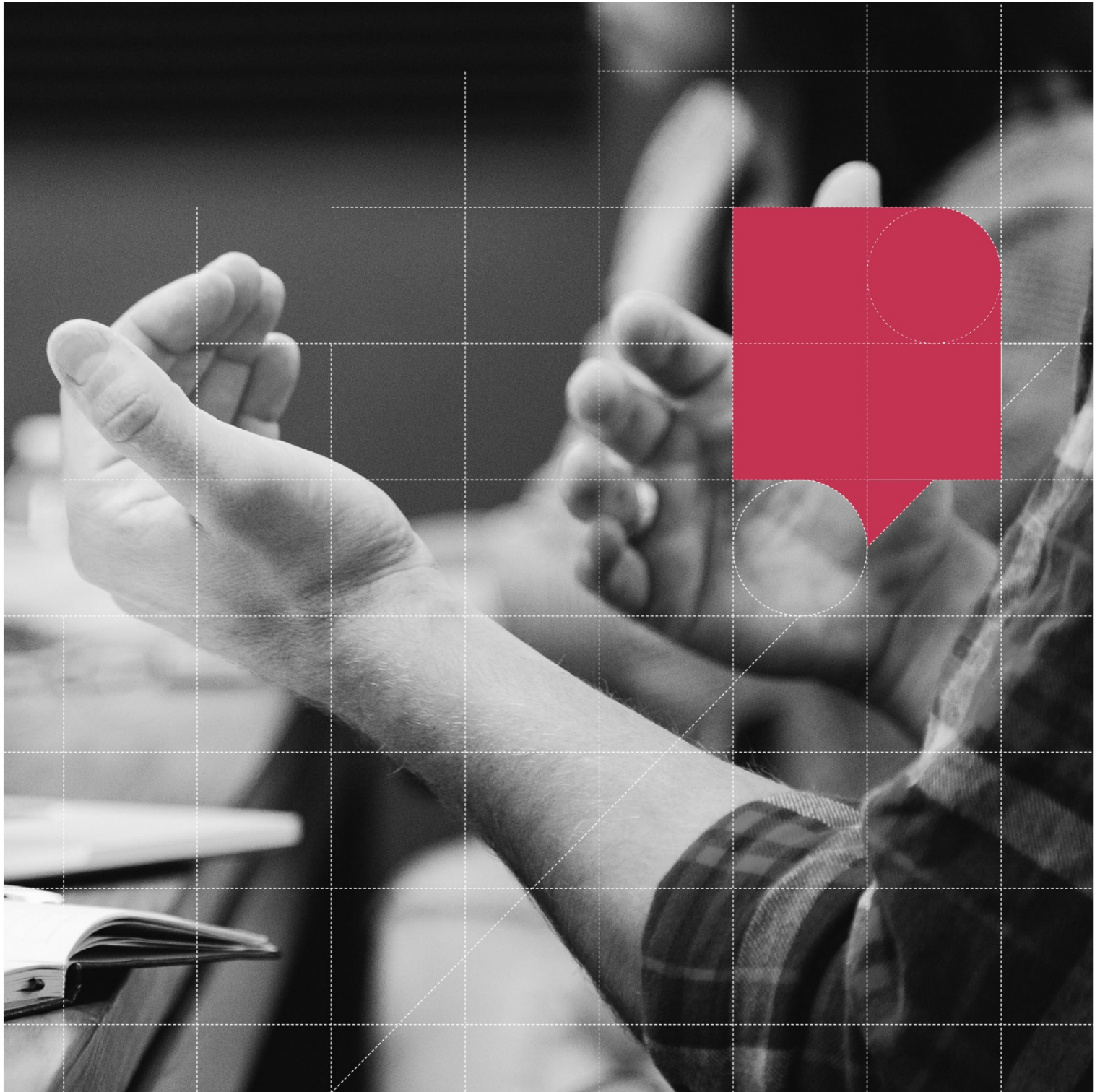


Regelrådets uttalelse

Om: **Endringer av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren**

Ansvarlig: **Landbruks- og matdepartementet**



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

Landbruks- og matdepartementet

Deres ref.:

23/408

Vår ref.:

23/00191

Vår saksbehandler:

Marte Grønvold

Dato:

09.10.2023

Uttalelse

Om: **Endringer av konkurransefremmende tiltak i meierisektoren**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets høring om forslag til endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk.

