. nr. 22 (2001-2002) viste departementet til at Omsetningsrådets myndighet til å fastsette mottaks- og forsyningsplikt "ikke [kan] utledes direkte av omsetningsloven".² Forsyningsplikten fremstod, etter departementets syn, som "et vilkår overfor markedsregulator for dennes bruk av markedsreguleringsmidler til ulike avsetningstiltak". Det var således tale om å sette betingelser for begunstigende tiltak – en adgang som følger av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs lære. Det ville være påkrevd med lovhjemmel dersom departementet skulle ha samme mulighet til å fastsette slike forpliktelser, noe som på sin side ville krevd en ny høringsrunde. Departementet varslet derfor at det ville starte et lovarbeid "med sikte på å overføre Omsetningsrådets myndighet til å fastsette sentrale konkurransemessige rammebetingelser til departementet". I påvente av gjennomføringen av lovarbeidet ville departementet, i medhold av omsetningsloven § 14, "fastsette regler som setter rammer for de av Omsetningsrådets vedtak som har betydelige konkurransemessige konsekvenser".³

Den 1. juli 2003 nr. 919 ble forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) fastsatt. Innholdet i rammeforskriften er senere inkorporert tilnærmet ordrett i Omsetningsrådets egen forskrift om markedsregulering (markedsreguleringsforskriften).⁴ Utover å gjengi rammeforskriftens bestemmelser, inneholder markedsreguleringsforskriften operasjonalisering av rammeforskriften og nærmere bestemmelser om de ulike delene av markedsbalanseringen. I tillegg har Omsetningsrådet fastsatt egne retningslinjer om markedsbalanseringstiltak på de ulike sektorene.

I 2008 gjorde departementet en fornyet vurdering når det gjaldt det varslede lovarbeidet. I Ot.prp. nr. 47 (2008-2009) la departementet til grunn at en kompetanseoverføring og formalisering av konkurransemessige rammebetingelser i selve omsetningsloven ikke lenger kunne anses som nødvendig. Det ble i den forbindelse blant annet vist til at departementet gjennom rammeforskriften har "gitt Omsetningsrådet en generell instruks som styrer rådets beslutninger i saker av konkurransemessig betydning, og at statlige myndigheter allerede ut fra dette hadde tilstrekkelig styring i de saker av konkurransemessig betydning som rådet behandler."⁵

Regjeringen, ved Landbruks- og matdepartementet, har et overordnet ansvar for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser. Det er derfor nødvendig at departementet følger opp utredninger og forslag fra Omsetningsrådet, med vurderinger av og forslag til endringer i Rammeforskriften.

Omsetningsrådets gjennomgang av regelverket

Omsetningsrådet har siden oktober 2017 jobbet med gjennomgangen av eget regelverk. I mai 2018 opprettet de en rekke arbeidsgrupper som har sett på ulike tema og sektorer. Arbeidsgruppene leverte sine rapporter våren 2019. Etter gjennomgangen har Omsetningsrådet valgt å håndtere de ulike områdene på følgende måte:

² LOV-1936-07-10-6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror

³ Ot.prp. nr. 22 (2001-2002) pkt. 4

⁴ Forskrift 22. oktober nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer

⁵ Ot.prp. nr. 47 (2008-2009) pkt. 2

1. Forslag til endringer som berører jordbruksavtalen. Disse ble sendt over til avtalepartene i forkant av jordbruksforhandlingene, og omfattet
 - Opplysningskontorene: Forslag om at eventuelle strukturelle endringer også vil måtte omfatte Opplysningskontoret for frukt og grønt.
 - Øvre prisgrense for melk: Forslag om å øke denne grensen fra 5 til 10 prosent.
2. Bestemmelser som hører inn under LMDs ansvar etter rammeforskriften. Disse problemstillingene ble sendt over til departementet fra Omsetningsrådet:
 - Mottaksplikt for smør
 - Prioriteringsreglene i melkesektoren
 - Dobbel mottaksplikt på kjøtt
3. Bestemmelser som i dag hører inn under Omsetningsrådets regelverk. Omsetningsrådet vil sende forslag på høring i nær fremtid.

Dette høringsnotatet omhandler Landbruks- og matdepartementets vurdering av behovet for oppfølging av Meld. St. 11 (2016–2017) innenfor departementets ansvarsområde, og i lys av de problemstillinger som Omsetningsrådet har reist, jf. pkt. 1 og 2 over.

Premisser og sentrale elementer i høringsforslaget

Markedsregulator har ansvar for å regulere totalmarkedet. For leddene mellom primærproduksjon og forbrukere skal ordningene samlet sett være mest mulig konkurransenøytrale, når alle samvirkets rettigheter og plikter vurderes under ett. Reguleringen skal ikke være et sikkerhetsnett for enkeltaktører eller for delmarkeder. Hovedmålsettingen med forslagene i dette høringsnotatet er å bidra til transparente ordninger som hindrer konkurransevridning, og derigjennom sikrer at disse ordningene har legitimitet hos aktørene.

Departementet vil også adressere prinsipielle problemstillinger knyttet til hvor langt myndigheten til et partssammensatt Omsetningsråd, der jordbrukets organisasjoner har flertall, bør kunne strekke seg når det gjelder vedtak som er egnet til å påvirke konkurransen i dette markedet. Departementet vil vurdere om flere konkurransesensitive elementer enn tidligere skal reguleres i rammeforskriften.

Det er komplekse sammenhenger mellom de elementene som skal behandles av departementet og jordbruksavtalepartene, og de elementene i Omsetningsrådets regelverk som rådet selv skal ta stilling til. Av hensyn til bred involvering, slik også Næringskomiteen har vært opptatt av, har departementet besluttet å sende flere alternative forslag på høring. Hensikten med dette er å sikre at alle aktører får god mulighet til å komme med innspill på ulike løsninger for denne sektoren.

Kjøttsektoren har, i motsetning til de øvrige sektorene, ikke en avgrenset dobbel mottaksplikt. Slik markedene fungerer, er det grunnlag for å vurdere om en slik fleksibilitet også bør være en del av markedsordningen for kjøtt. I utkastet til ny forskrift som presenteres i dette høringsforslaget, foreslår departementet derfor å innføre en avgrenset dobbel mottaksplikt på kjøtt, jf. kap. 0. Videre foreslår Landbruks- og matdepartementet en kvantitativ begrensning i kvantumet som kan kreves med grunnlag i forsyningsplikten på egg, jf. kap. 0.

