

HØRINGSNOTAT

Forslag til endringer i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer, samt tilhørende retningslinjer,

og

forslag til forskrift om kompensasjon til frivillig førtidsslakting av verpehøns, forskrift om priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter av egg, forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager og forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder.

Innhold

DEL I: Bakgrunn	4
1. Innledning.....	4
2. Omsetningsrådets gjennomgang av sitt regelverk.....	4
2.1. Mandat og utredninger	4
2.2. Oversikt over høringsnotatet og høringsprosessen	6
2.3. Nærmere om Omsetningsrådets utredninger av tema som ikke høres.....	7
3. Omsetningsloven med forskrifter og retningslinjer, forholdet til jordbruksavtalen, konkurranseretten og internasjonale rammer	10
3.1. Omsetningsloven og tilhørende regelverk.....	10
3.2. Jordbruksavtalen og samarbeidsavtalen	10
3.3. Konkurranseretten	10
3.4. Kort om internasjonale rammer.....	11
DEL II: Sektorvis gjennomgang	12
4. Endring av regler i melkesektoren	12
4.1. Innledning	12
4.2. Forslag til endringer i markedsreguleringsforskriften	13
4.2.1. Mottakspunkt på smør.....	13
4.2.2. Mottakspunkt på gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter	16
4.2.3. Prioriteringsreglene i Omsetningsrådets regelverk	17
4.2.4. Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar og beregning av overføringssatser for transport av melk etter noteringspunkt.....	18
4.2.5. Leveranseplaner og prognoser	22
4.2.6. 80 prosentregelen under forsyningsplikten	25
4.2.7. Reaksjoner ved brudd på plikter under forsyningsplikten	28
4.3. Forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter.....	31
4.3.1. Prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien og prisnedskrivning ved salg av kasein.....	31
4.3.2. Skolemilk – Forslag om ny struktur og flytting av bestemmelser til ny forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager.....	33
4.3.3. Beregning av pristap og prisgevinst under reguleringslagring.....	34
4.3.4. Godtgjørelse av reguleringstransport	36
4.3.5. Lagringsgodtgjørelse	37
4.3.6. Positivlista – gjeldende § 9 Reguleringsvare og forretningsmessig lagringsperiode	38
4.3.7. Kontrollbestemmelser mm – i gjeldende § 8 Prognoser, kontroll og avvikling	42

4.4. Forslag til endringer i «nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren».....	43
5. Endring av regler i eggsektoren.....	49
5.1. Førtidsslakting av verpehøns	49
5.2. Skillevirksomhet for egg.....	51
DEL III: Sektorovergripende tiltak og ordninger	53
6. Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak	53
7. Prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder	55
DEL IV: Hvordan redusere risikoen for konkurransevridning i markedsreguleringen	62
8. Konkurranse- og risiko for konkurransevridning i markedsreguleringen, vurdering av rettslige virkemidler	62
9. Endring av regler om informasjonshåndtering/informasjonsplikt	66
DEL V: Forvaltningsrettslig gjennomgang	71
10. Hjemmelsgrunnlaget for markedsreguleringen	71
11. Kontroll.....	73
12. Forholdet til forvaltningsloven og klage	76
13. Offentlig innsyn i Omsetningsrådets virksomhet	83
14. Systematisering av bestemmelser i forskrifter og retningslinjer	87
15. Gjennomgang av retningslinjene med hensyn til klarspråk.....	91
DEL VI: Administrative og økonomiske konsekvenser	92
Vedlegg	94

DEL I: Bakgrunn

1. Innledning

Landbruks- og matdepartementet har i brev 28.09.2017 bedt Omsetningsrådet om å «gjennomgå sitt regelverk for markedsbalansering» som et ledd i oppfølgingen av Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) i Innst. 251 S. (2016–2017).

Omsetningsrådet sender herved på høring forlag til endringer i regelverket som et resultat av denne gjennomgangen.

2. Omsetningsrådets gjennomgang av sitt regelverk

2.1. Mandat og utredninger

Regjeringen Solberg fremmet i Meld. St. 11 (2016–2017) forslag om at Omsetningsrådet skulle vurdere «endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridninger i melke- [og] kjøttsektoren».

Stortinget behandlet regelverket for markedsbalansering i Innst. 251 S (2016–2017). I den forbindelse ble det understreket at:

«Flertallet vil videreføre produsentenes ansvar for markedsbalansen og deres ansvar for å finansiere alle balanseringstiltak. Derfor ønsker flertallet at produsent-samvirkene fortsatt skal stå for markedsbalanseringen. Markedsordningene for ku- og geitemelk, kjøtt, egg, korn, eple og matpotet videreføres i samsvar med dette. Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen».¹

I forlengelsen av dette fremholdt næringskomiteens flertall derfor at den «(...) ser (...) behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov».

Landbruks- og matdepartementet ba etter dette Omsetningsrådet om å «gjennomgå sitt regelverk for markedsbalansering» som et ledd i oppfølgingen av Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017).²

Omsetningsrådet fattet følgende vedtak 14.12.2017.³

«Omsetningsrådet vil følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) fra LMD og gjennomgå regelverk og ordninger.

Omsetningsrådet legger til grunn at flertallet på Stortinget mener det ikke er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet i næringskomiteen «ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov».