I høringsnotatet viser departementet til Landbruksdirektoratets rapport nr. 27/2022 «*Utredning av konkurransefremmende tiltak i prisutjevningsordningen for melk*». Konkurransetilsynet har bidratt med konkurransefaglige vurderinger til rapporten. Representanter for næringen har deltatt i en referansegruppe. Rapporten var på høring fra 15. desember 2022 til 27. januar 2023. Det er positivt at departementet har gjort rede for høringsinstansenes innspill til høringen av rapporten.

Regelrådet mener at forslaget departementet nå har sendt på høring ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Det er Regelrådets vurdering at det er svakheter i beskrivelsen av problemet man forsøker å løse og av målet med forslaget. Vi mener også at utredningen av alternative tiltak, beskrivelsen av berørt næringsliv, utredningen av virkninger og anbefalingen av tiltak burde vært grundigere. Det er særlig mangler i utredningen av virkninger, herunder nyttevirkninger, kostnadsvirkninger og virkninger på konkurranse og innovasjon i meierisektoren. Landbruksdirektoratet skriver i sin rapport at dagens konkurransesituasjon langt på vei er et resultat av tiltakene for å fremme konkurransen. Rapporten gir grunn til å tro at en helt eller delvis avvikling av tiltakene vil ha betydelige virkninger for konkurransen i markedet. Regelrådet mener dette burde vært drøftet nærmere i høringsnotatet. Departementet kunne styrket utredningen ved å benytte mer informasjon og tallmateriale fra Landbruksdirektoratets rapport.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Landbruks- og matdepartementet foreslår følgende endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk:

- Fjerne den ekstra stimulansen på fem øre per liter fra satsberegningen av den spesielle kapitalgodtgjørelsen.
- Øke satsen for differensierte avgifter og tilskudd fra 27 øre til 30 øre per liter og innføre et totalt tak på 90 millioner kroner på ordningen.
- Avvikle det særskilte distribusjonstilskuddet.

Departementet skriver at formålet med endringene er å legge til rette for konkurranse mellom de norske meieriaktørene gitt dagens situasjon og i lys av evalueringen som er gjort, samtidig som konkurransekraften til norsk melk ivaretas eller styrkes. Dette skal legge til rette for å opprettholde målet om landbruk i hele landet.

1.1 Landbruksdirektoratets rapport om konkurransefremmende tiltak

Det aktuelle forslaget følger opp Landbruksdirektoratets rapport nr. 27/2022 og høringen av denne ([link til høringen](#)). Regelrådet ga ikke høringsuttalelse til rapporten. Det ble ikke foreslått regelverksendringer i høringen, og den var derfor utenfor Regelrådets mandat.

Regelrådet har i vurderingen av denne utredningen sett til rapporten. Vi vurderer imidlertid høringsnotatet som et selvstendig beslutningsdokument i saken. Med det mener vi at høringsnotatet skal kunne belyse saken på en god måte og oppfylle kravene i utredningsinstruksen.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet mener forslaget kan gi betydelige effekter på konkurransen i meierisektoren og har derfor valgt å uttale seg om saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet mener at det er mangler i problembeskrivelsen. Det kommer frem både i høringsnotatet og pressemeldingen datert 31. mars at departementet mener det er utfordringer med finansieringen av prisutjevningsordningen. Beskrivelsen av denne utfordringen er mangelfull. Departementet kunne forklart nærmere hva som legger press på finansieringen av ordningen, hvilke konsekvenser dette kan ha, og hva som er forventet fremtidig utvikling. Regelrådet registrerer at fremtidig utvikling av tilskuddene i hele prisutjevningsordningen uten tiltak er utredet i Landbruksdirektoratets rapport, og kunne vært brukt som utgangspunkt for vurderingen i høringsnotatet.

Departementet oppgir i høringsnotatet hvilke mål de ønsker å oppnå med forslaget. Målbeskrivelsen kunne med fordel vært mer utfyllende, og det er uklart for Regelrådet hva departementet legger i «*samtidig som konkurransekraften til norsk melk ivaretas eller styrkes*». Videre fremgår det at det er flere formål med endringene. Hvordan disse hensynene og målene vektas opp mot hverandre fremstår ikke klart av utredningen. Sammenhengen mellom problem og målet fremstår også som uklar.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det kommer frem av høringsnotatet at tiltaket som ønskes gjennomført allerede er bestemt av regjeringen og ble lansert i pressemeldingen 31. mars. Regelrådet viser i den forbindelse til veilederen til utredningsinstruksen der det står: «*I noen situasjoner er det allerede fattet politiske vedtak om tiltak. For å overholde minimumskravene må utredningen likevel besvare hvilke andre tiltak som også kan være relevante*».

