

Landbruks- og matdepartementet
 Postboks 8007 Dep
 0030 OSLO
 Norge

Vår saksbehandler
 Per Harald Agerup
 +47 95 14 27 03

Vår dato
 15.10.2015
 Deres dato

Vår referanse
 15/00576-27
 Deres referanse

Høring av rapport fra markedsbalanseringsutvalget – Evaluering av markedsbalansering i jordbruket.

Det vises til høringsbrev av 01.07.2015 ”Høring av rapport fra markedsbalanseringsutvalget - Evaluering av markedsbalansering i jordbruket”

Norges Bondelag har foretatt en bred organisasjonsmessig behandling av rapporten. Våre fylkeslag har behandlet rapporten og sendt innspill til Norges Bondelag. Rapporten er behandlet av lederkonferansen i Norges Bondelag. Vårt styre har diskutert utvalgets arbeid i flere møter.

1.0. Innledende kommentarer og sammendrag

Norges Bondelag slutter seg til og understreker utvalgets konklusjon om at ordningene med markedsbalansering har bidratt til sikkerhet for pris og avsetning for bonden.

Rapporten slår fast at markedet for jordbruksvarer kjennetegnes ved noen særlige egenskaper som skiller dem fra andre varemarkeder. Norges Bondelag mener dette er et viktig premiss for valg av framtidige løsninger.

Norges Bondelag er enig i utvalgets konklusjon om at mottaksplikten i ordningene er en forutsetning for landbruk i hele landet.

Norges Bondelag konstaterer at utvalget ikke har dokumentert konkurransevridende effekter av ordningen på industriledet. Norges Bondelag slutter seg til utvalgets syn om at ordningen delvis er tillitsbasert og at det kan gjøres tiltak for å styrke tilliten til ordningen gjennom mer tydelighet og åpenhet.

Norges Bondelag støtter forenklingalternativet, jfr. kap. 10. De øvrige alternativene kommenteres under.

Norges Bondelag vil understreke at markedsbalansering er avgjørende for å nå Stortingets mål om økt norsk matproduksjon.

Det er avgjørende at bøndenes rett til samarbeid om videreforedling og salg av sine råvarer gjennom samvirke sikres. Livskraftige, landsdekkende samvirkeforetak gir en

Bondelagets Servicekontor AS

Postadresse: Postboks 9354 Grønland 0135 OSLO	Besøksadresse: Landbrukets Hus, Schweigaardsgate 34 C 0191 OSLO	Telefon: 22 05 45 00	E-postadresse: bondelaget@bondelaget.no
Norges Bondelag Bondelagets Servicekontor AS	Org.nr.: 939678670 Org.nr.: 985063001 MVA	Bankkonto: 8101.05.12891 Bankkonto: 8101.05. 91392	Internett: www.bondelaget.no

effektiv verdikjede, og sikrer at en rimelig andel av verdiskapingen tilbakeføres til råvareprodusenten.

2.0. Markedsbalanseringens plass i landbrukspolitikken

Markedsbalanseringen utgjør en av grunnpilarene i landbrukspolitikken. Markedsbalanseringen virker sammen med andre landbrukspolitiske ordninger. Endringer må ses i en helhet. Norges Bondelag viser til Næringskomiteens flertall som ved behandlingen av jordbruksoppgjøret 2015 uttalte «*F l e r t a l l e t viser til at det snart blir lagt fram rapport fra et partssammensatt utvalg om markedsordningene i jordbruket. F l e r t a l l e t mener at dette må bli en del av den varslede stortingsmelding om jordbrukspolitikken.*» (Innst. 385 S (2014-2015)).

Norges Bondelag legger derfor til grunn at oppfølgingen av rapporten inngår i arbeidet med den varslede stortingsmeldingen.

Norges Bondelag vil understreke den nære sammenhengen det er mellom ordningene med markedsbalansering og jordbruksavtalen. Jordbruksforhandlingene bygger på en totalramme for vurdering av utviklingen i jordbruket: markedsinntekter, tilskudd og kostnader. Priser på jordbruksråvarer fastsettes i eller i medhold av jordbruksavtalen. Virkemidlene i markedsbalanseringen skal bidra til å oppnå disse prisene og derved til å oppnå politiske mål.

