

PROTOKOLL
for
møte i Omsetningsrådet
tirsdag 8. oktober 2019 kl. 11:00
i
Landbruksdirektoratet
Møte nr. 10/2019

Møtet ble hevet kl 17:30

Til stede:	Björg Tørresdal, Thea Susanne Skaug (til kl 17:05, før vedtak i sak 97/19), Ann Elise Hildebrandt (vara for Anne Berit Aker Hansen), Bjørn-Ole Juul-Hansen, Marit Haugen, Harald A. Lein (vara for Anne Jødahl Skuterud), Lars Petter Bartnes, Kjersti Hoff, Sigrid Helland, Kristin Taraldsrud Hoff og Trine Hasvang Vaag (per telefon)
Forfall:	Anne Berit Aker Hansen og Anne Jødahl Skuterud
Fra Landbruksdirektoratet:	Nina Strømnes Rodem, Elsebeth Hoel, Jørn Rolfsen, Marit Jerven, Lise Wirstad Dynna, Mari Holteberg Vold, Mari Vengnes, Hans Peder Hvide Bang, Kristin Kvam, Sara Ege Grindaker og Ellen Karin Solevåg

Saksliste

094/19	Godkjenning av innkalling og dagsorden.....	2
095/19	Godkjenning av protokoll fra forrige møte.....	4
096/19	Høring av Omsetningsrådets regelverk 2019.....	6
097/19	Høring av ordningen spesialmarkeder.....	9

Saksnr.: 094/19	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 08.10.2019	Tittel: Godkjenning av innkalling og dagsorden	Saksnr.: 19/40633-1

Møtebehandling

Enstemmig vedtak i samsvar med innstilling.

Vedtak

Innkalling og dagsorden godkjennes.

Godkjenning av innkalling og dagsorden

Saksdokumenter var sendt ut elektronisk til medlemmer og varamedlemmer. Dokumentene er også lagt inn i det elektroniske arbeidsrommet. Vedlegg er kun tilgjengelig her.

Saksnr.: 095/19	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 08.10.2019	Tittel: Godkjenning av protokoll fra forrige møte	Saksnr.: 19/40633-2

Møtebehandling

Trine Hasvang Vaag kom med merknad om at det i protokollen og i saksdokumentene refereres til at «Omsetningsrådet vedtok i møtet 20.08...». Det er en forståelse i rådet om at ingenting er vedtatt før alt er vedtatt. Dette er en prosess.

Landbruksdirektoratet tar dette til etterretning. Med denne merknaden ble godkjenning av protokollen fra møtet 3. september 2019 enstemmig vedtatt.

Vedtak

Protokollen fra møtet 3. september 2019 godkjennes.

Godkjenning av protokoll fra forrige møte

Det har ikke kommet merknader til utsendt protokoll.

Saksnr.: 096/19	Sektor: Alle	Styre/råd: OR
Behandling: 08.10.2019	Tittel: Høring av Omsetningsrådets regelverk 2019	Saksnr.: 19/27462-2

Beskrivelse

Landbruksdirektoratet legger herved frem andre utkast til høringsnotat om regelverksendringer i arbeidet med Omsetningsrådets gjennomgang av rådets regelverk, jf. forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter.

Høringsnotatet er vedlagt forslag til:

- endringer i markedsreguleringsforskriften,
- ny forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder,
- ny forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager,
- ny forskrift om priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter,
- ny forskrift om kompensasjon til frivillig førtidsslakting av verpehøns.

Videre inneholder høringen vedlegg med justeringer av noen retningslinjer. Som vedlegg til saksnr. 19/27462-2 følger også Landbruksdirektoratets vurdering av Norturas forslag vedr. tilbakebetalingsbestemmelse i markedsreguleringsforskriften.

Høringsnotatet og vedleggene er utarbeidet på grunnlag av innspill til tidligere utkast fremlagt i Omsetningsrådets møte 20.08.2019, samt noen innspill fra medlemmene sendt direkte til direktoratet. Det er videre gjort enkelte andre justeringer i høringsnotatet som følge av en kvalitetssikring, jf. punkt 2 i Omsetningsrådets vedtak fra 20.08.2019. Endringene er markert med spor endring.

Det bemerkes at det er gjort en endring i høringsnotatet når det gjelder mottakspflicht for smør. Landbruksdirektoratet har fjernet omtalen av dette temaet, fordi endringene som foreslås på dette punkt vil tre i kraft et stykke frem i tid. Det er også tatt ut omtale av temaer hvor det ikke fremmes forslag til endringer.

Omsetningsrådet ba i møte 03.09.2019 Landbruksdirektoratet om å foreta en ny vurdering av ordningen med prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder. Det er lagt opp til at dette behandles i egen sak i møtet 08.10.2019. Punkt 8 i høringsnotatet, som omhandler prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder, er derfor markert i grå skrift og ikke til behandling i denne saken.

I det foreliggende forslag til høringsnotat er det ikke tatt hensyn til Landbruks- og matdepartementets arbeid med høring av endringer i rammeforskriften.

Det legges opp til at Omsetningsrådet kan gi innspill til andre utkast til høringsnotat og tilhørende vedlegg i møtet 08.10.2019.