Departementet har vurdert tre ulike modeller for hvordan taket på 90 millioner kroner for differensierte avgifter og tilskudd kan forvaltes. Ut over dette er det ikke vurdert alternative tiltak. Regelrådet savner også en beskrivelse av reguleringen i andre land. Hvordan meierinæringen er regulert i andre land kan gi nyttig informasjon og inspirasjon til alternative løsninger.

Departementet skriver at ordningen med særskilt distribusjonstilskudd er svært krevende å forvalte slik tilskuddet er utformet i dag, noe også Landbruksdirektoratet påpeker i sin rapport. Departementet har likevel ikke utredet andre måter å utforme dette tilskuddet på, eller andre alternative tilskudd eller overføringer som kan erstatte distribusjonstilskuddet. Regelrådet mener dette er en svakhet ved utredningen.

Regelrådet mener en grundigere beskrivelse av problemet og målet ville gitt et bedre utgangspunkt for å vurdere alternativer. Det vises til at det er utfordringer knyttet til finansieringen av prisutjevningsordningen. De konkurransefremmende tiltakene utgjør en relativt liten del av de samlede tilskuddene i ordningen. Vi mener derfor at det også burde vært utredet alternativer innenfor hele prisutjevningsordningen. Landbruksdirektoratet viser i sin utredning til alternative finansieringsløsninger, og anbefaler at disse utredes før det gjennomføres endringer i ordningen. Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert alternative finansieringsløsninger.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Det fremgår klart av utredningen hvilke virksomheter som er direkte berørt av forslagene (Q-Meieriene AS, Synnøve Finden AS, Rørosmeieriet AS). Utover dette beskriver høringsnotatet i liten grad berørt næringsliv. Rapporten fra Landbruksdirektoratet har imidlertid en svært grundig beskrivelse av berørt næringsliv. Høringsnotatet kunne med fordel henvist til denne beskrivelsen, for eksempel med sidehenvisning og direktelenke til rapporten.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering har departementet gitt en kort og overordnet vurdering av virkningene for meierinæringen. Departementet har anslått den sammenlagte reduksjonen i de tre tilskuddene, men har ikke tallfestet virkninger ut over dette. Veilederen til utredningsinstruksen sier at virkninger bør tallfestes og verdsettes dersom informasjon om dette er lett tilgjengelig. Regelrådet mener at tallfesting av endringen i hvert enkelt tiltak og fordelt på hver enkelt aktør hadde vært mulig i denne saken. Videre kan ikke Regelrådet se at konkurransevirkninger, inkludert endringer i etableringshindringer, er utredet.

Regelrådet mener at Landbruksdirektoratets rapport inneholder mye informasjon som kunne vært brukt til å gi en grundig vurdering av virkningene av dette konkrete forslaget. Rapporten viser at en helt eller delvis avvikling av tiltakene vil ha betydelige virkninger for meieriene og for konkurransen i markedet. Det påpekes i rapporten at en avvikling av det særskilte distribusjonstilskuddet vil ha økonomiske konsekvenser for Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Virkningen på lønnsomheten for begge meieriene vil være betydelig større enn ved bortfall av de to andre tiltakene, og vil ifølge rapporten kunne få stor betydning for Q-Meieriene og Rørosmeieriet. Regelrådet mener dette burde vært drøftet nærmere i høringsnotatet.

3.5 Anbefaling av tiltak

Argumentasjonen for de ulike tiltakene viser i noen grad til rapporten fra Landbruksdirektoratet, men er noe kort. Mangler i problembeskrivelse og utredning av alternativer gjør at det også er svakheter i anbefalingen av tiltak. Det fremstår også uklart hvordan de foreslåtte tiltakene skal bidra til å oppnå de formålene departementet har presentert.

Det fremgår av utredningen at konkurransen fortsatt er begrenset i meierimarkedet, blant annet ved at det ikke har kommet nye etableringer over en viss størrelse etter 2007, og at det i noen segmenter knapt er konkurranse. Det fremkommer også av utredningen at de konkurransefremmende tiltakene har vært viktig for den konkurransen som er i markedet i dag.

Departementet skriver at finansieringen av ordningen er under press, og ser det derfor nødvendig å gjøre endringer. De foreslår derfor å kutte i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen. Landbruksdirektoratets har i sin rapport vurdert effekten av et eventuelt bortfall av de konkurransefremmende tiltakene. Om alle tre tilskuddene bortfaller tilsvarer dette 12,6 øre per liter anvendt melk i reduserte kostnader i ordningen (2021-tall). Regelrådet mener at departementet kunne drøftet og tallfestet hva de forventer er samlet effekt av forslaget på finansieringssituasjonen i prisutjevningsordningen.