Når det gjelder melkesektoren, har Omsetningsrådet løftet flere problemstillinger som berører departementets rammeforskrift, herunder mottaksplikt på smør og prioriteringsregelen mellom melkeanvendelser. I utkastet til ny forskrift som presenteres i dette notatet, ber departementet om høringsinstansenes syn på å avvike mottaksplikt på smør (og fløte) på den ene siden, og på den andre siden å innføre mottaksplikt på melkefett (fløte og evt. smør), jf. kap. 0. Departementet foreslår videre å endre reglene i rammeforskriftens § 4 nr. 3 annet ledd, slik at det ikke lenger gjøres en kobling mot prisutjevningsordningens prioriteringsregler, jf. kap. 0. Én problemstilling er også brakt inn for jordbruksavtalepartene (øvre prisgrense for melk), jf. kap. 0.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på ulike alternativer når det gjelder overføringstransport, 80 %-regelen under forsyningsplikten og godgjøring for markedsregulators reguleringskapasitet, jf. kap. 0, 0 og 0 i dette notatet.

Videre mener departementet det er nødvendig å oppdatere rammeforskriftens definisjon av forsyningsplikt i lys av utviklingen og de erfaringer man har gjort siden forskriften ble fastsatt i 2003. Departementet foreslår derfor å endre rammeforskriftens bestemmelse om forsyningsplikt, slik at den er oppdatert i samsvar med gjeldende praksis, jf. kap. 0.

Kjøtt og egg

Avgrenset dobbel mottaksplikt for kjøtt

Gjeldende rett

Det følger av rammeforskriften at markedsregulator for kjøttsektoren har mottaksplikt for leveranser fra primærprodusent, men ikke såkalt dobbel mottaksplikt, dvs. mottaksplikt fra uavhengige markedsaktører.

Til sammenligning er markedsregulator i melkesektoren pålagt å motta smør fra andre meieriselskap så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av smør, jf. kap. 0. I eggsektoren har også markedsregulator en avgrenset dobbel mottaksplikt fra uavhengige eggpakkerier når det er overskudd i det innenlandske markedet og markedsregulator gjennom året har avsetningsmuligheter for varen. Mottakplikten er avgrenset til det enkelte eggpakkeriforetaks andel av samlet omsetning via eggpakkerier foregående år, og aktørene kan ikke kreve å levere på den doble mottakplikten for egg innenfor samme måned som man mottar leveranser fra markedsregulator.

Departementets vurdering

Ut fra departementets generelle ansvar for konkurransenøytralitet gjøres det i dette høringsbrevet en vurdering av relevante forhold rundt mottaks- og forsyningsplikt. Når det gjelder dobbel mottaksplikt for kjøtt, har også bransjen selv diskutert problemstillingen, og har på ulike tidspunkter foreslått innføring av dobbel mottaksplikt på kjøtt med ulike begrensninger.

Stortinget uttalte i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 11 (2016-2017) at dobbel mottaksplikt burde innføres.⁶

Omfanget av balanseringstiltak i kjøttsektoren er begrenset, og markedet balanseres i stor grad gjennom pris som virkemiddel. Dersom markedsregulators tiltak ikke balanserer markedet tilstrekkelig, øker risikoen for verditap på lagerbeholdningen, både hos regulator og hos uavhengige aktører. Pristap på varebeholdningen på kommersielt lager kan også være en følge av prisreduksjoner markedsregulator gjennomfører for å oppnå salg av vare fra reguleringslager. Fra etableringen av markedsbalanseringssystemet har hovedprinsippet vært at markedsregulators bruk av kvantumstilpassende virkemidler skal avlaste hele markedet, og dermed komme alle aktører til gode. For å oppnå dette har det vært viktig med en fleksibilitet i leveransene fra primærprodusentene til råvarekjøperne, slik at overskudd av en vare skal kunne komme på markedsregulators hånd.

Organiseringen av råvaremarkedet for kjøtt har imidlertid endret seg over tid. En viktig endring er at kundeforholdene mellom husdyrprodusentene og råvarekjøperne er blitt mer langsiktige ved at markedsaktørene i større grad er opptatt av å bevare etablerte kundeforhold. Dersom det oppstår markedsoverskudd, vil ikke de uavhengige aktørene lenger at deres produsenter skal levere til markedsregulator, som deretter kunne lagt råvaren inn på reguleringslager. Disse endringene i råvaremarkedet for kjøtt kan medføre at de uavhengige aktørene får vesentlig større råvarevolum på lager enn det de normalt ville hatt basert på et forretningsmessig lagerhold. Dette skyldes imidlertid ikke at markedsregulator har brutt sine forpliktelser etter regelverket for markedsbalansering, men er en følge av et skifte i aktørenes markedsadferd. Resultatet av endringene i kundeforholdene er at den ordinære mottaksplikten ikke virker slik den var tenkt fordi overskuddet ikke ender på markedsregulators hånd.

Endringen i hvordan råvaremarkedet fungerer vil kunne medføre at de uavhengige aktørene ved overskudd i markedet kan få store overskudd av slakt på sin hånd, uten adgang til avlastning gjennom fellesfinansierte tiltak. For å redusere risikoen for at slike situasjoner oppstår, kan de uavhengige aktørene velge å redusere sitt driftsomfang også i periodene med mer balansert markedssituasjon, noe som vil begrense konkurransen om primærprodusentene. Selv om det nå kun er markedsregulator som har mulighet til å begrense sitt pristap gjennom reguleringslagring, betaler også primærprodusentene som leverer sin råvare til uavhengige aktører omsetningsavgift, og bidrar dermed til fellesfinansieringen av markedsbalanseringen.

Departementet mener etter dette at markedsbalanseringen for kjøttsektoren ikke lenger kan baseres på at de uavhengige aktørenes andel av råvareoverskudd blir levert til markedsregulator via den ordinære mottaksplikten. Etter departementets syn vil en avgrenset dobbel mottaksplikt kunne gi en bedre balansering av forretningsmessig risiko mellom aktørene, og dermed også bidra til konkurranse om primærprodusentenes leveranser av dyr til slakt. På den annen side mener departementet at en ikke avgrenset dobbel mottaksplikt ville gitt en uforholdsmessig stor risikoavlastning for de uavhengige aktørene.

⁶ Innst. 251 S (2016-2017) kap. 13.11.

Med utgangspunkt i den avgrensede doble mottakplikten for egg, foreslår departementet å innføre en avgrenset dobbelt mottakplikt for kjøtt. Avgrensingen skal gjøres i tid, volum og vareomfang.