Hjemmel

Omsetningsloven § 11, første ledd

Markedsreguleringsforskriften § 7-1

Forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter, krav til høring av forskrifter.

Forutsetninger**Vedlegg**

Utkast til høringsnotat med følgende vedlegg:

1. Utkast, endringer i markedsreguleringsforskriften,
2. Utkast, ny forskrift om kompensasjon til frivillig førtidsslakting av verpehøns,
3. Utkast, ny forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder,
4. Utkast, ny forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager,
5. Utkast, ny forskrift om priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter,
6. Utkast, endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter,
7. Utkast, endring av retningslinjer for markedsregulering av kjøtt,
8. Utkast, endringer i retningslinjer for markedsregulering av egg,
9. Utkast, endringer i retningslinjer for markedsregulering av korn,
10. Utkast, endringer i retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet,
11. Vurdering av Norturas forslag vedr. ny tilbakebetalingsbestemmelse i markedsreguleringsforskriften.

Forslag til vedtak

Omsetningsrådet har i møte 08.10.2019 behandlet andre utkast til høringsnotat med vedlegg.

1. Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet merke seg de innspillene som ble gitt i rådets møte 08.10.2019 i det videre arbeidet med utkast til regelverksendringer og tilhørende høringsnotat.
2. Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet jobbe videre med kvalitetssikring av utkast til regelverksendringer og tilhørende høringsnotat.
3. Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet utarbeide et nytt forslag til høringsnotat med vedlegg.

Møtebehandling

Høringsnotatet med tilhørende regelverk og retningslinjer ble gjennomgått og diskutert. Lars Petter Bartnes leverte skriftlig forslag til endringer.

Leder Bjørg Tørresdal foreslo en endring i punkt 3 i forslag til vedtak som følger:

“Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet ferdigstille et høringsnotat med vedlegg til møtet 4. november 2019 kl. 10:00.”

Med dette ble saken enstemmig vedtatt.

Vedtak

Omsetningsrådet har i møte 08.10.2019 behandlet andre utkast til høringsnotat med vedlegg.

1. Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet merke seg de innspillene som ble gitt i rådets møte 08.10.2019 i det videre arbeidet med utkast til regelverksendringer og tilhørende høringsnotat.
2. Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet jobbe videre med kvalitetssikring av utkast til regelverksendringer og tilhørende høringsnotat.
3. Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet ferdigstille et høringsnotat med vedlegg til møtet 4. november 2019 kl. 10:00.

Saksnr.: 097/19	Sektor: Kjøtt	Styre/råd: OR
Behandling: 08.10.2019	Tittel: Høring av ordningen spesialmarkeder	Saksnr.: 19/23278-4

Beskrivelse

Som et ledd i arbeidet med å gjennomgå Omsetningsrådets regelverk, er det vurdert å gjøre endringer i ordningen prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder.

Saken har blitt behandlet i flere omganger, i sak 64/19 20. mai 2019, sak 88/19 20. august 2019 og sak 093/19 03.09.2019. Det vises til disse sakene.

På møtet 03.09.2019 ble det truffet følgende vedtak:

«Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet legge fram saken på nytt der de spørsmål som kom fram i møtet er vurdert.»

Omsetningsrådet har bedt om en bredere utredning som grunnlag for en prinsipiell diskusjon i rådet.

Hjemmel

Omsetningsloven § 11, første ledd

Markedsreguleringsforskriften § 7-1

Forutsetninger

Vedlegg

Forslag til forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder

Møtebehandling

Trine Hasvang Vaag fremmet forslag med følgende begrunnelse:

Forslag til vedtak:

Spesialmarkeder for kjøtt skal forbeholdes markedsregulator som i dag. Videre skal listen over varer som kan prisnedskrives gjelde slik Landbruksdirektoratet foreslår under §5-3 kjøttprodukter.

Argumenter for at det ikke må likestilles mellom sektorene:

- Melkeproduksjonen reguleres med melkevoter. Et spesialmarked som betjenes med flere aktører vil ikke virke produksjonsdrivende utover kvotene
- Kornproduksjonen vil være et underskuddsmarked
- Eggproduksjonen kan i prinsippet bli økt ved at spesialmarkeder utnyttes, men i denne sektoren er det produksjonsregulerende verktøy som virker på kort sikt
- Dersom aktørene i kjøttbransjen legger opp til varestrømmer for å isolert sett øke salgsvolumet vil dette øke totalproduksjonen. I en situasjon der kunder i spesialmarkeder ikke velger norsk vare vil det oppstå en overskuddssituasjon. Ved at en isolerer adgangen til spesialmarkeder til markedsregulator vil en sikre at det er en direkte kobling mellom reguleringslager og salg. I tillegg vil markedsregulator bruke spesialmarkeder aktivt for å

selge ut varer/dyreslag som opplever overskudd og ikke tilby varer i perioder med underskudd.

Det ble stemt over Landbruksdirektoratets forslag til vedtak. Det falt med 3 mot 7 stemmer (Björg Tørresdal, Bjørn-Ole Juul-Hansen og Sigrid Helland stemte for).

Det ble stemt over Trine Hasvang Vaags forslag til vedtak. Det ble vedtatt mot 3 stemmer. (Björg Tørresdal, Bjørn-Ole Juul-Hansen og Sigrid Helland stemte mot).

