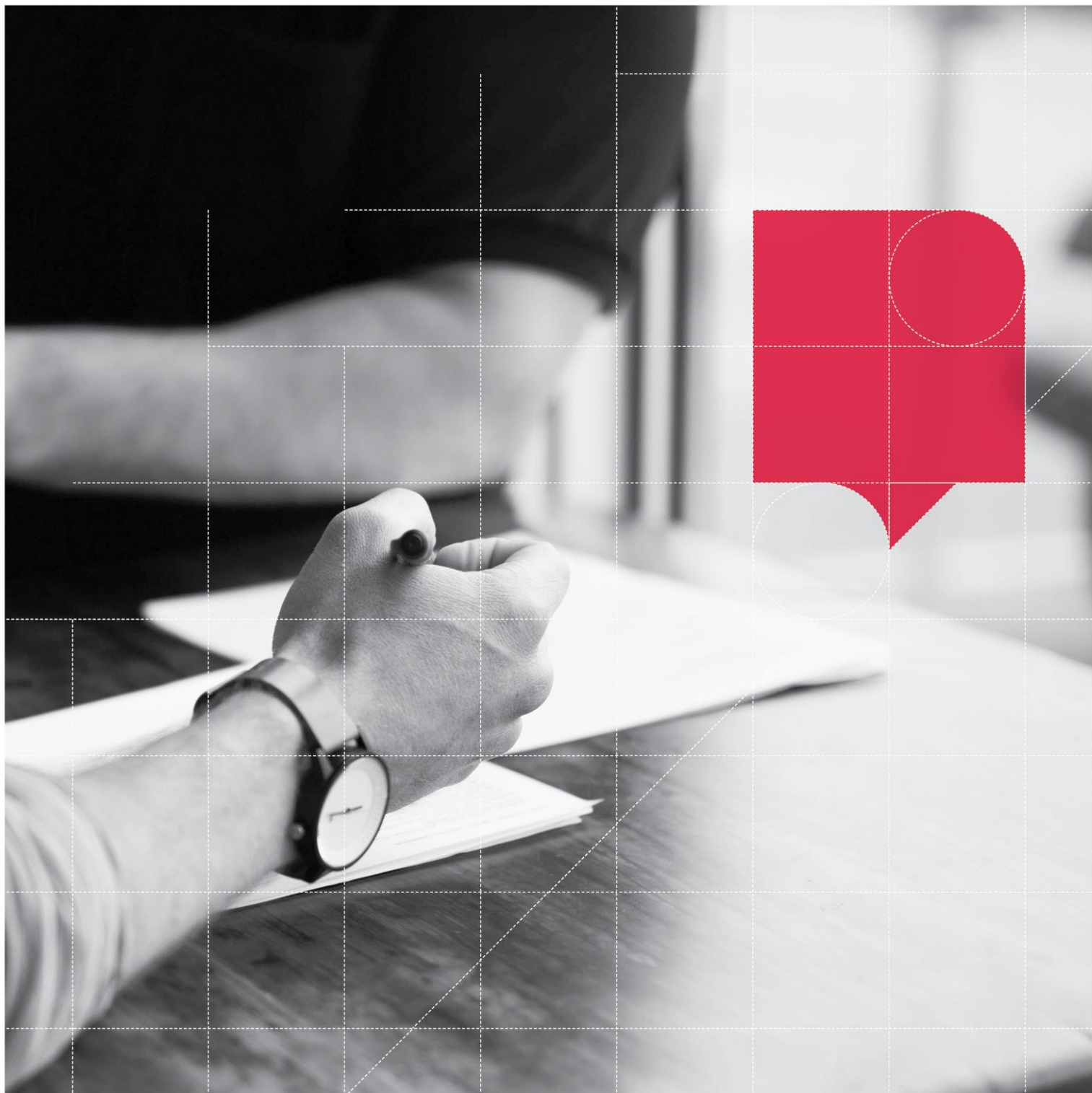


# Regelrådets uttalelse

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

**Ansvarlig:** Landbruks- og matdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Landbruks- og matdepartementet

Deres ref.:  
19/1825-1

Vår ref.:  
19/00247

Dato:  
29.01.2020

Vår saksbehandler:  
Merete Grøtt Grinde og  
Maria Rosenberg

## Uttalelse fra Regelrådet

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

**Konklusjon:** Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Markedsreguleringen for jordbruksråvarer er et viktig rammeverk for både primærprodusenter og videreforedling i sektoren, og Regelrådet mener derfor det er vesentlig med grundig utredning av eventuelle endringer.

Høringsnotatet mangler en overordnet introduksjon til markedene og problemene ved dagens regulering, i tillegg til en nærmere omtale av hvor konkurransevidningene eksisterer og hvorfor de oppstår. For å sikre et godt beslutningsgrunnlag burde markedene, de ulike næringsaktørene og dagens markedsbalanseringstiltak vært nærmere beskrevet innledningsvis.

Departementet diskuterer ulike varianter og løsninger flere steder i høringsnotatet. Det er positivt, og i tråd med utredningsinstruksen. Noen steder er det imidlertid utydelig hvilket alternativ departementet anbefaler. Dette kan gjøre det vanskelig for høringsinstansene å uttale seg om forslagene. Der det anbefales et tiltak, er dette heller ikke alltid fullstendig begrunnet.