Departementet foreslår for det første at muligheten til å benytte den avgrensede doble mottakplikten kun skal gjelde når det er overskudd i totalmarkedet, definert som perioder hvor markedsregulator legger varer inn på reguleringslager. En slik avgrensning er viktig for å sikre at markedsregulator har avsetningstiltak for det tilførte volumet.

For det andre foreslår departementet at den doble mottakplikten skal begrenses til mottak av hele og halve slakt, dvs. på det som i jordbruksavtalen er fastsatt som regulert nivå i verdikjeden. Dette fordi tiltak i markedsbalanseringen, i tråd med det generelle utgangspunktet, bør skje på målprispunktet.

For det tredje foreslås det at volumet avgrenses til slakterienes andel av samlet slaktning av hvert enkelt dyreslagforegående år. Det er relativt stabil fordeling av markedsandelene mellom aktørene i kjøttsektoren. Denne avgrensningen vil dermed være den mest funksjonelle fordelingsnøkkelen mellom aktørene når det gjelder adgangen til å legge vare inn på reguleringslager.

For det fjerde foreslår departementet at de uavhengige aktørene ikke skal kunne levere på den doble mottakplikten innenfor samme måned som man mottar leveranser fra markedsregulator på forsyningsplikten. Uten en slik begrensning vil en aktør ved overskudd i totalmarkedet kunne få levert vare på forsyningsplikten, for deretter å kunne kreve å få returnere varene under henvisning til den avgrensede doble mottakplikten. En slik mulighet for tilpasning gjennom samtidig bruk av bestillinger på forsyningsplikten og levering på den avgrensede doble mottakplikten, vil kunne gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes forretningsmessige risiko. Dette er bakgrunnen for praksis i eggsektoren, hvor de uavhengige aktørene ikke kan kreve å levere på den doble mottakplikten for egg innenfor samme måned som aktørene mottar suppleringsleveranser fra markedsregulator. Departementet mener at de samme hensynene gjør seg gjeldende for kjøttsektoren, og foreslår derfor at en tilsvarende begrensning fastsettes i rammeforskriften.

Salg til markedsregulator knyttet til den avgrensede mottakplikten, må skje til konkurranse- nøytrale vilkår. Departementet foreslår derfor at i det i rammeforskriften tas inn en bestemmelse om oppgjøret for vare som markedsregulator mottar på den avgrensede doble mottakplikten, skal skje til løpende noteringspriser på engrosnivå. Det kan f.eks. korrigeres for fraktkostnader for varen, kvalitetsforskjell mv.

Forslaget om avgrenset dobbelt mottakplikt betinger ikke at de uavhengige aktørene må gi annen informasjon til markedsregulator enn det som i praksis er strengt nødvendig for å kunne gjennomføre den avgrensede doble mottakplikten. Endringen vil derfor ikke medføre noen vesentlig økt grad av informasjonsutveksling og deltakelse for de uavhengige aktørene

i markedsbalanseringen. Departementet mener derfor at forslaget ikke reduserer konkurransen mellom samvirket og de uavhengige aktørene, og at effekten av markedssignaler derfor ikke vil bli redusert.

Avgrenset mottaksplikt egg

Som det er redegjort for under kap. 0 er det etablert praksis i eggsektoren at de uavhengige aktørene ikke kan kreve å levere på den doble mottaksplikten for egg innenfor samme måned som aktøren mottar leveranser fra markedsregulator. Dette fordi den doble mottaksplikten ikke skal kunne gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes forretningsmessige risiko. På samme måte som for kjøtt er det viktig med en slik avgrensning av mottaksplikten, jf. kap. 2.1.2. Departementet foreslår derfor at denne praksisen forskriftsfestes i et nytt fjerde ledd i rammeforskriftens § 3 nr. 3.

Avgrenset forsyningsplikt for egg

Gjeldende rett

I § 4 første ledd er det fastsatt at markedsregulators forsyningsplikt skal gi uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår.

For både egg og kjøtt er det regelfestet at markedsregulator i en "normal markedssituasjon" skal "søke" å gi alle aktører "samme dekningsgrad" med råvare, med utgangspunkt i aktørenes bestillinger, jf. § 4 nr. 2 og 3 første ledd. Når det er underskudd av konsumegg eller kjøtt, og import skjer med grunnlag i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (FAT-forskriften), kan markedsregulator i sin fordeling av tilgjengelig vare redusere tildelingen av råvare til aktører med egen leveranse av egg/slakt fra primærprodusent, jf. rammeforskriftens § 4 nr. 2 og 3.

Forsyningsplikten for egg praktiseres slik at den kun gjelder usorterte egg på det regulerte nivået i verdikjeden. Det er ikke fastsatt noen kvantitativ avgrensning av volumet som andre aktører kan kreve fra markedsregulator på forsyningsplikten.

Departementets vurdering

For nye eggpakkerier vil det kunne være risikoavlastende å basere sin råvaretilførsel kun på en forsyningsplikt uten kvantitative begrensninger, i stedet for å konkurrere om leveranser fra primærprodusentene. Dette fordi skallegg til konsum har lav foredlingsgrad, og det kreves relativt små investeringer for å kunne etablere et eggpakkeri. Sammenlignet med oppstart av nye slakterianlegg er det derfor forholdsvis enkelt å etablere et eggpakkeri.

Skallegg omsettes hovedsakelig gjennom dagligvarekjedene, og eggpakkerienes leveranser til hver kjede utgjør store kvanta. Departementet legger til grunn at eggpakkerier som har kontrakter med dagligvarekjeder, må basere hoveddelen av sine leveranser på egg fra egne produsenter. Det vil gi en for stor reduksjon i de uavhengige aktørenes forretningsmessige risiko om leveransene baseres på forsyningsplikten i markedsbalanseringssystemet.

Departementet foreslår derfor en kvantitativ avgrensning av markedsregulators forsyningsplikt for konsumegg i form av en øvre grense på hvor store eggvolum andre aktører kan kreve levert per år fra markedsregulator.

I følge tall oppgitt fra Nortura har det i de senere år vært om lag 10 eggpakkerier som mottar egg over forsyningsplikten. Eggpakkeriene mottar fra 20 til 1 000 tonn egg per år, og samlet kvantum har ligget tilnærmet stabilt på omkring 3 000 tonn per år. Alle disse pakkeriene mottar egg fra minst én egen eggprodusent. Ut fra fordelingen av norsk produksjon mellom markedsaktørene i eggsektoren, foreslår departementet en årlig begrensning i kvantumet som kan kreves med grunnlag i forsyningsplikten på 500 tonn egg per år for uavhengige aktører. For forsyninger ut over 500 tonn, foreslår departementet at det stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum foreslås satt til inntil 30 pst. av innveid eggmengde fra egne leverandører foregående år.