Bjørn-Ole Juul-Hansen fremmet deretter forslag til vedtak om at spesialmarkeder for kjøtt skal gjelde listen over reguleringsvarer jf. Retningslinjer for markedsregulering av kjøtt, §5. Forslaget falt med 2 mot 8 stemmer (Bjørn-Ole Juul-Hansen og Sigrid Helland stemte for).

Vedtak

Spesialmarkeder for kjøtt skal forbeholdes markedsregulator som i dag. Videre skal listen over varer som kan prisnedskrives gjelde slik Landbruksdirektoratet foreslår under §5-3 kjøttprodukter.

Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet innarbeide alternativ 1) i innstillingen i det videre arbeidet med regelverksendringer vedrørende melk- og eggsektoren.

Med dette legges vedlagte forslag til forskrift om prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder til grunn for det videre arbeidet med saken.

Høring av ordningen spesialmarkeder

1. Bakgrunn

På møtet 03.09.2019 ble det truffet følgende vedtak:

«Omsetningsrådet ber Landbruksdirektoratet legge fram saken på nytt der de spørsmål som kom fram i møtet er vurdert.»

Rådet ønsker en vurdering av det rettslige grunnlaget for at ordningen med prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder skal kunne være åpen for flere aktører enn markedsregulator. Rådet fremmet ønske om vurdering av:

- Hjemmelsgrunnlaget for å åpne ordningen for flere aktører
- En prinsipiell vurdering av om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder skal være forbeholdt markedsregulator som et avsetningstiltak

Landbruksdirektoratet skal i det følgende gi en bredere utredning som grunnlag for en prinsipiell diskusjon i rådet, der alle argumenter som ble tatt opp i møtet er belyst.

I punkt 2 vil det foretas en prinsipiell drøftelse av muligheten for å åpne for at flere aktører kan delta i ordningen, eller om ordningen bør være forbeholdt markedsregulator. Herunder vil det redegjøres for noen viktige hensyn i denne drøftelsen. I punkt 3 gjøres det en avveining av ulike hensyn som gjør seg gjeldende innenfor sektorene melk, egg og kjøtt. En oppsummering gis i punkt 4.

2. Juridisk vurdering - Prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder

2.1 Vurdering av Omsetningsrådets kompetanse og hjemmelsgrunnlaget

Det er Omsetningsrådet som er gitt kompetanse til å styre omsetningsmidlene, jf. omsetningsloven § 11,1. ledd. Rådets bruk av midlene må være i samsvar med lovens formål om å «fremja umsetnaden av vedkommende varor» jf. § 11,1. ledd jf. formålsparagrafen i § 1.

Kravet om at midlene må anvendes til å «fremja umsetnaden» tilsier at de vedtak og beslutninger som rådet treffer skal bidra til å fremme omsetningen og således bidra til mersalg av de varer loven gjelder. Omsetningsrådet har dermed ansvaret for å effektivt regulere markedet, slik at omsetning fremmes i korn og grønt sektoren, melkesektoren, kjøttsektoren og eggsektoren. Som en del av dette arbeidet administrerer Omsetningsrådet reguleringstiltak og andre omsetningsfremmende tiltak.

Hva gjelder Omsetningsrådets kompetanse etter § 11 første ledd er det slått fast i to høyesterettsdommer fra 60-tallet at Omsetningsrådet har et vidt skjønn mht. anvendelsen av midlene. Man står overfor et typisk «fritt skjønn» som bare overprøves av domstolene i den grad det er vilkårlig, sterkt urimelig, basert på utenforliggende hensyn eller på annen måte i strid med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper. I denne sammenheng påpekes at selv om loven er tydelig på hva som skal være formålet med tildeling av midler, kan den ikke forstås slik at ikke andre hensyn kan tas i betraktning. Hensynet til konkurranse og konkurransenøytralitet er tungtveiende hensyn som har en sentral plassering i markedsreguleringen. Således kan og skal konkurransenøytralitet vektlegges

ved utforming av regelverk om tildeling av omsetningsmidler i markedsreguleringen.

Ordningen med prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder er en ordning som, avhengig av hvilken sektor det dreier seg om, skal være et virkemiddel for markedsregulator til å oppnå markedsbalanse eller på et mer generelt grunnlag bidra til økt omsetning ved å ekspandere markedet. Ordningen er således i kjerneområdet av hva Omsetningsrådet har kompetanse til å treffe vedtak om jf. §11 første ledd.

Om Omsetningsrådet beslutter at andre aktører enn markedsregulator kan delta i ordningen med bakgrunn i konkurrans hensyn og med formål om å fremme omsetningen, synes det ikke være tvilsomt at ordlyden i § 11,1 første ledd åpner for dette. Om Omsetningsrådet vedtar at ordningen med prisnedskrivning til spesialmarkeder skal være forbeholdt markedsregulator som et avsetningstiltak med begrunnelse i landbrukspolitiske hensyn er også dette i samsvar med ordlyden i § 11 første ledd. Det klare utgangspunktet er således at ordlyden i § 11, første ledd åpner for et vidt skjønnsrom for Omsetningsrådet, også når det gjelder hvem som kan delta i ordningen.