Ut fra Innst. 251 S tilsier dette en gjennomgang av markedsreguleringsforskrift med tilhørende retningslinjer og ordninger, for å sikre at disse ivaretar de forholdene Stortinget vektlegger og som omtalt av flertallet er:

- Redusere risikoen for konkurransevridning

¹ At samvirkenes tildelte markedsregulatorrolle ikke må være konkurransevridende for noen, er også fremholdt av Regjeringen Solberg i Granavolden-erklæringen fra 17.01.2019.

² Brev fra Landbruks- og matdepartementet av 28.09.2017 til Landbruksdirektoratet.

³ Mandatet ble nærmere spesifisert i møte 08.02.2018, se protokoll fra møtet.

- Sikre tillit til at markedsordningene fungerer likt for alle aktører i markedet
- Sikre et transparent system
- Sikre at markedsregulator skiller mellom rollen som markedsregulator og markedsaktør
- Legge til rette for mulige produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene
- Vedrørende balanseringsordningen for kumelk: «Vurdere å endre regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridding i melkesektoren
- Innføre avgrenset mottakspått for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt
- Se på opplysningsvirksomhet finansiert over omsetningsavgiften (Innst. 8 S (2017-2018) fra næringskomiteen til statsbudsjettet for 2018) (...)»

Omsetningsrådet satte samtidig frist for gjennomgangen av regelverket til 31.12.2019, og orienterte Landbruks- og matdepartementet om status for arbeidet i brev av 19.03.2018.

Omsetningsrådet nedsatte i møte 16.04.2018 fem arbeidsgrupper som skulle gjennomgå markedsreguleringsordningene. Arbeidsgruppene var sammensatt av representanter oppnevnt av Omsetningsrådets medlemmer. Landbruksdirektoratet, som Omsetningsrådets sekretariat, var sekretariat for gruppene. Rapportene fra disse arbeidsgruppene ligger på Landbruksdirektoratets hjemmeside, sammen med høringsnotatet og forslagene til regelverksendringer.

Arbeidsgruppenes rapporter:

Rapport Omsetningsrådet i markedsreguleringen, konkurransevridding og transparens, Rapport fra arbeidsgruppe A/E til Omsetningsrådet (heretter omtalt som Arbeidsgruppe jus)

Rapport Gjennomgang av informasjonsplikten, Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet (heretter omtalt som Arbeidsgruppe informasjonsplikt)

Rapport Vurdering av opplysningsvirksomheten finansiert av midler fra omsetningsavgiften, rapport fra arbeidsgruppe C til Omsetningsrådet avgitt 28.02.2019 (heretter omtalt som Arbeidsgruppe opplysningsvirksomhet)

Rapport Gjennomgang av sektorvise oppgaver i melkesektoren Rapport fra arbeidsgruppe D1 til Omsetningsrådet avgitt 01.02.2019 (heretter omtalt som Arbeidsgruppe melk)

Rapport Gjennomgang av OR Rapport fra arbeidsgruppe «D2 kjøtt og egg» til Omsetningsrådet avgitt 18.03.2019 (heretter omtalt som Arbeidsgruppe kjøtt og egg)

Omsetningsrådet nedsatte videre en referansegruppe (heretter omtalt som Referansegruppen), som skulle vurdere om gruppenes forslag til tiltak kunne være konkurransevriddende. Dette arbeidet hadde til formål å imøtekomme Stortingets forutsetning om at markedsreguleringen ikke skal være konkurransevriddende for noen. Referansegruppen vurderte også andre juridiske problemstillinger tilknyttet markedsreguleringen. Gruppen ble nedsatt med de samme medlemmene som Arbeidsgruppe jus. Referansegruppens rapport er tatt inn i rapporten fra Arbeidsgruppe jus del V.

Vurderingene som fremgår av arbeidsgruppenes og Referansegruppens rapporter, har vært utgangspunkt for endringsforslagene Omsetningsrådet nå fremmer. I høringsnotatet vil det

derfor vises til disse vurderinger fortløpende under overskriften «bakgrunn». Omsetningsrådets ble fortløpende orientert om arbeidet i gruppene på alle Omsetningsrådets møter. Omsetningsrådets behandlet endelig arbeidsgruppene rapporter, samt Referansegruppens uttalelse som saker i rådets møter 21.03.2019, 12.04.2019, 09.05.2019 og 20.05.2019.⁴

Omsetningsrådet har svart ut enkelte punkter i mandatet med forslag til regelverksendringer. Når det gjelder andre punkter i mandatet er det etter en vurdering ikke fremmet endringsforslag. Omsetningsrådet vil videre presisere at det ikke har vært en del av mandatet å foreta en fullstendig gjennomgang av Omsetningsrådets regelverk. Med dette utgangspunktet foreslår Omsetningsrådet bare regelverksendringer som er en oppfølging av mandatet for denne gjennomgangen.

Landbruks- og matdepartementet har den 14.11.2019 sendt på høring forslag til endringer i rammeforskriften,⁵ som er hjemlet i omsetningsloven⁶ § 14. Departementets høringsnotat berører Omsetningsrådets høringsnotat på noen punkter, dette gjelder særlig sektor melk, se nærmere om dette i punkt 4.

De to høringene vil skje parallelt i tid. Omsetningsrådet understreker at høringsinstansene som ønsker å inngi høringssvar til Omsetningsrådets høringsnotat, med forskrifter mv., skal sende høringssvar adressert til Omsetningsrådet v/ Landbruksdirektoratet innen den frist som er satt i høringsbrevet.

2.2. Oversikt over høringsnotatet og høringsprosessen

Høringsnotatet omhandler forslag til endringer i markedsreguleringsforskriften,⁷ retningslinjer og nærmere bestemmelser.