Departementet legger vekt på at de foreslåtte grensene skal kunne legge til rette for nyetablering av eggpakkerier, samtidig som de gir vekstmuligheter for både nye og eksisterende aktører. For markedsaktører som tar imot et stort samlet årlig eggkvantum fra sine produsenter vil 30 pst. av innveid volum kunne utgjøre store kvanta. Departementet finner derfor at en avgrensning på 30 pst. vil kunne gi utviklingsmuligheter for andre aktører.

Melkesektoren

Mottaksplikt melkefett

Gjeldende rett

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

Departementets vurdering

Mottaksplikten på smør blir utløst når reguleringseksport benyttes. Når det fra og med 2021 ikke lenger er mulig for markedsregulator å benytte seg av reguleringseksport, er det dermed ingen hendelser som utløser denne mottaksplikten, slik regelverket er formulert. Det må etter dette vurderes om en slik plikt fortsatt skal eksistere, og i så fall i hvilken form.

Reguleringseksport av smør er brukt sporadisk de siste 10 årene, men det er relativt få år, som for eksempel i 2010 og 2016, hvor denne reguleringseksporten var betydelig. Markedsregulator tar likevel løpende imot fløte fra de andre aktørene, men uten at dette formelt utløses av mottaksplikten. Mottaksplikten på smør henger sammen med hvordan markedsordningen for melk er bygget opp, og hvilke konkurranseflater det er lagt opp til innenfor denne markedsordningen. Følgen av dagens mottaksplikt på smør og praktiseringen av den, er at de uavhengige konkurrentene ikke trenger å videreforedle alle fraksjoner av melken. Markedsordningen er basert på at markedsregulator tar imot smør og fløte til regulerte priser. Det er derfor en forventning fra uavhengige aktører om at markedsregulator skal ta imot melkefett.

Avsetningskanalen eksport blir borte med utfasingen av eksportsubsidiene. Den prinsipielle tilnærmingen innenfor markedsbalanseringen er imidlertid at en dobbel mottaksplikt er avhengig av at det finnes avsetningsstiltak som markedsregulator kan benytte. Så lenge Omsetningsrådet har avsetningstiltak for melkefett, vil det med andre ord være mulig å opprettholde en mottaksplikt på melkefett. Kostnaden ved å regulere melkefett dekkes uansett over omsetningsavgiften, enten kostnadene benyttes til eksportsubsidier eller til å dekke interne reguleringskostnader. Melkefett i form av smør er et reguleringsprodukt med følgende tiltak i dagens retningslinjer: lagringsgodtgjørelse, pristapskompensasjon og prisgevinst under reguleringslagring eller prisnedskrivning til før.

Departementet ber på denne bakgrunn om høringsinstansenes syn på å avvikle mottaksplikt på smør (og fløte) slik den er i dag. Departementet vil også be om høringsinstansenes syn på å innføre en mottaksplikt på melkefett i form av fløte, eller alternativt også i form av både fløte og smør. Det siste forslaget skal sørge for å videreføre praksisen i markedsordningen hvor markedsregulator tar imot fettfraksjonen. Dersom en viderefører en mottaksplikt på smør, kan det isolert sett innebære en for stor risikoavlastning for aktører som selger smør.

En mottaksplikt på melkefett må formuleres innenfor rammeforskriften, og vil slik sett inntre i overskuddssituasjoner. Departementet legger likevel til grunn at den fortsatt skal fungere som et signal om at markedsregulator skal motta melkefett løpende til priser som er regulert.

I dag er markedsutsiktene gode for etterspørselen etter melkefett i Norge, og ulike utviklingstrekk kan tyde på at det er større sannsynlighet for underskudd enn overskudd av melkefett de nærmeste årene. Departementet mener det er viktig å ha et regelverk som tar høyde for ulike situasjoner, herunder også er tilpasset mulige overskuddssituasjoner i framtiden.

Forsyningsplikt – prioriteringsregler

Gjeldende rett

Underskudd av melk er en ulempe for markedsregulator, meieriselskap som kjøper melk under forsyningsplikten og forbrukerne. Rammeforskriften har derfor etablert et system for prioritering av melken som leveres på forsyningsplikten. I rammeforskriftens § 4 nr. 4 annet ledd fremgår det at "det kvantum melk som under prisutjevningsordningens prioriteringsregler er tilgjengelig for den aktuelle anvendelse, skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskapenes bestillinger." Regelverket skal bidra til å fordele ulempen likt mellom meieriselskapene relativt sett, og er laget for å løse akutte underskuddssituasjoner. Formålet er å fordele melken slik at markedet og forbrukerne blir minst mulig skadelidende.

Departementets vurdering

Departementet har, senest ved endringene i markedsordningen for melk fra 2004, lagt til grunn at hvis en ikke benytter prinsippet om fordeling av tilgjengelig melk etter økonomisk verdi, kan dette føre til underskudd av melk til konsummelkproduksjon. Dersom den anvendelsen av melk som har høyest økonomisk verdi ikke prioriteres, kan tilbudet av slike melkeprodukter bli for lavt.

Rammeforskriftens § 4 nr. 4 annet ledd refererer til "prisutjevningens prioriteringsregler". Etter dagens praksis er det satsene for tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen som bestemmer hvilke produkter som skal prioriteres i en underskuddssituasjon på melkeråvare. I en underskuddssituasjon skal man dermed prioritere den anvendelsen som i PU har høyest avgift først. Gjeldende PU-ordning har 12 grupper for hovedmelkeanvendelse og 6 grupper for biproduktanvendelser. Fra 1. juli 2020 blir PU endret slik at det kun vil stå igjen 4 grupper for hovedmelkeanvendelse.

Gjeldende regelverk er vanskelig å iverksette i en eventuell underskuddssituasjon der det vil være behov for avkorting av bestillingene under forsyningsplikten. Videre er det ut fra regelverket ikke mulig å fordele melk basert på den informasjonen Tine Råvare har om aktørens anvendelse av melken. Matrisen i PU-forskriften er komplisert, og har også blitt endret ved noen anledninger. Satsene og prisdifferensieringen i prisutjevningsordningen er også endret, for eksempel gjennom at satsene for yoghurt og ferske oster ble satt til null fra 1. juli 2016.