2.2 Regler og hensyn som setter begrensninger for forvaltningsskjønnet i § 11 første ledd.

Spørsmålet er imidlertid om det foreligger andre skranker i markedsbalanseringsregelverket, eller andre rettskilder, som tilsier en innskrenkende tolkning av § 11. Videre kan det vurderes om det foreligger andre hensyn som tilsier at ett tolkningsalternativ er bedre i samsvar med regelverket.

Spørsmål som i denne sammenheng reiser seg er om:

- Andre aktører skal eller kan delta i markedsreguleringen,
- Prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder kun skal gjelde markedsregulator,
- Ordningen skal være lik for alle sektorer.

2.2.1 Omsetningsrådets egen praksis

Omsetningsrådet har selv fra 2002 tolket regelverket slik at alle meieriselskap kan delta i ordningen om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder. Omsetningsrådet fattet i 2002 vedtak om at prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder skulle åpnes for alle meieriselskaper. Vedtaket ble fattet i forskriftsform og ble således sendt på høring. Det er med dette tale om et gjennomarbeidet forslag som endte i forskriftsendring. Begrunnelsen var hovedsakelig at en ordning som er åpen for flere aktører bidro til økt omsetning av melkeprodukter. Entydig og forsvarlig forvaltningspraksis er et klart argument for å velge den aktuelle tolkningen. At Omsetningsrådet over lang tid har holdt fast ved denne praksisen tilsier at dette alternativet bør legges til grunn fremfor å endre dagens praksis.

2.2.2 Markedsregulators ansvar for markedsreguleringen

Omsetningsrådet har vedtatt i forskrifts form at «Markedsregulator har ansvaret for effektivt og konkurransenøytralt å gjennomføre markedsregulering slik at kostnadene blir lavest mulige», jf. markedsreguleringsforskriften § 3-1. Omsetningsrådet har lagt et betydelig ansvar for den praktisk gjennomføringen av markedsreguleringen til markedsregulator. At markedsregulatorene har et betydelig ansvar når det gjelder den praktiske gjennomføringen av markedsreguleringen er også formulert i samarbeidsavtalen mellom faglagene og samvirkene. Det vil kunne hevdes at dersom Omsetningsrådet tillater

at andre aktører deltar i den praktiske gjennomføringen av ordningen, vil det kunne svekke markedsregulatorns evne til å ta ansvar for markedsreguleringen. Det kan også antas at samvirkene, når disse inngikk avtale om å påta seg ansvaret for å være markedsregulator, la til grunn som en forutsetning at de skulle utøve denne oppgaven alene, eller for det alt vesentlige alene, innen sin sektor. Utgangspunktet er at markedsregulator iverksetter og gjennomfører reguleringstiltak, innen sine respektive sektorer. Dette er et argumenter for at ordningen bør være forbeholdt markedsregulator alene.

Det kan videre argumenteres for at dersom ordningen åpnes for flere aktører, vil ordningen bli et redskap for risikoreduksjon og økonomisk vinning for uavhengige aktører. Markedsreguleringen skal forvaltes som et virkemiddel for bøndene, ikke for de uavhengige aktørene. I denne sammenheng fremheves at markedsregulator har ansvaret for å balansere markedet, og at markedsregulator, på basis av sine løpende markedsprognoser, skal iverksette avsetningstiltak gjennom et sett virkemidler Omsetningsrådet har tildelt. Dersom markedsregulator må konkurrere med andre aktører i spesialmarkeder om salg av varer som også er reguleringsvarer, forutsatt at dette markedet er et begrenset marked, vil dette kunne medføre at markedsregulator får problemer med å avsette overskuddsvarene de besitter som følge av regulatoransvaret. Effekten av tiltaket blir svekket. Videre vil det gi konkurransefordeler til de uavhengige aktører sammenliknet med markedsregulator, fordi den uavhengige aktøren gis en salgfordel uten at de har en forpliktelse til å balansere markedet, noe markedsregulator har. Dette er sammenliknbart med avsetningstiltaket reguleringseksport, som for alle sektorer har vært forbeholdt markedsregulator. Sett i lys av at tiltaket reguleringseksport delvis er falt bort for noen produkter og faller helt bort for alle varer fra og med 2021, er det et viktig moment at spesialmarkeder delvis kan bli en alternativ kanal for markedsregulator. Dette trekker i retning av at ordningen bør være forbeholdt markedsregulator.

På den andre siden kan det argumenteres for at de uavhengige aktørene vil kunne bidra til et balansert marked og økt omsetning. Dersom det åpnes for at andre uavhengige aktører kan delta, innebærer dette at flere aktører kan bidra med avsetning dersom innenlandsmarkedet er i overskudd. Dersom uavhengige aktører kan være en ressurs som på de vilkår som Omsetningsrådet stiller, bidrar til å redusere overskuddet av en vare for å oppnå et balansert marked, er dette et argument for at ordningen bør være åpen for flere aktører. En forutsetning for dette er at markedsregulator har definert en overskuddssituasjon, og at salget det gis priskompensasjon til er relatert til overskuddsvaren. Markedsregulator vil fortsatt være den som initierer ordningen, og rådet, vil treffe beslutning om satser og utbetaling. Utgangspunktet om at markedsregulator har ansvar for at den praktiske markedsreguleringen gjennomføres, vil bestå uavhengig av hvilke aktører som utfører tiltaket.