En viktig forutsetning for å skape lønnsomhet i primærproduksjon er muligheten for å kunne balansere utbudet av varer.

Norges Bondelag støtter utvalgets konklusjon om at mottaksplikten i ordningene er en forutsetning for landbruk i hele landet. Markedsregulator har mottaksplikt fra alle primærprodusenter. Mottaksplikten må ses i sammenheng med markedsregulators rett til å i verksette effektive avsetningstiltak. I produksjoner uten markedsbalanseringstiltak og derved ingen mottaksplikt er det en klar utvikling i retning av at produksjonen konsentreres i kort avstand til foredlingsanlegg. Det er en økende tendens til «søyledannelser» fra dagligvaremarkedet og bakover: Hver dagligvaregruppering kontrollerer sin egen varestrøm med ulike former for integrasjon. Denne utviklingen innebærer mindre råvaresalg mellom aktører og oppbygging av ny kapasitet selv i overproduksjonsperioder. Det er Norges Bondelags vurdering at manglende markedsadgang kan bli en økende risiko for bonden framover, noe varierende mellom de ulike produksjoner. **Mottaksplikten sikrer markedsadgangen for bonden, også for de som ikke har den mest attraktive lokalisering eller volumer. Mottaksplikten er derfor avgjørende for landbruk i hele landet. Ingen markedsaktør kan imidlertid pålegges mottaksplikt uten at det samtidig kan iverksettes effektive avsetningstiltak. I den videre oppfølgingen av utvalgets arbeid må det legges stor vekt på å sikre at det i ordningene er tilgjengelig effektive avsetningstiltak og/eller produksjonsregulerende virkemidler.**

3.0. Verdikjeden for matproduksjon

Særtrekk ved jordbruksvaremarkedet innebærer at bonden som råvareprodusent er særlig utsatt for risiko (jfr. kap. 2.1). Bonden kan redusere noe risiko gjennom samvirkeorganisering. Samvirkeorganisering gir mulighet til å utnytte stordriftsfordeler og bidra til risikodeling i viderefordlingen av bondens råvarer. Samarbeid mellom bønder gir større styrke mot store aktører videre i kjeden. Bonden sikres dessuten en rimelig andel av verdiskapingen i viderefordlingen gjennom samvirkeorganiseringen.

Ordningen med markedsbalanseringen finansiert av omsetningsavgift skal bidra til å redusere bondens risiko, med bakgrunn i de særlige utfordringer som preger markedet for jordbruksråvarer.

Norges Bondelag merker seg at et samlet utvalg slår fast at ordningen har virket etter hensikten. Bonden har oppnådd pris og avsetning.

Redusert risiko for bonden gir økt investeringsvilje og derved økt produksjon. Forbrukeren sikres tilgang på norske varer.

Dagligvaremarkedet i Norges kjennetegnes av sterk konsentrasjon på detaljistleddet, som igjen er fullintegret med grossist-/distribusjonsleddet. 3 aktører kontrollerer nå nær 100% av markedet. Det er fullt mulig for en aktør alene å skape ubalanser i råvaremarkeder, særlig de som ikke er omfattet av virkemidler for markedsbalansering. Dette kan skje ved at en dagligvarekjede skifter leverandør og deretter bidra til at det bygges opp overkapasitet i primærproduksjonen, jfr. kylling, eller at enkelte områder står i fare for å miste markedsadgang, slik vi har sett i grøntsektoren.

En fjerning eller svekkelse av virkemidlene i markedsbalanseringen vil etter Norges Bondelags vurdering føre til økt makt til dagligvarekjedene på bekostning av bonden og derved redusert sikkerhet for pris og avsetning. Som påpekt av utvalgsmedlem Vestrum (Forbrukerrådet) i kap 8 er det uklart hvorvidt effekten av eventuelle dereguleringer dernest vil komme forbruker til gode gjennom lavere priser.