Departementet foreslår derfor å endre rammeforskriften slik at det ikke lenger henvises til prisutjevningsordningens prioriteringsregler, og ønsker høringsinstansenes syn på en prioritering etter følgende rekkefølge:

1. Anvendelse til flytende melkeprodukter
2. Anvendelse til ost
3. Anvendelse til andre produkter

Departementet foreslår at det skal gjøres en forholdsmessig avkorting i volumene til alle aktører som anvender melkeråvaren til produkter med lik prioritet. Dette innebærer at markedsregulator i en underskuddssituasjon skal prioritere flytende melkeprodukter først, deretter ost og til slutt andre produkter som melkepulver.

Fordelingen mellom aktørene, innenfor samme anvendelse, foreslås gjennomført ved å avkorte forholdsmessig med utgangspunkt i gjennomsnittlig mottatt kvantum i de siste tre månedene før underdekningen oppsto. Departementet mener at tre måneder vil gi en tilstrekkelig lang basisperiode for å sikre en riktig fordeling mellom aktørene.

Forsyningsplikt – overføringstransport og overvåkningsansvar

Gjeldende rett

Beregning av overføringstransportkostnader fra målprispunktet til meieri som mottar melk under forsyningsplikten, er i dag hjemlet i Omsetningsrådets markedsreguleringsforskrift § 4-3-6. Av bestemmelsens andre ledd fremgår det at transportopplegg for levering av melk planlegges og styres i sin helhet av markedsregulator. Ved leveranser av melk skal mot-takende meieriselskap dekke transportkostnadene ut fra hvor melken er beregnet hentet (beregnet transportavstand ut fra prioritering mellom anvendelser).

Samme forskrift § 4-3-4 regulerer leveranseplaner og stipulerte fraktkostnader. På basis av reglene om forholdsmessig fordeling i markedsreguleringsforskriftens § 4-3-3, skal markedsregulator utarbeide en månedlig leveranseplan til de enkelte meieriselskapene som ønsker

tilført melk under forsyningsplikten. Av bestemmelsens tredje ledd fremgår det at leveranseplanen og beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad overvåkes av Landbruksdirektoratet. Videre følger det av bestemmelsen at alle meieriselskaper som ønsker tilført melk under forsyningsplikten kan få innsyn i grunnlaget og de beregninger som markedsregulator har gjort, så langt forretningsmessige forhold tilknyttet de ulike meieriselskaper tillater dette. Det materielle innholdet i bestemmelsen har vært uendret siden 1997.

Departementets vurdering

Beregning av transportkostnader kan anses å være en del av forsyningsplikten i den forstand at beregningen berører de uavhengige aktørenes totale pris for rå melk. Dette tilsier at dersom denne bestemmelsen skal videreføres, så bør den reguleres i rammeforskriften.

Fra 1997 var målprisene på melk fastsatt for representantvarer på produktnivå. På det tidspunktet var det derfor naturlig å etablere regler for overføringstransport innenfor markedsreguleringen, siden denne transporten den gangen ble definert å ligge før målprispunktet. I 2004 etablerte man imidlertid én målpris på melk på råvarenivå i den nye markedsordningen for melk. Fra dette tidspunktet har dermed overføringstransporten i prinsippet ligget etter målprispunktet. Endringen som fant sted gjør at det kan stilles spørsmål ved om det er riktig av landbruksmyndighetene å regulere overføringskostnader lenger. I melkesektoren går råvaren rett fra produsent til foredling på meieri. Målprispunktet er definert til basismeieriene i innfraktordningen, dvs. kun markedsregulators meierier. Ved levering til et Tinemeieri, er målprispunktet et fysisk punkt, men ved levering direkte til uavhengige meierier er det et teoretisk definert punkt. Dette skaper i seg selv utfordringer for beregningen av kostnadene ved overføringstransporten

Med bakgrunn i disse motstridende synsvinklene når det gjelder behovet for å regulere overføringskostnadene, ber departementet om høringsinstansenes syn på tre ulike måter å tilnærme seg denne problemstillingen; avvikle ordningen slik den er i dag og ikke regulere overføringskostnadene, endre målprispunktet på melk og dermed avvikle behovet for å regulere overføringskostnader spesielt eller videreføre dagens ordning.

Selv for det tilfelle at man velger å beholde regler om overføringskostnader, mener departementet at det ikke er naturlig at Landbruksdirektoratet har et særskilt overvåkningsansvar i denne sektoren. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen om Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar uansett oppheves selv om ordningen skulle bli videreført. Virkningen av dette er at ansvaret for å følge opp regelverket om overføringskostnader på vanlig måte vil tilligge Omsetningsrådet som ansvarlig organ for markedsbalanseringen.

I det videre beskrives de tre ulike alternativene i noe mer detalj:

Avvikle regulering av overføringskostnader

Landbruksmyndighetenes regulering opphører i all hovedsak ved målprispunktet. Kostnader til overføringstransport er kostnader som per i dag ligger etter målprispunktet, og beregning av satser for slik transport bør derfor i prinsippet ikke inngå i landbruksmyndighetenes

regulering. Det som skjer etter målprispunktet er et forhold mellom markedsaktørene, som ikke skal reguleres av landbruksmyndighetene, men gjennom privatrettslige avtaler og innenfor konkurranselovens rammer. I andre sektorer, som f. eks. kjøtt- og eggsektoren, er det ikke regler under forsyningsplikten som regulerer transport fra markedsregulator til kjøper. Den som benytter seg av forsyningsplikten i disse sektorene, må selv stå for transporten, eventuelt avtale transportopplegg og -pris med markedsregulator.

Departementet mener en avvikling av bestemmelsene om dekning av transportkostnader vil forenkle markedsbalanseringen av melk ved at en slipper å måtte vedlikeholde og jevnlig gjennomgå kompliserte transportmodeller. Dette vil være arbeidsbesparende både for markedsregulator, de øvrige aktørene og for forvaltningen. En slik avvikling vil kunne skje gjennom en tilføyelse i rammeforskriften § 4 nr. 4 der det forutsettes at aktørene selv avtaler nødvendige leveringsbetingelser, jf. alternativ 1 i endringsforskriftens § 4 nr. 4 femte ledd.

Endring i målprispunkt for melk

For å fjerne unødvendig regulering som følge av at målprispunktet for melk er et teoretisk punkt, ønsker departementet også høringsinstansenes syn på en endring i selve definisjonen av målprispunktet. Dette er en løsning som vil gjøre regulering av overføringskostnader gjennom markedsbalanseringen overflødig.

Å endre målprispunktet er et spørsmål som ligger til partene i jordbruksavtalen, og temaet må eventuelt behandles i jordbruksoppgjøret. Departementet finner det likevel naturlig at høringsinstansene gis mulighet til komme med synspunkter på en endring i målprispunktet.