2.2.3 Hensynet til konkurransenøytralitet

Problemstillingen om hvilke aktører som kan delta i ordningen har i høy grad også en konkurranserettslig side. Omsetningsrådet har ifølge markedsreguleringsforskriften § 1, fjerde ledd et selvstendig ansvar for at «Tilskudd skal[...] utformes konkurransenøytralt i forhold til produsentene og omsetningsleddene». Omsetningsrådet har således selv vedtatt at konkurransehensyn setter viktige rammer for utforming av regelverk og tildeling av midler Tilsvarende føringer følger av Stortinget. Regjeringen Solberg fremmet i Meld. St. 11 (2016-2017) forslag om at Omsetningsrådet bl.a. skulle vurdere «endringer i regelverket som reduserer risikoen for konkurransevriddinger i melke- [og] kjøttsektoren». Stortinget har i sin behandling av Stortingsmeldingen i Innst. 251 S. (2016-2017) understreket at «Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle [ikke må] være konkurransevridende for noen». Landbruks- og matdepartementet har bl.a. med grunnlag av de føringer som ble gitt av Stortinget, bedt Omsetningsrådet om å «gjennomgå sitt regelverk for

markedsbalansering» Det er således klare føringer fra Stortinget om at hensynet til konkurranse og motvirkning av konkurransevridning er svært viktige hensyn som må vurderes ved markedsreguleringen.

Dersom prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder bare gis ved salg av reguleringsvarer er prisnedskrivningen klart knyttet til avsetningstiltak. Avsetningstiltak er tiltak markedsregulator har ansvar for i kraft av sitt ansvar som markedsregulator, ikke som ledd i egen næringsvirksomhet.

Prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder stiller seg imidlertid noe annerledes enn andre avsetningstiltak. Avsetningstiltak skal som nevnt bidra til å redusere overskuddet av en vare for å oppnå et balansert marked. Eksempelvis er dette klart tilfellet ved prisnedskrivning ved salg av melkeprodukter til fôr, jf. gjeldende retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter, jf. § 4-2 og 4-3. Disse avsetningstiltakene blir anvendt dersom det er temporære overskudd i markedet, og tiltaket blir anvendt for å skape balanse i et marked med overproduksjon. Salg til spesialmarkeder blir imidlertid ikke på samme måte brukt som et strakstiltak ved temporære overskudd. Aktørene som selger til spesialmarkeder inngår kontrakter om salg til spesialmarkeder, noe som innebærer en relativt stabil leveranse/salg av varer til spesialmarkedet gjennom året (eller gjennom den perioden kontrakten inngås for). Salg til spesialmarkeder blir således også anvendt som et marked for omsetning, ved at tap sammenlignet med salg i innenlandsmarkedet blir dekket ved prisnedskrivning.

Markedsregulator får kun kompensasjon for den prisnedskrivning salg til spesialmarkeder medfører for markedsregulator, så prismessig vil ordningen ikke innebære en fordel så lenge innenlandsmarkedet ikke er mettet. Imidlertid får markedsregulator utvidet sitt marked ved at markedsregulator har adgang til å selge varene for samme pris som i innenlandsmarkedet. Markedsregulator har således mulighet til å selge sine varer til spesialmarked for en klart lavere pris enn markedsregulators konkurrenter. Dette vil utvilsomt gi markedsregulator en konkurransemessig fordel. For at markedsregulators konkurrenter skal kunne være konkurransedyktig på spesialmarkeder må ordningen med prisnedskrivning enten være åpen for alle aktører, eller så må prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder dekkes av markedsregulator selv og ikke av omsetningsavgiften. Dette var utgangspunktet før ordningen ble åpen for alle meieriselskaper i 2002. Dersom ordningen åpnes for alle aktører vil det medføre at risikoen for konkurransevridning reduseres, og det vil sikre at markedsregulators private virksomhet ikke oppnår konkurransemessige fordeler ved salg til spesialmarkeder.

Dersom ordningen åpnes for deltagelse av flere aktører kan det stilles spørsmål til hvilken betydning det vil ha at primærnæringsunntaket etter konkurranseloven §10 og §11, bare får anvendelse for primærprodusenter og deres organisasjoner. At konkurranseloven får anvendelse er imidlertid ikke problematisk så lenge ordningen ikke er i strid med konkurranselovens forbudsregler. Ordningen legger ikke opp til samarbeid eller kontakt mellom aktørene, da ordningen skal administreres av Landbruksdirektoratet og Omsetningsrådet. Videre har det formodninger mot seg at en ordningen som har til formål å fremme konkurranse er i strid med en lov som har konkurranse som formål, jf. konkurranseloven § 1. Dette forutsatt at ordningen og vilkår for deltagelse utformes i samsvar med de krav konkurranseloven stiller. I den sammenheng påpekes at konkurransetilsynet har anledning til å føre tilsyn med konkurransen i forskjellige markeder, og herunder «kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes», jf. konkurranseloven § 9. At spesialmarkeder har vært åpent for alle aktører innen melkesektoren siden 2002 er således noe konkurransetilsynet har hatt anledning til å påpeke, dersom konkurransetilsynet mener at dette er i strid med konkurranseloven.