Det kommer ikke klart frem hvem som blir berørt av forslagene og virkningene for berørt næringsliv er for lite beskrevet. Hverken nyttevirkinger eller kostnader er forsøkt tallfestet. Det burde kommet tydeligere frem hvem som får de direkte administrative kostnadene, og det burde vært gitt anslag på hvor store kostnadene vil kunne tenkes å bli for de næringsdrivende. Ikke minst burde konkurransevidningene vært nærmere beskrevet, i og med at formålet med forslagene er å hindre konkurransevidning.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise  
leder av Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** [post@regelradet.no](mailto:post@regelradet.no)  
[www.regelradet.no](http://www.regelradet.no)

## 1. Om forslaget som er sendt på høring

Landbruks- og matdepartementet har sendt forslag til endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer på høring. Hovedmålsettingen med forslagene er å bidra til transparente ordninger som hindrer konkurransevridning, og derigjennom sikrer at ordningene har legitimitet hos aktørene.

Departementet foreslår blant annet å:

- Innføre en avgrenset dobbel mottaksplicht for markedsregulator av kjøtt, der avgrensingen skal gjøres i tid, volum og vareomfang.
- Innføre en kvantitativ avgrensing av markedsregulators forsyningsplicht for konsumegg i form av en øvre grense på hvor store eggvolum andre aktører kan kreve levert per år fra markedsregulator.
- Innføre en mottaksplicht på melkefett i form av fløte, eller alternativt i form av både fløte og smør. Departementet vurderer også å avvikle mottaksplichten på smør og fløte slik den er i dag.
- Endre reglene slik at markedsregulator for melk i en underskuddssituasjon skal prioritere flytende melkeprodukter først, deretter ost og til slutt andre produkter som melkepulver.
- Endre reglene om overføringstransport i melkesektoren. Departementet har utarbeidet tre forskjellige forslag som de ber om høringsinstansenes syn på:
  - o Avvikle regulering av overføringskostnader
  - o Endring i målepunkt for melk
  - o Videreføre dagens regelverk gjennom rammeforskriften.
- Departementet ber også om høringsinstansenes syn på en mulig avvikling av 80 prosentregelen i forsyningsplichten i melkesektoren.

## 2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Ifølge SSB var det om lag 29 000 jordbruksbedrifter med husdyr i 2018<sup>1</sup>. Flertallet av disse er mindre næringsdrivende som er avhengige av stabile rammebetingelser og enkle og treffsikre regler som fungerer godt i praksis. Markedsreguleringen for jordbruksråvarer er et viktig rammeverk for sektoren og Regelrådet har derfor prioritert å vurdere høringen om forslag til endringer i rammeforskriften.

## 3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

### 3.1. Avgrensning av Regelrådets uttalelse

Regelrådets uttalelse omfatter bare de delene av departementets høringsnotat som gjelder forskriftsendringer. Regelrådet vurderer ikke det jordbruksfaglige innholdet, men vurderer utredningskvaliteten og eventuelle unødvendige kostnader for næringslivet.

---

<sup>1</sup> Kilde: <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/faktaside/jordbruk>, 20.1.2020

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

### 3.2. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Ut fra høringsnotatet kommer det ikke tydelig frem i alle tilfeller hvem som er berørt av forslagene. For eksempel blir begrepet aktører brukt om berørt næringsliv gjennomgående i høringsnotatet. Dette er en sektor med mange ledd i verdikjeden der det er flere aktører i hvert ledd og det er dermed vanskelig å følge hvilke aktører det refereres til i høringsnotatet til enhver tid. For å sikre et godt beslutningsgrunnlag burde markedene, de ulike næringsaktørene og dagens markedsbalanseringstiltak vært beskrevet overordnet innledningsvis, slik at leseren fikk et klart bilde av dagens situasjon og hvem som blir berørt av forslagene.

I høringsnotatet står det at enkelte forslag innebærer nye reguleringer og dermed vil gi økte økonomiske og administrative kostnader for markedsaktørene. Disse konsekvensene burde vært nærmere beskrevet, herunder burde det kommet tydeligere frem hvem som får de administrative kostnadene, og anslag på hvor store kostnadene vil kunne tenkes å bli for de næringsdrivende. I tillegg må det antas at forslagene har en rekke nyttevirkninger, i og med at de foreslås. Nyttvirkningene burde også vært nærmere beskrevet for de ulike næringsaktørene. Regelrådet vil vise til veilederen fra Nærings- og fiskeridepartementet om utredning av konsekvenser for næringslivet, der det står nærmere om hvordan virkningene kan beregnes<sup>2</sup>.

### 3.3. Konkurransvirkninger for næringslivet

Hovedmålsettingen med forslagene er å bidra til transparente ordninger som hindrer konkurransevridning. Regelrådet mener høringsforslaget kunne gitt grundigere vurderinger av konkurransevirkninger. De ulike markedene og markedsaktørene kunne vært mer tydelig beskrevet og begrepene knyttet til markedsbalansering kunne vært nærmere forklart. Det fremkommer ikke klart og systematisk hvor departementet mener det er konkurransevridninger i dag, eller hvordan ulike grupper av næringsdrivende antas å ville tilpasse seg regelendringene som foreslås.