I dag er målprispunktet definert til basismeieriene i innfraktordningen. Jordbruksavtalen definerer målprispunktet som "der melk passerer, eller der melk ved direkte videre levering til annet meieri normalt ville passert basismeieri definert i innfraktordningen". I innfraktordningen har diskusjonen om hvilke meierier som skal regnes som basismeieri vært oppe flere ganger i lys av den mer overordnede diskusjonen om hva som gir riktigst innfraktdekning. Gjeldende modell har basismeierier som består av eksisterende eller nylig nedlagte Tine-anlegg. Begrunnelsen for at kun Tines anlegg ble valgt som basismeierier i innfraktmodellen var basert på at man i beregningsmodellen ville legge til grunn kostnader for oppsamling og inntransport av melk for aktøren med mottaksplikt for melk basert på dagens mottaksstruktur. Denne modellen oppdateres hvert 10. år.

Departementet vil vurdere om det skal fremmes forslag om å definere alle meierier som basismeieri. Industrien vil da oppleve at forsyningsprisen kun er målprisen uten noen transporttillegg, dvs. at transportkostnadene vil være bakt inn i forsyningsprisen fra Tine Råvare. Ved en eventuell slik endring av definisjonen av målprisen, vil departementet også foreslå en teknisk korrigerende av målprisen, der formålet ikke er å endre melkeproducentenes reelle melkepris, men i stedet øke målprisen for alle meieriaktørene tilsvarende kostnaden ved dagens overføringstransport. Dette vil bidra til å utjevne kostnadene med dagens overføringstransport mellom de ulike anvendelsene av melken.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill på om en slik løsning kan påvirke fremtidig plassering av meierier, eller om effekten av den er underordnet andre markeds-messige faktorer som f.eks. tilstedeværelse av melkeleverandører og avstand til markedet.

Departementet er klar over at en teknisk justering av målprisen kan øke markedsprisstøtten som notifiseres i WTO. Forslaget vil også medføre et behov for å gjøre endringer i satsene i innfraktordningen i prisutjevningsordningen for melk.

Videreføre dagens regelverk gjennom rammeforskriften

Siden målprispunktet er et teoretisk definert punkt ved levering direkte til uavhengige meierier, kan det argumenteres med at overføringstransporten bør sees på som en integrert del av forsyningsprisen som reguleres av landbruksmyndighetene. En slik tilnærming tilsier at selve transporten også bør reguleres av landbruksmyndighetene. Målprispunktet som et teoretisk punkt fører til at man må ha en teoretisk beregning av dette forholdet. Departementet ønsker derfor høringsinstansenes syn på å videreføre dagens praksis, men gjennom en egen bestemmelse innenfor rammeforskriften, jf. alternativ 2 i endringsforskriften § 4 nr. 4 femte ledd. Departementet ber også om høringsinstansenes syn på et alternativ med en forenklet bestemmelse hvor beregningsmodellen ikke tar hensyn til prioriteringsreglene. Departementet mener minst mulig kompliserte modeller har en selvstendig verdi både for markedsaktører og forvaltningen.

Forsyningsplikt – 80-prosentregelen

Gjeldende rett

80-prosentregelen er regulert i Omsetningsrådets markedsreguleringsforskrift § 4-3-8 fjerde ledd, og har følgende ordlyd:

"Mottakere av melk i henhold til 4-3-1, opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk, og i henhold til 4-3-2 plikter i alle uker å ta imot minimum 80 prosent av siste 3 måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Ved mottak av mindre melk enn hva disse beregningene tilsier kan Landbruksdirektoratet begrense meieriselskapenes rett til leveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentakende slike avvik kan Omsetningsrådet utelukke meieriselskapet retten til å motta melk for en lengre periode."

Formålet med 80-prosentregelen er å balansere rettigheter og plikter mellom markedsregulator og selskaper som benytter seg av forsyningsplikten. Regelen ansvarliggjør mottakende meieriselskap, og er ment å sikre at disse tar imot jevne forsyninger av melk. Dette bidrar i sin tur til å løse markedsregulators kapasitetsutfordringer i forbindelse med sesonger og høytider. I likhet med andre bestemmelser som gjelder forsyningsplikten, mener departementet at det er gode argumenter for at slike bestemmelser skal reguleres i rammeforskriften.

Departementets vurdering

Etter det departementet forstår, vil Omsetningsrådet sende på høring et forslag om å videreføre 80-prosentregelen, men begrense den til å gjelde i to ulike tilfeller, jf. Omsetningsrådets

vedtak i møte 20. mai 2019. For nærmere informasjon om dette forslaget, se Omsetningsrådets høring.

Ut fra målet om å finne en balansert løsning for melkesektoren, vil departementet på sin side også be om høringsinstansenes syn på en mulig avvikling av 80-prosentregelen. Departementet ser denne regelen i sammenheng med mulighetene markedsregulator har for å differensiere noteringsprisen gjennom størrelsen på øvre prisgrense. Med en tilstrekkelig stor differensiering i noteringsprisen bør det kunne legges inn økonomiske incentiver til en jevn levering av melk uten at en trenger å regulere dette særskilt. 80-prosentregelen kan også ses i sammenheng med godtgjøringen markedsregulator mottar for å ha tilstrekkelig reguleringskapasitet. Dersom markedsregulator både får godtgjøring for reguleringskapasitet og samtidig kan utnytte de økonomiske incentivene som ligger i differensiert noteringspris, skulle det etter departementets vurdering ikke være nødvendig med slik detaljert regulering av forsyningsplikten. En eventuell avvikling eller videreføring av 80-prosentregelen må derfor ses opp mot den totale løsningen for elementene i melkesektoren.

Slik departementet ser det, er 80-prosentregelen å regne som en viktig konkurransemessig rammebetingelse. Ettersom denne regelen i dag kun fremgår av Omsetningsrådets forskrift, og ikke av rammeforskriften, vil en eventuell avvikling innebære at rådet opphever gjeldende bestemmelse i markedsreguleringsforskriften § 4-3-8. Departementet vil også vurdere om det er behov for å regulere dette eksplisitt i rammeforskriften, f.eks. gjennom en regel som forbyr bestemmelser som pålegger mottakende meieriselskap unødige restriksjoner.

Godtgjøring for markedsregulators reguleringskapasitet

Gjeldende rett

Etter Omsetningsrådets retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 6 kan markedsregulator ytes godtgjøring for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten. Ordningen ble fastsatt av Omsetningsrådet den 1. desember 2004, og var bl.a. basert på modell og prinsipper som fremgår av NILF-rapport 2004-03. Etter bestemmelsen knyttes godtgjørelsen til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke markedsregulator får dekket på annen måte.

