

P R O T O K O L L
fra
telefonmøtet i Omsetningsrådets arbeidsutvalg

fredag 5. mars kl. 09:00

(Møte nr. 2 2004)

Møtet ble satt kl. 09.00

Til stede: Ottar Befring (leder), Helge Aske (for Steinar Hauge), Harald Mork, Geir Grosberg og Bjarne Undheim

Fra SLF: Haavard Elstrand, Tor Erik Jørgensen, Nina Strømnes Rodem, Hanne Klægstad og Hilde-Kari Skarstein

Lederen fastslo at møtet kunne gjøre vedtak.

1. DAGSORDEN

Vedtak:

Dagsorden godkjennes uten merknader.

1. Forskrift om unntak fra konkurranseloven for samarbeid mv innen landbruk og fiske - Høring

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har fremmet forslag til ny konkurranselov. Loven ble vedtatt av Stortinget 26. februar 2004. Det tas sikte på at den skal tre i kraft 1. mai 2004. I den nye loven legges det opp til at primærnæringenes unntak fra noen av konkurranselovens bestemmelser skal videreføres, men at selve unntaksbestemmelsen legges til en egen forskrift (unntaksforskriften). Det er denne unntaksforskriften AAD nå har sendt på høring med høringsfrist 11. mars 2004. Omsetningsrådet er høringsinstans, men kommer ikke sammen før 30. april. Av praktiske årsaker legges derfor saken fram for Arbeidsutvalget, som svarer på høringen på vegne av Omsetningsrådet. De organisasjonene som er representert i Omsetningsrådet er også høringsinstanser, og vil således få komme fram med sine synspunkter gjennom egne høringssvar.

Primærnæringsunntaket i gjeldende lov

I den gjeldende konkurranseloven er primærnæringenes unntak nedfelt i § 3-8 hvor det er gjort unntak fra forbudene mot pris- og markedsdelingssamarbeid (§§ 3-1 til 3-4) for omsetning av jordbruks-, skogbruks- og fiskeriprodukter.

Selgeren må være produsent eller produsentorganisasjon innen disse næringene. Unntaket gjelder altså for den såkalte førstehåndsomsetningen innen disse primærnæringene. Organisasjoner som er tildelt oppgaver som markedsregulator anses å utgjøre unntakets kjerneområde, men unntaket omfatter også produsentorganisasjoner uten slike funksjoner. Produsentorganisasjoner som omfattes av unntaket kan fastsette felles produsentpriser og markedsdeling, men de kan ikke fastsette reguleringer for andre ledd i distribusjonskjeden, eksempelvis bindende priser videre i verdikjeden. Det er heller ikke tillatt å samarbeide med andre på samme omsetningstrinn som ikke fyller kravene til å være primærprodusent eller produsentorganisasjon.

I praksis har det oppstått avgrensings- og tolkningsproblemer i forhold til når et produkt går fra å være et landbruksprodukt til å være et bearbeidet industriprodukt. Konkurransetilsynet har i sin praksis tillatt en viss grad av videreforedling, men grensene for hva som omfattes av unntaket er uklare.

Primærnæringsunntaket i ny lov

I den nye loven heter det i § 3 annet ledd: *”Kongen i statsråd skal ved forskrift fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken”*. Lovens § 10 forbyr konkurransebegrensende avtaler mellom foretak og § 11 forbyr foretak å utilbørlig utnytte sin dominerende stilling.

Forbudsbestemmelsen i § 10 første ledd erstatter forbudene i gjeldende konkurranselov §§ 3-1 til 3-4. Bestemmelsen vil til dels ha et videre anvendelsesområde enn de nåværende forbudsbestemmelsene ved at for eksempel ikke bare samarbeid «for salg av varer eller tjenester», men også at innkjøp kan

være omfattet. På den annen side har § 10 første ledd et snevrere anvendelsesområde ved at samarbeid som ville ha vært forbudt etter gjeldende konkurranselov likevel kan være tillatt etter § 10 første ledd, dersom forholdet ikke merkbart påvirker konkurransen.

Forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i § 11 er for så vidt en nyskaping i forhold til gjeldende konkurranselov, selv om det etter nåværende konkurranselov kan være grunnlag for å gripe inn mot slike forhold. I lovteksten er det gitt eksempler på atferd som kan anses som utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. I følge AAD vil praksis i EU og EØS, som allerede har tilsvarende bestemmelser i sine konkurranseregler, være relevant ved tolkning av bestemmelsen.