Norges Bondelag mener det er en svakhet ved rapporten at den ikke legger tilstrekkelig vekt på forholdene i verdikjeden og mulige effekter av dette.

4.0. Beskrivelse og evaluering av dagens markedsbalansering

Beskrivelsene av dagens markedsbalansering i kapittel 2 og 3

Norges Bondelag er i hovedsak enig i beskrivelsene av dagens markedsbalansering i kap. 2 og de sektorvise beskrivelsene i kap. 3.

Evalueringen av enkeltvirkemidler (kapittel 4)

Utvalget har i kapittel 4 evaluert hvert virkemiddel for seg. I kapittel 5 foretas en samlet evaluering. Norges Bondelag har ikke vesentlige innvendinger til framstillingen i kap. 4, men vil understreke betydningen av at virkemidlene, både rettighetene og pliktene i ord-

ningen, ses i sammenheng. Norges Bondelag er tilfreds med at det gis en bred omtale av prissetting basert på prognoser, som det viktigste verktøyet i markedsbalanseringen. Norges Bondelag er enig i utvalgets konklusjon at det er mer kostnadseffektivt å hindre at overskudd oppstår og at produksjonsregulering er et kostnadseffektivt virkemiddel. Utvalget oppsummerer også at når det gjelder avsetningstiltak har virkemiddelpakken over tid blitt mindre. Vi vil understreke at ulike situasjoner krever ulik kombinasjon av virkemiddelbruk. Produksjonsregulering kan ikke erstatte avsetningstiltakene.

Samlet evaluering (kapittel 5)

Norges Bondelag legger vekt på utvalgets hovedkonklusjon i evalueringen, jfr kap. 5.2: Materialet viser at de oppnådde prisene i stor grad ligger nær eller på nivå med fastsatt målpris/PGE (Planlagt gjennomsnittelig engrospris). De oppnådde prisene følger i stor grad også de fastsatte priskurvene. Utvalget konkluderer derfor med at de samlede virkemidlene i markedsbalanseringen bidrar til å øke prisnivået til bonden og de bidrar til økt prisstabilitet. Denne konklusjonen er basert på empiri.

Utvalget har i henhold til mandatet forsøkt å vurdere eventuelle sideeffekter. Kap 5.3 om Konkurranses og konkurransenøytralitet og kap 5.6 om Kostnadseffektiv og lønnsom matproduksjon preges av mangel på empiri. Norges Bondelag konstaterer at utvalget ikke har dokumentert uheldig konkurransevidninger i ordningene. Norges Bondelag støtter utvalgets vurdering og konklusjon om at mottaksplikten ligger som en forutsetning for geografisk spredt produksjon (kap. 5.4).

Virkning for forbrukerne (kapittel 5.7)

Rapportens omtale av forbrukereffekter i kapittel 5.7 kunne med fordel vært grundigere. Etter Norges Bondelag sin vurdering gir balanseringen større stabilitet i priser og tilgang på varer. Dette gir oversiktlige markeder og reduserer risikoen for at gevinst forsvinner til mellomledd. Selv om prisgjennomslaget er mindre i dag enn tidligere, har forbruker likevel direkte nytte av den stabilitet som ordningen bidrar til. Forbrukeren har videre et ønske om norsk mat av høy kvalitet, samt kulturlandskap og andre kollektive goder som følger av landbruket. Det er fra forbrukerhold forventninger om et betydelig omfang av norsk landbruk. Balanseringen bidrar positivt til opprettholdelsen av landbruket og er dermed med på å oppfylle disse forbrukerønskene. Verdikjeden for mat representerer en stor virksomhet som bidrar med arbeidsplasser og dermed er med å legge grunnlaget for den verdiskapingen norske forbrukere skal leve av.

Norges Bondelag støtter utvalgets konklusjon i kap 5.8 om at omsetningsloven og forskrifter gjennomgås og at det etableres et regelverk tilpasset de funksjoner systemet er ment å ivareta. Norges Bondelag legger til grunn at dette vil bidra til klargjøringer som i sin tur vil øke forutsigbarheten for aktørene og tilliten til ordningene.