Notatet behandler først forslag til endringer i regelverk som knytter seg til sektorene melk og egg (Del II). Deretter behandles forskrifter og retningslinjer som gjelder flere sektorer (Del III). Konkurransевridning behandles i Del IV, og forvaltningsretten i Del V. Administrative og økonomiske konsekvenser er behandlet i Del VI.

De konkrete endringene som er foreslått fremgår i vedleggene til høringsnotatet som inneholder forslag til reviderte og nye forskrifter og retningslinjer.

Forskriftene sendes på høring jf. forvaltningsloven § 37. Høring av retningslinjer er ikke et krav etter forvaltningsloven. Omsetningsrådet har likevel i forbindelse med denne regelverksgjennomgangen valgt også å sende endringer av retningslinjer på høring. Dette for å vise helheten i rådets revisjon av sitt regelverk og for å imøtekomme ønske fra sentrale myndigheter om offentlig innsyn og involvering i rådets forvaltning. Næringskomiteen har i forbindelse med behandlingen av jordbruksoppgjøret 2019 (Innst. 414 S (2018–2019) om jordbruksoppgjøret) bedt om at «... eventuelle forslag til endringer i regelverket blir sendt på alminnelig høring slik at en ivaretar bred involvering.» Landbruks- og matdepartementet har ut fra dette orientert Stortinget gjennom Prp. 1 S. (2019–2020) fra Landbruks- og matdepartementet om at Omsetningsrådets arbeid med regelverksgjennomgangen kan ta noe lengre tid enn opprinnelig planlagt.

⁴ Se Protokoll fra møte 21.03.2019, sak 013/19, sak 014/19, sak 025/19, protokoll fra møte 12.04.2019, sak 031/19, 046/19, sak 047/19, protokoll fra møte 09.05.2019, sak 054/19, og protokoll fra møte 20.05.2019, sak 061/19, sak 062/19, sak 063/19, sak 065/19, 066/19, og sak 067/19.

⁵ Forskrift 01.07.2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer.

⁶ Lov 10.07.1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror.

⁷ Forskrift 22.10.2008 nr. 1136 om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

2.3. Nærmere om Omsetningsrådets utredninger av tema som ikke høres

Det er tre punkter fra mandatet som er utredet, men som ikke har medført endringer i eller innføring av retningslinjer eller forskrifter. Dette dreier seg i om forslag fremmet av Arbeidsgruppe kjøtt og egg (dobbel mottakspunkt og produksjonsregulerende tiltak) og Arbeidsgruppe opplysningsvirksomhet. I dette avsnittet gjengis kortfattet vurderingene som arbeidsgruppene kom fram til og Omsetningsrådets vurdering av saken.

2.3.1. Legge til rette for mulige produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene

Arbeidsgruppen utredet flere alternativer for produksjonsregulering, inkludert noen avsetningstiltak. Noen forslag materialiserte seg i forskriftsfesting av allerede etablert praksis, som forskrift om frivillig førtidsslaktning av verpehøns (se vedlegg 2) og forskrift om priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter av egg (se vedlegg 3).

2.3.2. Innføre avgrenset mottakspunkt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt

Mens Landbruks- og matdepartementet arbeidet med jordbruksmeldingen Meld. St. 11 (2016–2017), la Nortura og KLF⁸ fram et omforent forslag⁹ om utforming av markedsbalansering i kjøtt- og eggsektoren. Forslaget omfattet bl.a. etablering av et råd for markedsbalansering av kjøtt og egg med representanter fra både Nortura og KLF. Da Stortinget behandlet meldingen 25.04.2017, ble vedtaket om dobbelt mottakspunkt basert på en flertallsmerknad fra Næringskomiteen¹⁰ hvor det stod: «..viser til avtale inngått mellom Nortura og KLF der det slås fast hvordan denne doble mottakspunkt skal håndteres og at den begrenses til skåret slakt. Flertallet ber om at denne enigheten legges til grunn.» Etter behandlingen i Stortinget, la Landbruks- og matdepartementet fram Konkurransetilsynets vurdering av effekten for konkurransen av KLF og Norturas forslag.¹¹ Konklusjonen var at primærnæringsunntaket i tilfelle måtte utvides, noe regjeringen ikke ville ta initiativ til.

Medlemmene i Arbeidsgruppe kjøtt og egg var ut fra dette enige om at premissene for Stortingets bestilling ikke lenger var tilstede, da det i praksis ikke er mulig å få etablert bransjerådet. Arbeidsgruppen søkte likevel å komme til konsensus om et forslag som kunne svare på Stortingets ønske, men endte opp med å levere to forslag:

- Flertallets forslag var en ordning etter modell fra den som ble innført for storfe tørkesommeren 2018: Mengden som kan legges på reguleringslager økes av ekstraordinær årsak, og deler av økningen gjøres tilgjengelig også for uavhengige aktører.
- Mindretallet gikk inn for en modell som i grove trekk innebærer at innlegg på reguleringslager skulle være mulig for alle aktører når markedsregulator legger inn vare på lager.

Referansegruppen mener at innføring av dobbelt mottakspunkt for kjøtt vil være konkurransevridende til fordel for andre industriaktører enn markedsregulator, fordi de vil få redusert sin risiko på bekostning av markedsregulator. I tillegg viser Referansegruppen til at det kan bidra til samfunnsøkonomisk nyttetap. Oppsummert, anbefaler ikke Referansegruppen at det innføres en dobbelt mottakspunkt på kjøtt.