En viktig premiss fra AADs side i arbeidet med ny konkurranselov har vært at norsk landbruks- og fiskeripolitikk ikke skal endres gjennom endringer i konkurranselovgivningen. Dette kommer tydelig til uttrykk i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) hvor det bl.a. heter: *”Innholdet i landbruks- og fiskeripolitikken skal imidlertid ikke endres gjennom endringer i konkurranselovgivningen. Formålet med en gjennomgang av unntakene er således ikke å endre rammebetingelsene for disse næringene, men å finne fram til unntak som er tilpasset den utvikling som er skjedd siden nåværende konkurranselov ble vedtatt og som er fleksible nok til å kunne tilpasses den politikk som vil bli fastlagt i fremtiden.”*

Utkastet til unntaksforskrift

I utformingen av unntaksforskriften har AAD lagt til grunn at bare de aktiviteter som er nødvendige for å gjennomføre landbrukspolitikken skal være omfattet av unntaket. Det medfører at atferd som ikke er initiert av sektormyndighetene som ledd i gjennomføring av landbrukspolitikken vil være omfattet av konkurranselovens bestemmelser på samme måte som for andre næringer og markedsaktører. Dette skal også bidra til å synliggjøre norsk landbrukspolitik og klargjøre ansvarsfordelingen mellom konkurransemyndighetene og sektormyndighetene. Slik blir det, i følge AAD, sektormyndigheten som fastlegger det reelle omfanget og innholdet av unntaket gjennom lover og forskrifter, samt avtaler mellom staten og næringsorganisasjonene som til enhver tid er gjeldende.

AAD har ikke sett det hensiktsmessig å lage en forskrift der de aktuelle lover og forskrifter listes opp. Det skyldes både at det da ville være en stor risiko for at noe ble utelatt, og at en slik forskrift ville være lite fleksibel fordi en ville måtte endres hver gang det kommer en ny lov eller forskrift. AAD har derfor valgt å utforme forskriften som en generell henvisning til lover, forskrifter og avtaler som regulerer produksjon eller omsetning av landbruksprodukter.

Paragraf 2 i forslaget til forskrift lyder slik:

”§ 2. Unntak for produksjon og omsetning som er regulert i lov, forskrift eller i avtale mellom staten og næringsorganisasjoner

Konkurranseloven §§ 10 og 11 kommer ikke til anvendelse på avtaler, beslutninger, samordnet opptreden mellom, eller ensidige handlinger foretatt av, primærprodusenter eller deres organisasjoner som er i samsvar med:

- a. lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter, eller*
- b. avtale mellom staten og næringsorganisasjoner som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeriprodukter*

Produksjon og omsetning skal i denne sammenheng også omfatte forskning og utvikling, foredling, distribusjon, markedsføring og andre tiltak for å bringe produktet frem til markedet.”

Landbruk er en samlebetegnelse for jordbruk, skogbruk og reindrift.

AAD sier om forskriftsutkastet at det innebærer at alle aktiviteter som følger av lover, forskrifter eller avtaler mellom staten og næringsorganisasjonene innen landbrukssektoren vil være unntatt fra konkurranselovens §§ 10 og 11, og at det sentrale vurderingstema vil være hvorvidt aktiviteten er omfattet av og eventuelt i overensstemmelse med de aktuelle lover og forskrifter, eller de nevnte avtaler. Da en slik vurdering forutsetter inngående kjennskap til innholdet av norsk landbrukspolitikk, foreslår AAD at de foretak som opptrer på en måte som i utgangspunktet er i strid med konkurranselovens §§ 10 og 11, på forespørsel fra Konkurransetilsynet plikter å påvise grunnlaget for at aktiviteten er lovlig.

Om innholdet i forskriften sier AAD videre at dersom for eksempel Landbruksdepartementet fastsetter forskrifter om forhold som ikke omfattes av unntaksforskriften, vil de kunne anses å være i konflikt med konkurranseloven og konkurranselovens § 4 kommer til anvendelse. Paragrafen lyder: *”Dersom et forhold som faller inn under loven, også går inn under regulerings- og kontrollbestemmelser i andre lover, kan Kongen gi nærmere regler om den innbyrdes avgrensning av de forskjellige myndigheters virkeområde.”* Dette innebærer m.a.o. at forskriftsfestede unntak som strekker seg utover dagens gjeldende landbrukspolitikk, må underlegges en mer omfattende behandling før de eventuelt kan iverksettes.

AAD sier videre at dersom Regjeringen og/eller Stortinget skulle vedta endringer i landbrukspolitikken som er av betydning for unntaksforskriften, vil det være naturlig å endre forskriften.

Når det gjelder det området av landbrukspolitikken som Omsetningsrådet har ansvar for, sier AAD følgende om utkastet til unntaksforskrift: *”Som nevnt ovenfor hjemler omsetningsloven en rekke reguleringer av produksjon og omsetning innen landbruket. Loven danner grunnlag for Omsetningsrådets virksomhet og markedsreguleringen på områder som bl.a. kjøtt, melk, fjørfe og korn som gjennomføres av de store samvirkene i landbruket (TINE, Norsk Kjøtt, Prior Norge og Norske Felleskjøp). Utkastet til unntaksforskrift vil helt klart dekke denne virksomheten”.*

Videre vurderer AAD markedsreguleringstiltakene på grøntsektoren, som nå er begrenset til å gjelde epler og matpoteter og gjennomføres i regi av Grøntprodusentenes samarbeidsråd, å være omfattet av utkastet til unntaksforskrift. Disse tiltakene er hjemlet i Omsetningsloven.