2.2.4 Forvaltningsrettslige prinsipper om likhet og forbud mot usaklig forskjellsbehandling

Videre er Omsetningsrådet et forvaltningsorgan som må forholde seg til forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Forbudet mot usaklig/urimelig forskjellsbehandling bygger på et krav om likhet for forvaltningen, og at et slik likhetsprinsipp legger et rettslig bånd på forvaltningens skjønnsutøvelse. Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Utgangspunktet er dermed at vilkår for å delta i ordningen bør være like for alle sektorer så lenge sektorvise forskjeller ikke begrunner ulike vilkår. En ulik regulering på tvers av sektorene må være saklig begrunnet.

3. Sektorvis gjennomgang

Utgangspunktet er, som nevnt ovenfor, at alle sektorer bør behandles likt dersom det ikke foreligger saklige argumenter for ulik behandling. Med dette utgangspunktet vurderes sektorene for seg, der den overordnede vurderingen er balanseringen av landbrukspolitiske målsetninger og hensynet til konkurransenøytralitet.

3.1 Melk

I melkesektoren er prisnedskrivning av salg til spesialmarkeder hjemlet i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 4-6. I melkesektoren er ordningen åpen for alle aktører i prisutjevningsordningen for melk. Det fremgår av retningslinjenes § 3 tredje ledd at alle aktører kan delta i tiltaket. Følgende varegrupper omfattes: yoghurt, smør, ost og smelteost. Ordningen er ikke hovedsakelig knyttet til reguleringsvarer (jf. retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 9). Det er således et større utvalg i ostetyper som får prisnedskrivning gjennom denne ordningen i dag, enn det som er definert som reguleringsvarer. Videre er verken yoghurt eller smelteost reguleringsvarer.

I praksis skjer salget av meieriprodukter til spesialmarkeder gjennom leverandører, som i stor grad er skipshandlere, samt noe direktesalg til et ferjeselskap. Meieriselskapene selger til skipshandlerne, og skipshandlerne søker deretter til Tine SA om refusjon etter de satser Omsetningsrådet har vedtatt. Tine SA utbetaler refusjonsbeløpet til skipshandlerne på bakgrunn av rapportering samt revisorattest.

I melkesektoren ble ordningen med prisnedskrivning til spesialmarkeder innført i 2003 etter vedtak fra Omsetningsrådet i møte 2. desember 2002. Forslaget ble fremmet etter innspill fra Synnøve Finden, som begrunnet forslaget med at alle aktører skal kunne tilby sine produkter i spesialmarkedene, der prisene er lavere enn i innenlandsmarkedet. I Omsetningsrådets behandling ble det lagt vekt på at ordningen kunne føre til mer salg av norske melkeprodukter. Videre var det et moment at prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder allerede var etablert innenfor kjøtt- og eggsektoren.

I melkesektoren er derfor ordningen til spesialmarkeder knyttet opp mot formålet om å fremme omsetningen av norske varer, jf. omsetningsloven § 1. Tiltaket benyttes imidlertid ikke til å regulere bort temporære overskudd, til tross for at det er definert som et reguleringsstiltak i retningslinjen for markedsregulering melk. Aktørene som selger til spesialmarkeder inngår kontrakter om salg til spesialmarkeder, noe som innebærer en relativt stabil leveranse gjennom den perioden kontrakten inngås for.

Ordningen er således ikke rettet inn mot temporære overskudd i markedet, men anvendes som et stabilt tiltak for å fremme omsetning. Landbrukspolitiske hensyn tilsier således ikke at ordningen bare bør være forbeholdt markedsregulator, fordi ordningen ikke benyttes

som et virkemiddel for å regulere markedet. For andre virkemidler under markedsreguleringen, hvis formål er å øke omsetningen, kan det være andre enn markedsregulator som utfører tiltakene, f. eks. Opplysningskontoret for meieriprodukter og Matmerk. I den forbindelse kan det være relevant å minne om at det er markedsregulatorne som, gjennom retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet § 3, foreslår budsjettene for Omsetningsrådet, og på den måten har en sterk påvirkning på anvendelse av omsetningsavgiftsmidler hos andre enn markedsregulatorne.

Melkesektoren skiller seg fra de andre sektorene ved at den har kvoteordningen for melk. Kvoteordningen er hovedvirkemiddelet for å tilpasse produksjonen til forbruket på årsbasis. Nedskalering av melkeproduksjonen som følge av bortfall av eksportstøtte vil i hovedsak bli løst gjennom endringer i kvoteordningen og eventuelle utkjøpsordninger. Tiltaket med prisnedskrivning til spesialmarkeder er uansett et tiltak som vil kunne ha svært begrenset effekt med tanke på å regulere bort temporære overskudd i fremtiden, siden markedet er begrenset. F. eks. ble det i perioden fra 2010 – 2017 solgt fra 150 tonn til 300 tonn ost årlig til spesialmarkeder, mens totalt salg av norsk ost til dagligvare og industri var på 85 000 tonn i 2018. Salg av ost til spesialmarkeder har således svært begrenset betydning.

Når formålet er økt omsetning og vareomfanget ikke hovedsakelig er knyttet til de varene markedsregulator har reguleringsansvar for, tilsier konkurransehensyn at andre aktører må kunne delta. Markedsreguleringen skal ikke være diskriminerende for noen. At andre aktører kan bidra til å holde totalmarkedet, og å fremme omsetningen, tilsier at en ordning der flere aktører kan delta er i samsvar med både landbrukspolitiske målsetninger og hensynet til konkurransenøytralitet.