Departementets vurdering

Etter det departementet forstår, vil Omsetningsrådet høre en alternativ modell for beregning av godtgjøring for reguleringskapasitet, jf. Omsetningsrådets vedtak i møte 20. mai 2019. For å kunne få en helhetlig vurdering av balansen mellom rettigheter og plikter i melkesektoren, ønsker departementet i tillegg høringsinstansenes syn på et forslag om å oppheve muligheten for å utbetale godtgjøring for reguleringskapasitet.

Ved innføringen av godtgjøring for reguleringskapasitet skrev Statens landbruksforvaltning i sitt høringsbrev av 2. september 2003:

"Når det gjelder utkastets § 6, er dette en ny bestemmelse i forhold til gjeldende regelverk. Bakgrunnen for at det foreslås å ta inn en bestemmelse vedrørende kompensasjon for ube-

nyttet reguleringskapasitet hos markedsregulator, er at markedsregulator, som følge av forsynings- og mottaksplikten, forutsettes å ha tilstrekkelig kapasitet til å ivareta markedsreguleringsansvaret. Problemstillingen er antakelig ikke enestående for melkesektoren, men fordi markedsregulering av melk i praksis vil måtte skje på basis av foredlet vare, antas problemstillingen å ha et større omfang i melkesektoren. Gjennomgangen av kapitalkostnadsproblematikken i prisutjevningsordningen for melk har også bidratt til å kaste lys over dette i markedsreguleringen. På bakgrunn av dette foreslås det i forslag til forskrift at det åpnes for at markedsregulator kan ytes en godtgjørelse på basis av kostnader forbundet med ubenyttet kapasitet ved reguleringsproduksjon som følger av forsynings- og mottaksplikten, og som ikke er dekket på annen måte. Det er igangsatt en utredning i regi av NILF i samarbeid med ECON Analyse for å fastsette størrelsen på det tapet markedsregulator har ved å ubenyttet kapasitet på anleggene, samt å foreslå en modell for beregning av disse kostnadene."

Om bakgrunnen og argumentasjonen for innføring av godtgjøring for reguleringskapasitet skrev NILF i rapport 2004-3 (side 41-42):

"I forbindelse med oppbygging av reguleringskapasitet skiller melkesektoren seg fra de andre sektorene i det norske landbruket. For de andre sektorene kunne man fram til 01.07.95 få tilskudd til reguleringslagre over Statsbudsjettet. Det ble ikke bevilget tilskudd i perioden 1992-95 på kjøtt-, egg- og fjørfesektoren. Via dette tilskuddet fikk markedsregulatorene dekket utgifter til maskiner (med en avskrivningstid på 10 år) og utgifter til anlegg og bygg (med en avskrivningstid på 30 år). Dersom anlegget blir solgt før det er nedskrevet, skal tilskuddet betales tilbake med den ikke avskrevne andelen.

Meierisektoren var i en særstilling på grunn av sitt monopol og eksistensen av Riksoppgjøret. Målsettingen med inntektssystemet og markedsreguleringen var imidlertid det samme for melkesektoren som for andre sektorer. Forskjellen var at Riksoppgjøret tok seg av både produsentpris, prisutjevning, markedsregulering og salgspris i ett system innenfor en beskyttet markedsposisjon. Monopolstillingen og Riksoppgjøret innebar dermed en implisitt finansiering også av reguleringskapasitet og gjorde at en ikke trengte å synliggjøre slik støtte på samme måte som i andre sektorer. Tine fikk derfor i perioden fram til Riksoppgjøret ble avskaffet 01.07.97 ikke tilskudd til reguleringskapasitet over Statsbudsjettet. Tine hadde utvilsomt kostnader knyttet til bygging og drift av reguleringskapasitet i denne perioden, men disse kostnadene kunne altså Tine dekke inn gjennom priser og utjevning. Forskjellen mellom finansiering via investeringstilskudd, slik tilfellet var i andre sektorer, og finansiering, slik vi oppfatter ordningen, via implisitte tilskudd til kapitalkostnader og avskrivninger, var at førstnevnte kom som kontantoverføringer i forbindelse med selve investeringen mens sistnevnte kom som løpende tilskudd over driften. Over tid er det ingen grunn til at systemene skal gi noe forskjell i lønnsomhet for markedsregulator, men ved avbrudd av ordningen oppstår det en vesentlig forskjell. Den som får dekning for kapasitetskostnadene over driften sitter med en ubetjent restverdi, mens de som har fått fulle investeringstilskudd sitter med en realiserbar gevinst.

Vi legger derfor til grunn at monopolsituasjonen og Riksoppgjøret gjennom prising og utjevning ga Tine et implisitt driftstilskudd til dekning av løpende drifts- og kapitalkostnader innenfor inntektssystemet, og de hadde derfor ikke behov for investeringstilskudd for å bygge opp reguleringskapasitet. Andre sektorer mottok investeringstilskudd, og de sitter således per i dag på en

ikke nedskreven del av kapitalen som de fram til 1993 fikk finansiert gjennom investeringstilskudd.

Markedsregulator i melkesektoren blir i dag godtgjort alle kostnader knyttet til prosessering av reguleringsprodukter, inklusive en viss andel av faste kapasitetskostnader, men mottar ingen kompensasjon for ubenyttet reservekapasitet som holdes i beredskap for å fylle sine forpliktelser som markedsregulator. En kan si det slik at markedsregulator mottar godtgjøring når reguleringsanleggene produserer for regulering, mens kostnader som påløper når reguleringsanleggene står stille ikke blir godtgjort slik som det ble gjort i perioden før 01.07.97."

For kjøtt, egg og grønt ble ordningene med investeringsstøtte til reguleringsanlegg avviklet tidlig på 1990-tallet. For melk lå dette inne i kompensasjonen i Riksoppgjøret fram til 1997, mens man fra innføringen av markedsordningen for melk i 1997 til endringen av denne i 2004 ikke hadde noen slik godtgjøring.

Sett hen til øvrige sektorer mener departementet at det i dag ikke er opplagt at det foreligger noen god begrunnelse for å opprettholde den særskilte godtgjøringen for reguleringskapasitet i melkesektoren. Godtgjøring for markedsregulatorrollen burde også for denne sektoren kunne skje gjennom Omsetningsrådets øvrige satser for markedsbalansering. Ved å oppheve særreguleringen oppnås samtidig en viss forenkling i regelverket. Med basis i dette ønsker departementet høringsinstansenes syn på avvikling av denne muligheten.