Når det gjelder de øvrige samarbeidet om reguleringsaktiviteter som foregår mellom aktører på grøntsektoren sier AAD følgende: *”Det er fastsatt målpriser i jordbruksavtalen for en rekke produkter på grøntsektoren utover epler og poteter. Bl.a. for å kunne gjennomføre forvaltningen av jordbruksavtalens målpriser og importvernet, er det behov for informasjon fra markedsaktørene om leveranser og oppnådde priser. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har ikke foretatt noen grundig vurdering av om deler av samarbeidet i grøntsektoren vil være i strid med §§ 10 eller 11 i forslaget til ny konkurranselov, men dette kan ikke utelukkes. Samtidig er det klart at det er av landbrukspolitisk betydning å frambringe mye av informasjonen som det her er tale om. Landbruksdepartementet vil både foreta en nærmere vurdering av samarbeidet innen grøntsektoren og fastsette de bestemmelser som sikrer at den aktiviteten som er nødvendig ut fra landbrukspolitiske hensyn, kan videreføres”.*

SLFs vurderinger

I det norske markedsreguleringssystemet er selve gjennomføringen av markedsreguleringen delegert til markedsregulatorene. I kraft av å være dominerende aktører i markedet har disse tilstrekkelig påvirkning på varestrøm og priser til å kunne foreta en effektiv regulering av markedet. Dersom det ikke ble gitt unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak (om priser, produksjonskontroll, oppdeling av markeder) og utnyttelse av dominerende stilling i markedet, ville reguleringsregimet måtte legges totalt om. For gjennomføringen av markedsreguleringen etter dagens modell er det derfor av avgjørende betydning at de aktiviteter som utføres av markedsregulatorene, og som er nødvendige for markedsreguleringen, er fanget opp av unntaket fra §§ 10 og 11 i ny konkurranselov.

AADs utgangspunkt for utforming av unntaksforskriften har vært at dagens landbrukspolitikk ikke skal endres som følge av endringer i konkurranselovgivningen. I tråd med denne forutsetningen er forslaget til unntaksforskrift utformet som en generell henvisning til lover, forskrifter og avtaler som regulerer produksjon eller omsetning av landbruksprodukter. Etter SLFs vurderinger er dette en hensiktsmessig måte å utforme unntaksforskriften på, særlig tatt i betraktning at det er mange forskrifter på området. Det ville være tungvint å måtte endre unntaksforskriften hver gang en forskrift ble opphevet eller det ble vedtatt en ny.

Etter SLFs vurdering er de aktiviteter som TINE BA, Norsk kjøtt, Prior Norge og Norske Felleskjøp gjennomfører, eller initierer i kraft av å være markedsregulator på sine respektive områder, omfattet av og i tråd med bestemmelsene i omsetningsloven og underliggende forskrifter. Således er disse aktivitetene, etter SLFs vurdering, tilstrekkelig dekket opp i det foreliggende forslaget til

unntaksforskrift. Dette er også i tråd med AADs oppfatning når det gjelder virksomheten på disse sektorene.

Når det gjelder grøntsektoren vurderer AAD de reguleringstiltakene for epler og poteter som gjennomføres i regi av Grøntprodusentenes samarbeidsråd, og som er hjemlet i omsetningsloven, å være omfattet av utkastet til unntaksforskrift. SLF deler denne oppfatningen.

Videre har AAD pekt på at det er behov for å avklare nærmere hvorvidt deler av det samarbeidet som foregår mellom aktørene i grøntsektoren når det gjelder deling av informasjon om priser etc. er i strid med §§ 10 og 11 i ny konkurranselov. Det er nå i gang et arbeid i regi av Landbruksdepartementet med sikte på å fastsette bestemmelser som sikrer at den aktiviteten som er nødvendig ut fra landbrukspolitiske hensyn kan videreføres.

På bakgrunn av de ovenfor nevnte momenter gjøres følgende

Vedtak:

1. Omsetningsrådets arbeidsutvalg vil understreke at markedsreguleringen etter dagens modell ikke vil kunne gjennomføres uten de unntak fra §§ 10 og 11 i ny konkurranselov som er skissert i høringsdokumentene.
2. Omsetningsrådets arbeidsutvalg vil uttrykke støtte til at forskriften utformes med en generell henvisning til aktuelle lover, forskrifter og avtaler som regulerer produksjon eller omsetning av landbruksprodukter, framfor en konkret opplisting av aktuelle bestemmelser.
3. Så langt Omsetningsrådets arbeidsutvalg har kunnet vurdere vil den reguleringsvirksomheten som i dag skjer innenfor Omsetningsrådets ansvarsområde være dekket opp gjennom det foreliggende forslaget til unntaksforskrift.

Møtet var slutt kl. 09:15.