3.2 Egg

Dagens ordning for egg og eggprodukter til spesialmarkeder er hjemlet i retningslinjen for markedsregulering av egg §2-3. Av retningslinjen fremgår det ikke eksplisitt hvilke aktører som kan delta i ordningen, men ordningen er praktisert slik at alle eggpakkerier kan delta. I praksis er det skipshandlerne som sender inn revisorbekreftet rapport til Nortura. Skipshandlerne får godtgjørelsen uavhengig av hvilket eggpakkeri som har levert eggene til dem. Ordningen er således åpen for flere aktører enn markedsregulator. Det nevnes i denne sammenheng at også ordningene førtidsslakting og skillevirksomhet er åpen for flere aktører enn markedsregulator.

Formålet med ordningen er hovedsakelig å fremme omsetningen av norske varer. Etterspørselen etter egg har klare topper rundt jul, påske og i mai, samt en liten topp ved skolestart i august. Produksjonen er imidlertid tilnærmet stabil gjennom året. Ordningen benyttes hovedsakelig som et generelt virkemiddel for å utvide totalmarkedet og å kunne holde den årlige produksjonen litt høyere enn årlig konsum, nettopp for å betjene markedet i høysesongen.

Ordningen er således ikke rettet inn mot temporære overskudd i markedet, men anvendes som et stabilt tiltak for å fremme omsetning. Ordningen prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder blir således ikke anvendt av markedsregulator som et direkte reguleringsiltak.

Et argument for at ordningen bør være forbeholdt markedsregulator er markedsregulator behov for å få avsetning for varer markedsregulator besitter som følge av regulatoroppdraget. I dag har imidlertid markedsregulator mulighet til å legge egg på reguleringslager og egg- sektoren blir heller ikke nevneverdig påvirket av at eksportstøtten

bortfaller i 2021 grunnet utformingen av ordningen for skillevirksomhet. Med bakgrunn i de muligheter markedsregulator i dag har til å få avsetning for de varene de besitter som følge av regulatoroppdraget, at eksportstøtten ikke påvirker eggsektoren nevneverdig, og at ordningen i dag ikke benyttes som et virkemiddel for å regulere markedet i overskuddssituasjoner, synes ikke markedsregulator ha behov for at ordningen skal være forbeholdt markedsregulator som et reguleringsmiddel. Landbrukspolitiske hensyn tilsier således ikke at ordningen bare bør være forbeholdt markedsregulator.

Videre tilsier konkurransehensyn at andre aktører må kunne delta for å være konkurransedyktige på spesialmarkeder. At andre aktører kan bidra til å holde totalmarkedet, og å fremme omsetningen tilsier at en ordning der flere aktører kan delta er i samsvar med både landbrukspolitiske målsetninger og hensynet til konkurransenøytralitet.

3.3 Kjøtt

Dagens ordning for kjøtt er hjemlet i retningslinjene for markedsregulering av kjøtt § 3-3. Det er underforstått at det er varer spesifisert i § 5, dvs. reguleringsvarene, som omfattes av tiltaket. Ordningen er kun åpen for markedsregulator, som også forvalter ordningen og herunder søker Omsetningsrådet om refusjon av differansen mellom varens engrospris eller internpris og oppnådd salgspris. Markedsregulator skal søke etterskuddsvis, og søknaden skal behandles av Omsetningsrådet.

I praksis har ordningen ikke vært benyttet på mange år. Det kan ha en sammenheng med at regulering i all hovedsak er på hel-/halvslaktnivå og i bare et begrenset antall stykningsdeler. Endringsforslag framlagt av arbeidsgruppen og forslag framlagt for vedtak i sak 64/19 og 93/19 har derfor inneholdt et forslag til utvidelse av vareomfanget til flere stykningsdeler, men kun stykningsdeler det normalt kan være overskudd av i det norske markedet. Det er også lagt opp til at markedsregulator skal foreslå årlige satser.

Et argument for at ordningen bør være forbeholdt markedsregulator, er markedsregulators mulighet til avsetning av varer de besitter som følge av reguleringsansvaret. Eksportstøtten forsvinner, og markedsregulator har således et behov for flere virkemidler til å balansere markedet. Landbrukspolitiske hensyn tilsier at markedsregulator skal ha tilstrekkelig mulighet til å avsette de varene de besitter som følge av en plikt de er pålagt som en del av markedsregulatoransvaret. Imidlertid har Omsetningsrådet også et ansvar for å ivareta konkurranserettslig hensyn. Dersom andre aktører kan delta med vilkår om og ta ut samme mengde som blir solgt til spesialmarkeder fra reguleringslager, vil dette innebære en balansering av de to motstående hensynene. De uavhengig aktørene blir brukt som en ressurs ved at de bidrar til å bygge ned reguleringslager, og således bidrar de til at markedsregulator blir kvitt de varene de besitter. Videre kan en deltagelse fra andre aktører bidra til økt omsetning og utvidelse av markedet.

En balansering av landbrukspolitiske målsetninger og hensynet til konkurransenøytralitet tilsier således at ordningen bør være åpen for flere aktører, med det vilkår at det tas ut samme mengde vare fra reguleringslager som solgt til spesialmarker.