⁸ Kjøtt- og fjørføbransjens Landsforbund.

⁹ Notat av 16.08.2016

¹⁰ Innst. 251 S (2016–2017) fra Næringskomiteen om Meld. St 11 (2016–2017) kapittel 13.11

¹¹ Prop 141 S (2016–2017) Jordbruksoppjøret 2017 av 22.05.2019 kapittel 7.12.3

Under målprissystemet har det ikke vært mottakspunkt fra uavhengige aktører for noen kjøttslag. Det ble imidlertid innført en betinget mottakspunkt fra uavhengig aktører ved eksport med overgang til volummodellen for storfe (2009) og sau/lam (2013), begrenset til perioder med eksportadgang ved alvorlige markedsforstyrrelser. Tiltaket har ikke blitt benyttet og ble tatt bort fra 01.01.2016, for å tilpasse ordningen til innstramningene i WTO-regelverket for eksportsubsidier fra samme dato.

Sommeren 2018 ble det innført dobbel mottakspunkt på storfekjøtt grunnet tørken og den påfølgende førkrisen, som igjen medførte at mange måtte levere storfe til slakt tidligere enn planlagt.

2.3.2.1. Omsetningsrådets vurdering

Omsetningsrådet understreker at det foreligger en målsetting om å oppnå en balanse mellom plikter og rettigheter i markedsreguleringen. Pliktene som pålegges markedsregulator må derfor ses i sammenheng med og rimeligvis utlignes av, de rettighetene systemet gir. Slik Omsetningsrådet oppfatter situasjonen, er Norturas plikter til å balansere markedet etter markedsreguleringsordningen i store trekk uendret de siste ti årene, mens mulighetene for bruk av avsetningstiltak er blitt redusert. Dette har hovedsakelig sin bakgrunn i WTO-rettslige føringer som har resultert i innføring av volummodellen, og med den kvantumsbegrenset reguleringslagring og begrensninger i mulighetene for eksport med støtte, som i sin helhet bortfaller fra 01.01.2021.

Innskrenkningen i avsetningstiltakene medfører at oppgaven til markedsregulator blir mer krevende. Markedsregulator sine plikter blir dermed tyngre å bære uten at det utlignes av økte rettigheter. Får vi i tillegg en utvikling med redusert forbruk av rødt kjøtt de kommende årene, slik flere tegn kan tyde på, strammes dette ytterligere til i markedsregulators disfavør. Videre skal mottakspunkt primært være en avsetningssikkerhet for bonde, ikke risikoreduksjon for slakterileddet.

Flertallsforslaget fra Arbeidsgruppe kjøtt og egg er etter modell fra ordningen som ble innført tørkesommeren 2018, som ble beskrevet som en kriseløsningsmodell, og ble innført bl.a. fordi en hadde behov for hele bransjens slaktekapasitet. Et argument for å gjøre en slik løsning permanent i den forstand at den iverksettes i krisesituasjoner, er at det vil gi en form for forutsigbarhet og risikoreduksjon for bonden samtidig som det bare er marginalt konkurransevridende i markedsregulators disfavør i normalsituasjoner.

Etter Omsetningsrådets vurdering vil det imidlertid være lite hensiktsmessig å regelfeste ordninger i detalj for ekstraordinære situasjoner. Krisesituasjoner er i sin natur forskjellige og trenger derfor særskilt behandling. Det er i dag en åpning i regelverket for håndtering av ekstraordinære situasjoner, og det kan bli en mer målrettet og hensiktsmessig spesialordning hvis den vurderes når den oppstår.

Den andre modellen fra Arbeidsgruppe kjøtt og egg er en permanent ordningen for uavhengige aktører om leveringsrett, og med en begrensning i dagens ordning vedrørende reguleringslagring av stykningsdeler for markedsregulator, dersom ikke uavhengig aktører også kan delta i denne ordningen. Omsetningsrådet mener forslaget kan øke pliktene til markedsregulators disfavør uten at andre tiltak oppveier endringen, og kan ikke anbefale denne ordningen ut fra en helhetsvurdering.

Vedtaket i møtet 12.04.2019 var at «Omsetningsrådet vil ikke tilrå at det innføres dobbel mottakspunkt på kjøtt». Omsetningsrådet fremmer dermed ikke forslag til endring på dette området.

2.3.3. Se på opplysningsvirksomhet finansiert over omsetningsavgiften

Som en del av gjennomgangen av Omsetningsrådets arbeid og regelverk, spesifiserte Landbruks- og matdepartementet i brev datert 06.02.2018 at Omsetningsrådet skulle vurdere fem konkrete problemstillinger i tilknytning til opplysningsvirksomhet:

- hvordan man bør innrette virkemidlene for å oppnå målet om økt innenlands produksjon av landbruksvarer som forbruker etterspør
- se på effekten av generisk markedsføring på etterspørsel
- alternativ bruk av midlene som kan ha raskere effekt på markedene
- om man bør redusere nivået på omsetningsavgiftsmidler som går til markedsføring
- foreta en særskilt vurdering av generisk markedsføring på områder der det i dag er importbehov, som for eksempel storfekjøtt