5.0. Kan markedsbalanseringen avvikles? (kapittel 6)

Norges Bondelag støtter utvalgets konklusjon om at en avvikling av markedsbalanseringen vil gi økte prisfluktasjoner og redusert avsetningssikkerhet for primærproducent. Dette vil over tid kunne bidra til redusert totalproduksjon fra jordbruket som vil være i strid med Stortingets vedtatte mål om å øke norsk matproduksjon. Videre konklude-

rer utvalget med at en avvikling av mottakplikten vil kunne få konsekvenser i form av større regionale prisforskjeller og avsetningsusikkerhet, som kan være negativt for oppnåelsen av målet om et landbruk i hele landet.

Vi viser ellers til kommentarene under kapittel 8.

6.0. Vurdering av utvalgets forslag

Styrket Omsetningsråd og redusert rolle for samvirket (kapittel 8)

Norges Bondelag merker seg at også dette forslaget legger til grunn behov for å videreføre de verktøy for markedsbalansering man benytter i dagens ordning, og derfor har som intensjon å opprettholde en ordning med markedsbalansering.

Dette alternativet innebærer samtidig at samvirket ikke lenger er markedsregulator. Det foreslås opprettet nye bransjevise utvalg under omsetningsrådet som skal fatte vedtak innenfor sin bransje (sektor).

Norges Bondelag sin vurdering er at forslaget vil innebære mer byråkrati: Nye besluttede organ for hver bransje under omsetningsrådet vil kreve oppbygging av mer byråkrati i Landbruksdirektoratet/Omsetningsrådets sekretariat, og antakelig innebære økt behov for saksbehandlingskapasitet også hos de aktører som skal delta i disse utvalgene. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (Faglagene) er tiltenkt rollen som ansvarlig for å fastsette PGE (som gjennomsnitt for året). Faglagene er ikke markedsaktører, og en slik løsning vil derfor medføre behov for å bygge opp ny kapasitet for analyse og markeds- overvåkning. Det er ikke nevnt i forslaget hvem som skal finansiere dette. Denne løsningen reiser også flere spørsmål om sammenheng mellom ansvar og myndighet som ikke er beskrevet/utredet i forslaget.

Norges Bondelag merker seg at forslaget innebærer behov for ytterligere unntak fra konkurranse-loven – for industri- og kanskje også handelsleddet. Primærnæringsunntak er vanlig i de fleste land. Det er, så langt vi er kjent med, ikke vanlig med unntak fra forbudet mot samarbeid for industri- eller handelsledd.

Mottakplikten avvikles i dette alternativet. Det foreslås innført en geografisk avgrenset eller tidsbegrenset anbudsbasert mottakplikt. Se kommentarer til dette under kap 9.

Det foreslås en ny ordning som skal utjevne for industriforetakenes ulike former for eierskap og derved ulike måter å fordele verdiskapingen. Det er ikke redegjort nærmere for en slik ordning. Norges Bondelag understreker at utbetaling av utbytte fra samvirkeforetak er regulert i samvirke-loven. Norges Bondelag går sterkt imot at omsetningsavgiften eventuelt skal finansiere slike nye formål.

Det foreslås innført nye konkurransepolitiske tiltak. Se kommentarer til dette under kap 9.

Vår dato
12.10.2015

Vår referanse
15/00576-27

Markedsbasert balansering (kapittel 9)

Dette alternativet innebærer avvikling av markedsregulatorrollen og avvikling av målpriser i jordbruksavtalen (og PGE), omsetningsavgift og omsetningsråd. Hensikten er en overgang til et markedsbasert regime. I en overgangsperiode skal Landbruksdirektoratet kunne fatte rettslig bindende vedtak om produksjonsregulering. Det foreslås relativt omfattende nye konkurransepolitiske tiltak.

Norges Bondelag vil understreke at dette er et forslag som vil gi raske og dramatiske endringer i markedene for jordbruksråvarer. Effektene for bonde, industri eller forbruker ikke er utredet eller forsøkt beskrevet, jfr også merknaden fra medlemmet Vestrum (Forbrukerrådet). Norges Bondelag går sterkt imot dette forslaget.