3.6 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet foreslår at endringene i forskriften skal gjelde fra 1. januar 2024. Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring, herunder ikrafttredelsestidspunkt. Siden endringene gjøres innenfor en etablert tilskuddsordning, mener vi at manglende utredning av forutsetninger for en vellykket gjennomføring ikke er en avgjørende svakhet i denne saken.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Q-Meieriene AS, Synnøve Finden AS og Rørosmeieriet AS er ikke å regne som små virksomheter i absolutt forstand. I meierimarkedet som sådan er de imidlertid relativt små og har en liten markedsandel sammenlignet med Tine. Departementet skriver at det er disse tre og *andre aktører* som er mottakere av de konkurransefremmende tilskuddene i prisutjevningsordningen. Andre aktører drøftes ikke nærmere. I rapporten fra Landbruksdirektoratet er det imidlertid gjort rede for samtlige aktører i ordningen, samt tidligere aktører. Noen av disse er små aktører.

Forskrift om prisutjevningsordningen for melk gjelder bare dersom melken og biproduktene foredles av meieriselskaper som i et enkelt år foredler mer enn 200 000 liter melk anvendt til flytende melkeprodukter, eller 500 000 liter melk anvendt til faste melkeprodukter. De minste aktørene omfattes derfor ikke av prisutjevningsordningen. Departementet kunne med fordel sagt noe mer om de aller minste virksomhetene i meierinæringen. Det kunne også være utredet om produksjonsvolumene som kreves for å komme inn under prisutjevningsordningen utgjør en ulempe for de minste meieriene.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Departementet viser i høringsnotatet til den offentlige høringen av Landbruksdirektoratets rapport. Regelrådet synes det er positivt at departementet har gjort rede for høringsinstansenes innspill til denne rapporten. Landbruksdirektoratet har i arbeidet med rapporten benyttet en referansegruppe med representanter fra næringen. Regelrådet mener at det er en god involvering av berørt næringsliv i denne saken.

4.3 Forenkling for næringslivet

Selskapene som har mottatt særskilt distribusjonstilskudd må ved avtaleårets slutt innhente en særskilt revisorattest for tilskuddet. Departementet skriver at fjerningen av det særskilte distribusjonstilskuddet derfor vil innebære en forenkling, ved at virksomhetene slipper å innhente revisorattest og at man fjerner en ordning som er svært ressurskrevende å forvalte og kontrollere.

Regelrådet viser til omtalen i punkt 3.2 tredje avsnitt. Regelrådet mener at departementet burde utredet andre måter å utforme det særskilte distribusjonstilskuddet på som kunne gjort forvaltningen av tilskuddet mindre ressurskrevende. Eventuelt kunne departementet utredet andre tilskudd som kan erstatte det særskilte distribusjonstilskuddet.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

De konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen evalueres hvert femte år. Landbruksdirektoratet påpeker i sin rapport at dagens ordning med femårige evalueringer er ressurskrevende for både forvaltningen og aktørene. Uavklarte mål i kombinasjon med jevnlig evaluering kan også skape økt usikkerhet for aktørene. Landbruksdirektoratet mener det er hensiktsmessig å finne andre løsninger. Direktoratet mener videre at valg av evalueringsmodell bør utformes slik at den ivaretar aktørenes behov for forutsigbarhet.

Regelrådet er positive til at regelverk evalueres. Regelverk som ikke når de fastsatte målene bør endres, og slike forhold fanges gjerne opp gjennom evaluering. Det er imidlertid viktig at evalueringen gjøres slik at det er mulig å vurdere hvordan ulike reguleringer henger sammen og påvirker hverandre. Og videre hvordan dette igjen påvirker aktørene i markedet. Regelrådet mener derfor departementet i fremtiden bør vurdere å evaluere hele reguleringen av meierisektoren, eller i det minste hele prisutjevningsordningen, før man vurderer større endringer i enkeltelementer i ordningen.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at høringen ble publisert 10. juli med høringsfrist 10. oktober. Høringsperioden løper i sommerferien. Regelrådet mener at departementet burde tatt hensyn til at også høringsinstansene har ferie og at høringsperioden derfor burde vært lenger enn tre måneder.

Landbruksdirektoratets rapport, som er på over 190 sider, ble hørt i perioden 15. desember 2022 til 27. januar 2023. Høringsperioden er etter Regelrådets mening kort sett i forhold til sakens omfang. I tillegg løper høringsfristen i juleferien. Vi viser til utredningsinstruksens punkt 3-3 om høring, som sier at: «*Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker*». Regelrådet mener det er demokratisk viktig å gi høringsinstansene tilstrekkelig med tid til å sette seg inn i saken og gi innspill.