Arbeidsgruppe opplysningsvirksomhet ga sin vurdering av disse problemstillingene i notat av 14.06.2018. Notatet dannet grunnlag for Omsetningsrådets svar til Landbruks- og matdepartementet ved brev 27.06.2018. Her varslet man dessuten at Omsetningsrådet ville komme tilbake til spørsmål knyttet til *organisering, finansiering og innhold*. Omsetningsrådet fattet følgende vedtak i møtet 20.05.2019 som svar på disse forholdene:

1. «De oppgavene opplysningskontorenes utfører i dag er strategisk riktig og innenfor regelverket. Regelverket trenger en modernisering og rådet ber om at arbeidsgruppas forslag til tekst legges til grunn for forslaget til revidert regelverk.
2. Ut fra foreliggende dokumentasjon legger rådet til grunn at generisk markedsføring av matprodukter er et effektivt virkemiddel i markedsbalanseringen.
3. Ut fra formålet med opplysningsvirksomheten bør omsetningsavgift fortsatt være hovedkilden for finansieringen av opplysningskontorenes virksomhet.
4. Finansieringssystemet opprettholdes i hovedsak som i dag. Opplysningskontoret for egg og kjøtt gis en basisbevilgning for 2020 på 85 prosent av dagens bevilgning.
5. I budsjettet for egg- og kjøttsektoren kan det i tillegg settes av en økonomisk ramme for kampanjepregede, kortsiktige markedsreguleringsaktiviteter. Disse midlene styres av markedsregulator ved Totalmarked som et verktøy for hurtig å gjennomføre kampanjetiltak og/eller andre tiltak for å rette opp ubalanser i markedet. For første driftsår kan dette ikke overstige 15 prosent av dagens bevilgning. Ubrukte midler fra foregående år, er overførbare, dog begrenset til nivået på foregående års bevilgning.
6. Det bør tilrettelegges for frivillig delfinansiering fra industrien. Det er en forutsetning at det også i slike tilfelle er Omsetningsrådets regelverk som legges til grunn for kontorenes prioriteringer. Finansiering av prosjekter etc. kan som i dag ha finansiering fra andre kilder.
7. Bruk av reklamefinansiering kan etter rådets mening endre opplysningskontorenes troverdighet, karakter og rolle. Rådet vil derfor ikke anbefale dette på nåværende tidspunkt.
8. Omsetningsrådet ber om det startes en prosess hvor fire kontor beholdes, men samlokaliseres og at det settes krav til samarbeid på bestemte områder.»

Punkt 8 i vedtaket er allerede iverksatt, ved at Omsetningsrådets leder, med støtte fra sekretariatet, avholdt et møte med lederne fra opplysningskontorene 05.06.2019. Prosessen er med det initiert. Bare punkt 1 andre setning, som angår modernisering av regelverket, sendes på høring (se punkt 9).

3. Omsetningsloven med forskrifter og retningslinjer, forholdet til jordbruksavtalen, konkurranseretten og internasjonale rammer

3.1. Omsetningsloven og tilhørende regelverk

Omsetningsrådets regelverk er hjemlet i omsetningsloven, og består i tillegg til loven av forskrifter og retningslinjer. Det nærmere innholdet i reglene har sammenheng med de årlige jordbruksforhandlingene mellom staten og jordbruket, herunder at jordbruket selv har det økonomiske ansvaret for overproduksjon.

Omsetningsloven har som formål å fremme omsetningen av de viktigste norskproduserte jordbruksvarene. Dette sikres ved at Omsetningsrådet forvalter de avgifter som innkreves etter lovens §§ 5 og 5a. Omsetningsloven hjemler også kvoteordningen for melk og pris-utjevningsordningen for melk, som begge forvaltes av Landbruksdirektoratet.

Omsetningsloven har flere forskriftshjemler. Omsetningsrådet kan fastsette forskrifter etter lovens § 11 første ledd, mens de øvrige hjemlene ligger under Landbruks- og matdepartementet.

I tillegg har Omsetningsrådet fastsatt en rekke retningslinjer med hjemmel i markedsreguleringsforskriften § 7-1.

3.2. Jordbruksavtalen og samarbeidsavtalen

Hovedavtalen for jordbruket ble inngått 17.02.1992 mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (faglagene) på den andre siden. Hovedavtalen regulerer forhandlinger om og inngåelse av årlige jordbruksavtaler, eventuelt med tilleggs- og endringsavtaler til inngått jordbruksavtale.

Etter hovedavtalen for jordbruket § 4-2 er faglagene «(...) ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtale (...)», herunder at «(...) også andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale». Prosedyrer for ivaretagelse av dette ansvaret er formalisert i egen samarbeidsavtale mellom faglagene på den ene siden og omsetningsorganisasjonene Norske Felleskjøp,¹² Nortura¹³ og Tine¹⁴ på den andre. Denne samarbeidsavtalen utgjør koblingen mellom organisasjoner som forhandler på vegne av jordbruket (Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag), og organisasjoner som gjennomfører markedsreguleringstiltakene (Tine, Nortura og Norske Felleskjøp). Markedsregulatorene er ikke pliktsubjekt etter hovedavtalen og kan, på grunn av sin privatautonomi heller ikke pålegges å være pliktsubjekt i jordbruksavtalen. Imidlertid kan samvirkene selv forplikte seg ved avtale og derigjennom akseptere å være pliktsubjekter etter jordbruksavtalen, og det er nettopp det som er gjort gjennom samarbeidsavtalen.¹⁵

3.3. Konkurranseretten

Konkurranseloven¹⁶ inneholder to forbudsbestemmelser, forbud mot konkurransebegrensende avtaler (§ 10) og forbud mot misbruk av dominerende stilling (§ 11). Fra disse bestemmelsene er det gitt unntak for primærprodusenter og deres organisasjoner for all

¹² Norske Felleskjøp SA.