### 3.4. Forenkling for næringslivet

Regelrådet støtter departementets vurdering av at minst mulig kompliserte modeller har en selvstendig verdi både for markedsaktører og forvaltningen. Regelrådet vil stille spørsmål ved om man ikke kunne gått lenger i å forenkle og oppdatere regelverket slik at man får enkle og treffsikre regler som fungerer godt i praksis.

### 3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Ut fra det Regelrådet kan se, er det ikke tatt særskilt hensyn til små virksomheter og strukturen i de berørte markedene er ikke nærmere beskrevet. Regelrådet legger til grunn at de fleste virksomhetene i denne sektoren er små, og at det derfor er særskilt viktig å redusere de administrative kostnadene så mye som mulig.

Når det gjelder avgrenset forsyningsplikt for egg er det lagt vekt på at forslaget skal legge til rette for nyetableringer i bransjen. Det er positivt. Regelrådet savner en tilsvarende drøfting innen kjøtt- og melkebransjen.

### 3.6. Alternative tiltak

Regelrådet mener problemene som skal løses med høringsforslagene ikke er tilstrekkelig beskrevet. Dagens situasjon og regulering burde vært beskrevet innledningsvis, i tillegg til en nærmere omtale av

---

<sup>2</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, "Utredning av konsekvenser for næringslivet – en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak", 2018.

hvor konkurransevidningene eksisterer og hvorfor de oppstår. Da ville det vært enklere å forstå hvorfor forslagene er nødvendige. En utredning av nullalternativet (dagens situasjon) og ventet utvikling fremover dersom ikke reglene endres, kunne vært nyttig informasjon for beslutningstakeren for å få et mer helhetlig bilde av hvorfor det er nødvendig å endre dagens regelverk.

Departementet diskuterer flere steder ulike varianter og løsninger. Der er positivt, og bidrar til å spenne ut mulighetsrommet. Imidlertid blir det vanskelig å vurdere hvor gode de ulike alternativene er, når problemet som skal løses er mangelfullt definert og det overordnede systemet for markedsbalansering og begrepene som beskriver dette ikke er forklart innledningsvis. Dermed reduseres muligheten for å forstå hva de foreslåtte tiltakene egentlig går ut på og hvilken kontekst de er ment å virke i. I tillegg er det flere steder utydelig hvilket alternativ departementet vil anbefale, og der det anbefales et tiltak er dette ikke alltid godt nok begrunnet. For eksempel er det ikke nærmere begrunnet hvorfor årlig begrensning i kvantumet som kan kreves per år for uavhengige aktører med grunnlag i forsyningsplikten for egg, foreslås satt på akkurat 500 tonn egg.

### 3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet er ikke vurdert i høringsnotatet. I en gjennomregulert sektor kan endringer av deler av regelverket få utilsiktede effekter når de virker sammen med tilstøtende regelverk. Risikoen for at tiltakene ikke vil virke slik forutsatt er ikke diskutert.

Regelrådet vil anta at det er viktig for bransjen å få veiledning og informasjon om endringene før de iverksettes.

### 3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet har merket seg at Landbruksdirektoratet, på vegne av Omsetningsrådet, har sendt forslag til endringer i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer, samt tilhørende retningslinjer, og enkelte andre forskriftsforslag på høring parallelt med høringen fra Landbruks- og matdepartementet. På enkelte av områdene høres det motstridende forslag. For eksempel ser det ut til å være ulike tilrådninger når det gjelder både 80 prosentregelen for forsyningsplikt i melkesektoren og avgrenset dobbelt mottaksplikt for kjøtt. Regelrådet mener høringene kunne vært koordinert bedre, slik at høringsinstansene fikk et enklest mulig materiale å forholde seg til og kunne sendt et samlet hørings svar ett sted.

## 4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet konstaterer at det i denne høringen er mange ulike hensyn og formål som må balanseres. Ut fra høringsnotatet kan ikke rådet konkludere med om de valgte tiltakene oppnår målene til en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Virkningene er for svakt beskrevet, problemene som skal løses kommer ikke tydelig frem, og enkelte steder er det ikke klart hvilket tiltak som anbefales.

Regelrådet mener en grundigere beskrivelse av problemet og en utredning av nullalternativet ville gjort det enklere å se sammenhengen mellom problembeskrivelse og valgt tiltak, og åpnet for en drøfting av andre aktuelle tiltak. Regelrådet mener at en da kunne vært tryggere på at de valgte tiltakene faktisk vil oppnå formålet, og at de mest effektive tiltakene er valgt.

I forbindelse med avgrenset dobbelt mottaksplikt for kjøtt og avgrenset forsyningsplikt for egg spesielt, savner Regelrådet en mer konkret drøfting av hvilke konkurransemessige utslag departementet forventer tiltakene kommer til å få i markedene, og ikke mist hvem det vil berøre.