Som en følge av at markedsregulatorrollen og verktøyene i markedsbalanseringen fjernes, avvikles også mottakplikten. Det åpnes for anbudskonkurranse om mottak av bondens varer i enkelte utsatte områder. Alternativt ønsker man å kompensere bønder ved hjelp av direkte tilskudd. Det er svært uklart hvordan en slik ordning skal kunne utformes i praksis. Det er nærmest umulig å se for seg annet enn at dette vil medføre en klar økning i avsetningsrisikoen for svært mange bønder. Manglende sikkerhet for markedsadgang er en risikofaktor som vil bli sterkt vektlagt ved vurdering av investeringer, både hos bonden og banker. Resultatet vil bli reduserte investeringer med tilhørende følger for produksjonen. Det er særlig vanskelig å se at tilskudd på noe fornuftig vis skal kunne kompensere for at bonden ikke får solgt varene sine.

I dette alternativet foreslås det en rekke tiltak av konkurransepolitisk karakter. En går langt i å foreslå spesifikke pris- og reguleringsmekanismer, uten at disse hverken er beskrevet eller drøftet i forslaget. Dette er svært omfattende forslag som kan gripe langt inn i eienomsrettslige spørsmål og/eller bryte med gjeldende lovgivning (for eksempel samvirkeloven) uten at dette er påpekt i forslaget.

Forenklingalternativet (kapittel 10)

Norges Bondelag slutter seg til hovedtrekkene i dette forslaget. Norges Bondelag støtter en forenkling av dagens ordninger med den hensikt å forbedre og skape økt tillit til ordningene. Mer åpenhet og tydeligere rammer for beslutninger og virkemidler kan bidra til dette. Norges Bondelag tror at gjennomgangen av ordningene i utvalgets rapport er et viktig bidrag til klargjøring og vil derved også være et bidrag til økt tillit til ordningene. Ordningene med markedsbalansering er til for bonden/råvareprodusenten. Forenklingstiltakene må bidra til at dette tydeliggjøres.

Forslagene i forenklingalternativet bør kunne gjennomføres relativt raskt. I motsetning til de øvrige alternativene vil det neppe være behov for omfattende, nye utredninger. Arbeidet med den juridiske gjennomgangen og klargjøringen vil derved komme raskest i gang med dette alternativet.

Det må arbeides videre med å utvikle velfungerende virkemidler innenfor ordningen, inkludert effektive produksjonsregulerende tiltak, i tråd med utvalgets vurderinger. Oppslutning om ordningen hos bøndene avhenger av at ordningene er effektive og at man i størst mulig grad unngår gratispassasjerer. I den sammenheng må det ses nærmere på hvordan man kan unngå unødig oppbygging av ny produksjonskapasitet i overskuddsperioder av

Vår dato	Vår referanse
12.10.2015	15/00576-27

noe varighet. Innenfor ordningen må det åpnes for å kunne premiere langsiktig produksjonsplanlegging.

7.0. Oppsummering

Norges Bondelag støtter forslagene i forenklingsalternativet (kapittel 10), og at det gjennomføres en juridisk gjennomgang for å avklare hjemmelsgrunnlag og ansvarsfordeling mellom markedsregulator, Omsetningsrådet, jordbruksavtalepartene og Landbruksdirektoratet basert på det valgte alternativet.

Norges Bondelag vil sterkt understreke at det i de to øvrige alternativene (kapittel 8 og 9) ikke er utredet konsekvensene av de betydelige endringene som foreslås. Vi støtter utvalgets konklusjon om ikke å anbefale «Landbruksdirektoratsalternativet». Når det gjelder opplysningsvirksomhet og faglige tiltak viser vi til kapittel 10, Forenklingsalternativet.

Med hilsen

Elektronisk godkjent, uten underskrift

Lars Petter Bartnes

Per Skorge

Kopi til:

Vår dato
12.10.2015

Vår referanse
15/00576-27

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Landbruks- og matde- partementet		Postboks 8007 Dep	0030 OSLO