¹³ Nortura SA.

¹⁴ Tine SA.

¹⁵ "Avtale 23.02.1950 med tilleggsavtale av 17.03.2010, henholdsvis "Avtale mellom Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund og samarbeidet mellom organisasjonene", og Samarbeidsavtale mellom partene i Rådet for jordbruksspørsmål – Tillegg til avtale av 23.02.1950".

¹⁶ Lov 05.03.2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger.

adferd som kan hjemles i lov eller forskrift som regulerer produksjon og omsetning av landbruksprodukter eller som fremgår av avtale mellom staten og landbrukets organisasjoner (primærnæringsunntaket), se konkurranseloven § 3, og forskrift om samarbeidsunntak, landbruk og fiske.¹⁷ Primærnæringsunntaket er nødvendig for at markedsbalanseringen skal kunne gjennomføres, f.eks. at det kan samarbeides om priser, uten å komme i konflikt med konkurranseloven. Det har også vært gitt unntak for primærnæringsen i tidligere konkurranselovgivning.

3.4. Kort om internasjonale rammer

Norge har handelspolitiske interesser som kan ha relevans for utformingen av Omsetningsrådets regelverk. Det er også en rekke internasjonale avtaler som setter rammer for markedsreguleringen. Av særlig betydning er WTO og EØS.

Verdens Handelsorganisasjon (World Trade Organization – WTO) med avtalen om landbruk (landbruksavtalen) og avtalen om subsidier (subsidieavtalen) legger viktige rammebetingelser for den nasjonale landbrukspolitikken gjennom forpliktelser og rettigheter på de tre områdene markedsadgang, internstøtte og eksportsubsidier.

De viktigste ordinære landbruksvarer er unntatt fra EØS-avtalen etter artikkel 8 (landbruksunntaket). Etter EØS-avtalens artikkel 19 skal Norge og EU med to års mellomrom likevel gjennomgå handelen med landbruksvarer med tanke på økt samhandel. Forhandlinger etter artikkel 19 om økt handel skal skje innenfor rammen av partenes respektive landbrukspolitikk og på gjensidig fordelaktig basis. Protokoll 3 til EØS-avtalen regulerer handelen med bearbeidede landbruksprodukter mellom Norge og EU. I motsetning til ordinære landbruksvarer som er unntatt etter artikkel 8, er de bearbeidede varene i utgangspunktet omfattet av EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer. Avtalepartene kan imidlertid anvende toll, eksportstøtte og prisnedskrivning for å utjevne prisforskjeller på basislandbruksvarer som inngår i ferdigvarer, for på den måten å utjevne konkurransevilkårene for produsentene.

¹⁷ Forskrift 23.04.2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske.

DEL II: Sektorvis gjennomgang

4. Endring av regler i melkesektoren

4.1. Innledning

4.1.1. Omsetningsrådets mandat

Omsetningsrådet vedtok mandat for gjennomgang av markedsbalanseringen i møte 14.12.2017, jf. sak 95/17. I mandatet står det blant annet overordnet at

«Omsetningsrådet vil følge opp Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016–2017) fra LMD og gjennomgå regelverk og ordninger.

Omsetningsrådet legger til grunn at flertallet på Stortinget mener det ikke er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen. Flertallet i næringskomiteen «ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov», jf. Innst. 251 S.»

Videre er mandatet presisert på hvilke områder som skal gjennomgås, ut fra forholdene Stortinget vektlegger og som er avtalt av flertallet. Når det gjelder melkesektoren er mandatet fra Omsetningsrådet følgende:

«Vedrørende balanseringsordningen for kumelk: Vurdere å endre regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridning i melkesektoren»

I møte i Omsetningsrådet 08.02.2018, jf. sak 8/18, ble det gjennomgått områder innen melkesektoren der det er behov for avklaringer og oppdatering. Temaene som gjennomgås av Arbeidsgruppe melk er basert på føringene fra møte 08.02.2018.

4.1.2. Hovedkonklusjoner fra rapporten til Arbeidsgruppe melk

Gjennomgangen av sektorvise oppgaver i melkesektoren omfatter en gjennomgang av ordninger og regelverk innen markedsreguleringen på melk ut fra mandat fra Omsetningsrådet i møte 08.02.2018. Av mandatet fremgår det at man i gjennomgangen skal legge vekt på å vurdere endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridning i melkesektoren. Det er i mandatet videre pekt på konkrete oppgaver innen melkesektoren der det er behov for avklaringer og modernisering av regelverket.

Ut fra mandatet for gjennomgangen, har Arbeidsgruppe melk gjennomgått temaer eller tiltak knyttet til forsyningsplikten samt kompensasjon for reguleringskapasitet, prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder og bortfall av reguleringseksport. Hovedfokus har vært på avklaringer og oppdatering av regelverket samt vurderinger knyttet til konkurransevridning og forenkling. I tillegg har arbeidsgruppen vurdert om det kan være nye aktuelle tiltak etter at muligheten for reguleringseksport med støtte opphører 01.01.2021.

Det materielle innholdet i flere av bestemmelsene på melkeområdet har ikke vært oppdatert siden 1997. Arbeidsgruppe melk foreslår på flere områder en modernisering og oppdatering av regelverket, slik at det er bedre tilpasset praktiseringen og nåværende rammebetingelser i melkesektoren. Denne oppdateringen representerer i seg selv en forenkling, siden det blir både enklere å sette seg inn i regelverket og følge det opp. Risikoen for konkurransevridning blir også redusert.