4. Oppsummering

Med utgangspunkt i argumentene presentert over synes det både å være argumenter for at ordningen bør være forbeholdt markedsregulator, og også argumenter som tilsier at ordningen bør være åpen for flere aktører enn markedsregulator. Ordlyden i § 11, første ledd åpner for begge alternativer. Som nevnt innledningsvis har Omsetningsrådet et stort skjønnsrom. Uavhengig av hvilken ordning Omsetningsrådet vedtar er det juridisk sett

hjemmel for den innfallsvinkel rådet velger, jf. omsetningloven § 11. Rådets skjønnsrom er bare innrammet av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om myndighetsmisbruk, og de prinsippene om konkurransenøytralitet som fremgår av de relevante forskriftene og føringene som er gitt av sentrale myndigheter som redegjort for ovenfor.

Landbruksdirektoratet har i det følgende foreslått to alternative reguleringer av spesialmarkeder som begge antas å være i samsvar med disse prinsippene. Landbruksdirektoratet anbefaler alternativ 1):

Alternativ 1):

Landbruksdirektoratet innstiller på at prisnedskrivning med salg til spesialmarkeder skal være åpen for flere aktører enn markedsregulator, dog slik at salg av kjøtt til spesialmarkeder knyttes til en plikt om å kjøpe vare fra reguleringslager.

Dette vil medføre noe ulike ordninger for sektorene. Særlig gjelder dette mellom melk og egg på den ene side, og kjøtt på den andre side. Begrunnelsen er knyttet til ulike markedsforhold for de ulike sektorene. Innenfor melke- og eggsektoren brukes spesialmarkeder i dag ikke som et tiltak for å balansere markedet, men som et virkemiddel for økt og jevn omsetning. Med utgangspunkt i hvordan ordningen er praktisert til dags dato, ser det heller ikke ut til at markedsregulator har behov eller mulighet for å bruke spesialmarkeder som et virkemiddel for å balansere markedet. Dette vil kunne endre seg i fremtiden, men i så måte må ordningen knyttes til reguleringsvarer og benyttes som et avsetningstiltak og ikke et generelt marked for å sikre avsetning for flere varegrupper. Landbruksdirektoratet kan således ikke se at landbrukspolitiske hensyn tilsier at ordningen skal være forbeholdt markedsregulator slik markedsforholdene er per idag.

I kjøttsektoren fremstår det som at det er et potensiale for at markedsregulator kan bruke ordningen som et virkemiddel for å balansere markedet i større grad enn for melk- og eggsektoren. Ordningen som her er foreslått legger opp til at de varene det kan søkes prisnedskrivning for, er varer det er overskudd av i markedet. Landbrukspolitiske hensyn tilsier etter dette at markedsregulator har behov for at ordningen i større grad skal være et reguleringstiltak forbeholdt markedsregulator. Imidlertid ser direktoratet at man kan finne en balanse mellom landbrukspolitiske hensyn og hensynet til konkurransenøytralitet. Ved å knytte ordningen til reguleringsvarer, vil andre aktører som deltar i ordningen i praksis kunne hjelpe markedsregulator med å oppnå en balanse i markedet. Omsetningsrådet skal ifølge gjeldende rett søke å oppnå en balanse mellom landbrukspolitiske hensyn og målet om konkurransenøytralitet. Landbruksdirektoratet ser at den foreslåtte løsningen vil oppnå denne balansen.

Dersom Omsetningsrådet velger dette alternativet, kan foreslått ny forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder fremmes.

Alternativ 2)

Dersom rådet ønsker å i størst mulig grad forbeholde markedsreguleringen til markedsregulator, forutsetter dette alternativet at ordningen er forbeholdt markedsregulator i alle sektorer. Denne løsningen forutsetter at prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder benyttes som et rent avsetningstiltak i alle sektorer, og ordningen knyttes således til markedsregulators behov for å få avsetning for varene de besitter som følge av regulatoroppdraget. Utgangspunktet må i så måte være at ordningen kun gjelder reguleringsvarer også for melk og egg.

Innenfor kjøttsektoren ser Landbruksdirektoratet imidlertid ingenting i veien for at

ordningen innenfor dette alternativet knyttes til spesifikke overskuddsvarer, til tross for at noen av de konkrete varene ikke er reguleringsvarer. Dersom varene som selges er av samme dyreslag som reguleringsvaren, og det stilles krav til uttak av samme mengde fra reguleringslager som den mengde som er solgt til spesialmarkeder, må tilknytningen til reguleringsvarer ansees å være tilstrekkelig. En slik endring av dagens ordning synes å være nødvendig for at prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder innenfor kjøttsektoren skal kunne fungere som et effektivt reguleringsmiddel for markedsregulator.

Som det fremgår anbefaler Landbruksdirektoratet ikke denne løsningen. Dette har sin bakgrunn i at en slik ordning vil stå i et noe mer anstrengt forhold til prinsippene om konkurransenøytralitet. En ordning der også andre enn markedsregulator kan delta i ordningen med spesialmarkeder, med de tilpasninger som er forelått for kjøttsektoren, vil etter direktoratets mening ivareta dette hensynet på en bedre måte.