Hvordan en eventuell avvikling skal gjennomføres, tar ikke departementet stilling til nå, ettersom den formelle adgangen for å gi slik særlig reguleringsgodtgjørelse i dag bare er hjemlet i Omsetningsrådets egne retningslinjer. Dersom Omsetningsrådet velger å videreføre bestemmelsen, vil vedtak om godtgjørelse kunne omgjøres etter omsetningsloven § 11 siste ledd. Alternativt kan en avvikling av ordningen skje gjennom en presisering av formålsbestemmelsen i rammeforskriften, kombinert med en bestemmelse som hindrer konkurransevidende bruk av omsetningsavgiftsmidlene.

Mulig endring i øvre prisgrense for melk

I brev av 24. april 2019 fra Omsetningsrådet til partene i jordbruksavtalen skriver Omsetningsrådet om sitt vedtak i sak 47/19:

"Omsetningsrådet anbefaler overfor avtalepartene at øvre prisgrense for noteringsprisen på melk økes fra 5 til 10 prosent for å gi bedre prisfleksibilitet som sikrer effektiv utnyttelse av total industrikapasitet."

Jordbruksavtalepartene har så langt ikke fulgt opp denne anbefalingen under henvisning til at partene kun har ansvar for en del av regelverket for markedsbalansering, og at alle endringer som sendes på høring må sees i sammenheng. Departementet vil på sin side eventuelt komme tilbake til dette forslaget i jordbruksforhandlingene i 2020, men vil først gi høringsinstansene mulighet til å komme med innspill. Bakgrunnen for dette er at denne problemstillingen henger sammen med andre elementer som departementet nå sender på høring.

En økning i øvre prisgrense gir større rom for ytterligere å differensiere prisene gjennom året. Det kan gi uavhengige markedsaktører et sterkere insentiv til å ta imot melk i perioder der dette er ønskelig, f.eks. ved høytider.

Hvorvidt de uavhengige markedsaktørene er i stand til å utnytte disse insentivene avhenger av deres kapasitet til å ta imot mer melk. Dersom så ikke er tilfelle, kan en risikere at en ytterligere prisdifferensiering kun gir lavere melkepris til Tine SA, som er det selskapet som har best kapasitet til å utnytte de lave prisene. En heving av øvre prisgrense vil i så fall ikke få noen nevneverdig effekt på forsyningen av melk til uavhengige markedsaktører.

Insentivene til å motta melk gjennom bruk av prisdifferensiering har sin motsats i 80-prosent-regelen som regulerer hvor mye melk det enkelte meieriselskap er forpliktet til å ta imot, jf. kapittel 0. Det har også sin motsats i godtgjøringen for reguleringskapasitet, hvor markedsregulator godtgjøres for sin potensielle kapasitet i situasjoner der andre aktører f.eks. ikke kan ta imot melk eller i sesonger hvor melkeproduksjonen er ekstra stor, jf. kapittel 0. Departementet vil derfor vurdere et eventuelt forslag om å øke øvre prisgrense for melk frem mot neste års jordbruksforhandlinger opp mot hva som blir løsningene på de to sistnevnte spørsmålene.

Presisering av den generelle bestemmelsen om forsyningsplikt

Gjeldende rett

Forsyningsplikten er et konkurransepolitisk virkemiddel innenfor markedsbalanseringen, for å redusere konkurransevirkningene av markedsregulators posisjon. Etter rammeforskriften § 4 første ledd skal markedsregulators forsyningsplikt "sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser." Ordningen gjelder på råvarenivå, og skal bidra til at alle industriaktører har likeverdig tilgang til norskproduserte råvarer, jf. rammeforskriften § 4 første ledd.

Forsyningsplikten er en ensidig forpliktelse som pålegger markedsregulator, under gitte forutsetninger, å forsyne uavhengige aktører med norsk råvare til like vilkår. Er disse forutsetningene til stede, har markedsregulator med andre ord en plikt å videreselge deler av sitt innkjøpte kvantum til andre aktører. De uavhengige aktørene har ingen tilsvarende forpliktelse til å dele sitt volum, og har heller ingen forpliktelse til å kjøpe et overskudd fra markedsregulator. Det foregår en stor andel kommersiell handel mellom markedsregulator og uavhengige aktører utenfor forsyningspliktens rammer.

Departementets vurdering

Ordlyden i bestemmelsen om å sikre forsyninger til alle "forbruksområder", kan tolkes som at forsyningsplikten ikke bare skal være et virkemiddel rettet mot foredlingsleddet, men at bestemmelsen også innebærer et forsyningsansvar for de påfølgende ledd.

Departementet vil vise til at det i dag ikke finnes egne virkemidler innenfor markedsbalanseringen for å nå målet om forsyning av råvare til noenlunde ens priser i hele landet. I praksis

er det aktørenes egeninteresse i å selge sine produkter, samt konkurransen i dagligvaremarkedet, som sikrer at alle geografiske områder blir forsynt. For å oppdatere bestemmelsen i samsvar med gjeldende praksis, og samtidig tydeliggjøre formålet med forsyningsplikten, foreslår departementet en presisering der henvisningen til forbrukermarkedet er opphevet. jf. endringsforskriften § 4 første ledd. Presiseringen er ment å klargjøre hvilke ledd i verdikjeden for jordbruksråvarer som forsyningsplikten gjelder for.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene departementet sender på høring innebærer i det alt vesentlige justeringer i rammeforskriften på områder som Omsetningsrådet forvalter. Opprydding og klargjøring av regelverk er ment å bidra til å redusere uklarheter, og derigjennom unødvendige tvister.

De av forslagene som innebærer forenklinger i regelverket, forventes å innebære økonomiske og administrative innsparinger hos Omsetningsrådets sekretariat og hos markedsaktørene. Administrative innsparinger og lavere kostnader til markedsbalansering vil innebære lavere omsetningsavgift for produsentene.

Forslag som innebærer nye reguleringer, og dermed indirekte økte økonomiske og administrative kostnader for Omsetningsrådets sekretariat og markedsaktørene, foreslås for å styrke konkurransen og likebehandlingen av aktørene i sektoren. Etter departementets vurdering vil for eksempel forslaget om begrenset dobbel mottaksplikt for kjøtt kun i liten grad øke reguleringskostnadene, mens forslaget vil kunne være til fordel for primærprodusentene gjennom økt konkurranse om leveransene deres.

Forslagene vil ikke få konsekvenser for statsbudsjettet.