4.1.3. Nærmere om høringsforslaget

Høringsforslaget er Omsetningsrådets forslag og omhandler forslag til endringer i markedsreguleringsforskriften, retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter og nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren.

Forslagene er basert på innspill fra rapporten til Arbeidsgruppe melk, samt Referansegruppens vurdering av forslagene fra arbeidsgruppen. Rapportene er lagt fram for og behandlet i Omsetningsrådet i møter 21. mars, 12. april, 9. mai og 20. mai i år. Forslag til justeringer i vareomfang for prisnedskrivning av skolemelk ble behandlet av Omsetningsrådet 20. mai i år, men var ikke en del av gjennomgangen som Arbeidsgruppe melk gjennomførte. Enkelte forslag kommer som en følge av gjennomgangen med tanke på klarspråk, oppdatering for å få samsvar mellom forskrifter og retningslinjer, samt struktur. I tillegg foreslås noen endringer av mer teknisk karakter etter forslag fra Tine. Dette gjelder enkelte av endringsforslagene i retningslinjene gjeldende § 9 *Reguleringsvare og forretningmessig lagringsperiode*, samt oppdatering av prisbegrep i gjeldende § 4-1-2 *Pristap og prisgevinst under reguleringslagring*.

Omsetningsrådet har lagt vekt på å modernisere og forenkle regelverket, slik at regelverket skal bli lettere forståelig og praktiserbart. Det vurderes også at regelverket med dette har redusert risiko for konkurransevridende effekter. Ved vurdering av risiko for konkurransevridning vises det til punkt 8.3.2, hvor det fremgår at Omsetningsrådet mener at det foreligger konkurransevridning «... når tiltak under regelverket for markedsreguleringen fører til eller kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper». Det er denne definisjonen som ligger til grunn for tolkningen av regelverket. På noen områder foreslås det lemping i regelverket som er en fordel for meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten. Omsetningsrådet mener de foreslåtte endringene i sum balanserer markedsregulators plikter og rettigheter på en god måte. I tillegg til forslag om materielle endringer foreslås språklige oppdateringer. Det gjøres også strukturelle endringer ved at bestemmelser om tiltak som er åpne for andre aktører enn markedsregulator flyttes til egne forskrifter. På melkeområdet gjelder dette prisnedskrivning til spesialmarkeder og skolemelk. Videre foreslås det at retningslinjen «*Nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren*» tas inn i gjeldende § 6 i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter (ny § 5).

4.2. Forslag til endringer i markedsreguleringsforskriften

4.2.1. Mottakspunkt på smør

4.2.1.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppe melk ser i rapportens kapittel 2 nærmere på hvilke konsekvenser bortfall av eksportstøtte vil få for gjeldende regelverk om markedsreguleringen i melkesektoren. Norge er som medlem av WTO forpliktet til å fase ut og avvikle eksportstøtte for jordbruksprodukter. På WTOs ministerkonferanse i Nairobi 19.12.2015 ble det enighet om en ministererklæring som innebærer utfasing av eksportsubsidier for landbruksprodukter innen utgangen av 2020.¹⁸ Dette innebærer at all eksportstøtte skal være avviklet innen 31.12.2020.

¹⁸ World Trade Organization, "Ministerial Decision of 19 December 2015 : WT/MIN(15)/45 — WT/L/980", https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/l980_e.htm [siteret: november 2019].

Arbeidsgruppen vurderer bl.a. konsekvensene for markedsregulators mottaksplikt på smør og om det finnes andre alternative avsetningskanaler for regulering av overskuddssmør som kan benyttes.

En konsekvens av at eksportsubsidier bortfaller, er at mottaksplikten for smør ikke vil kunne utløses etter 1. januar 2021. I realiteten opphører mottaksplikten i gjeldende regelverk fra 1. januar 2021, siden mottaksplikten ikke kan utløses etter dette tidspunkt.

Arbeidsgruppe melk vurderer imidlertid saken bredt og søker å komme fram til nye avsetningsmuligheter for smør som eventuelt kunne benyttes i markedsreguleringen etter at mulighetene for reguleringseksport med støtte opphører. Arbeidsgruppe melk vurderer alternative tiltak for smør, men finner ingen tiltak som de vurderer som realistisk å iverksette. Arbeidsgruppen mener at markedsregulator må ha en avsetningskanal for overskudd av smør dersom mottaksplikten på smør skal opprettholdes. De mener dette er viktig med tanke på balansen mellom plikter og rettigheter hos markedsregulator.¹⁹

Arbeidsgruppen vurderer også innføring av mottaksplikt på fløte. Men på tilsvarende måte som på smør, finner en heller ikke for fløte at markedsregulator har avsetningsmuligheter i en overskuddssituasjon.

Arbeidsgruppen legger vekt på prinsippet om at markedsregulators mottaksplikt er til for å sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunkt leveransen finner sted. I noen sektorer og under gitte forutsetninger har markedsregulator også mottaksplikt fra uavhengige aktører i industrien. Hensikten er også her å sikre primærprodusentens avsetning. Ved en eventuell innføring av mottaksplikt på fløte må en dermed vurdere om en slik mottaksplikt bidrar til å sikre primærprodusentenes avsetning av melk. Det er ifølge arbeidsgruppen imidlertid vanskelig å se en effekt på avsetningsmulighetene for rå melk av en eventuell innføring av mottaksplikt på fløte. Det forutsettes at industriens innkjøp av rå melk er avhengig av etterspørselen etter deres produkter i markedet. Mottaksplikt for fløte fremstår således som et sikkerhetsnett for industrien.

En annen vurdering er hvorvidt det er rimelig at melkeprodusenten tar kostnadene med å regulere markedet for melkefett. I gjeldende regelverk har melkeprodusenten tatt dette ansvaret gjennom å dekke kostnadene til reguleringseksport av smør. I en situasjon hvor mulighetene til reguleringseksport opphører blir dette et spørsmål en kan reise på nytt. I hvilken grad meieriindustrien benytter melkeråvaren på en hensiktsmessig måte, slik at det også skapes verdier av biprodukter, vil bonden imidlertid ha liten påvirkningsmulighet på.

I et forenklingsspektiv er det ikke hensiktsmessig å etablere mottaksplikt på fløte, siden det vil medføre både innføring av prisregulering på fløte og kreve nye markedsreguleringstiltak.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppen støtter arbeidsgruppens vurderinger knyttet til mottaksplikten for smør. De skriver blant annet følgende:

«Referansegruppen er enig i at mottaksplikten for smør bør opphøre samtidig med bortfallet av reguleringseksporten. Det følger av både markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 og rammeforskriften § 3 at mottaksplikten bare kommer til anvendelse så lenge

¹⁹ Se nærmere om balanse mellom rettigheter og plikter i høringsnotatet punkt 9.2.3.

det brukes reguleringsmidler til eksport av smør. Når denne muligheten faller bort, vil ikke bestemmelsen lenger være relevant. Det samme gjelder bestemmelsen i andre ledd om levering av melkefett i form av fløte.

Referansegruppen er også enig med Arbeidsgruppe melk i at dobbel mottakspunkt på fløte ikke bør innføres.

Med bortfallet av reguleringseksport som avsetningsmulighet for markedsregulator, er det ikke lenger grunnlag for å pålegge denne aktøren forpliktelser. Dette fordi det må være balanse mellom rettigheter og forpliktelser. Dersom en pålegger mottakspunkt uten at det samtidig finnes avsetningsmulighet, vil en flytte all risiko over på markedsregulator uten at denne har virkemidler til å håndtere overskuddet. Tilgangen til en unik avsetningskanal bør ligge til grunn for dobbel mottakspunkt. Aktørene vil fremdeles kunne kjøpe og selge melkefett seg imellom slik som i dag, men da på avtalerettslig grunnlag som i ethvert annet marked.»

4.2.1.2. Gjeldende rett

Mottakspunktet for smør er regulert i rammeforskriften § 3 nr. 4 og i markedsreguleringsforskriften § 5-3-2. Markedsreguleringsforskriftens § 5-3-2 har følgende ordlyd:

«§ 5-3-2. Mottakspunkt på smør fra uavhengige meieriselskaper

Markedsregulator skal så lenge det brukes reguleringsmidler til eksport av smør, pålegges mottakspunkt (kjøpeplikt) på innenlands produsert smør fra meieriselskaper i prisutjevningsordningen under markedsordningen for melk, til en pris tilsvarende tilvirkningsverdien på smør. Alternativ levering av melkefett i form av fløte kan skje etter avtale med Tine SA. I slike tilfeller skal det benyttes en pris som tilsvarer verdien av produksjonsfløte fastsatt av Landbruksdirektoratet. Oppgjør for leveransen skjer direkte mellom markedsregulator og det enkelte meieriselskap.

Ved avtale om levering av melkefett i form av fløte avgjør markedsregulator i hvilken form dette skal skje (fløte eller bearbeidet produkt) basert på månedlige prognoser fra det uavhengige meieriselskapet. Prognosen sendes med prognoseinnmelding til Landbruksdirektoratet under ordningen med prisutjevning for melkeprodukter. Innmelding av aktuelt volum skal skje til markedsregulator senest en uke før leveranse.

Nærmere bestemmelser vedrørende varespesifikasjon, kvalitetskrav og emballasje kan fastsettes av Omsetningsrådet.»

4.2.1.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet blant annet konsekvensene av bortfall av eksportstøtten fra 01.01.2021 i møte 12.04.2019.

Omsetningsrådet sluttet seg til arbeidsgruppens vurderinger knyttet til konsekvenser av bortfall av mulighetene for å bruke eksportstøtte fra 01.01.2021. Etter Omsetningsrådets vurdering vil ikke mottakspunktet for smør kunne utløses etter 01.01.2021 når mulighetene til reguleringseksport med støtte opphører. I realiteten opphører dermed mottakspunktet i gjeldende regelverk fra 01.01.2021. Omsetningsrådet mener utdatert regelverk bør oppdateres og forslår derfor at markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 om mottakspunkt på smør fra uavhengige meieriselskaper første ledd opphører fra 01.01.2021. Videre foreslår

Omsetningsrådet at bestemmelsen i markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 andre ledd om levering av melkefett opphører. Denne bestemmelsen er knyttet til mottaksplikten på smør. Når mottaksplikten for smør opphører er det heller ikke grunnlag for denne bestemmelsen. Det samme gjelder tredje ledd.

Omsetningsrådet er kjent med at Landbruks- og matdepartementet i sin høring om markedsbalansering foreslår endringer i rammeforskriften som kan få konsekvenser for Omsetningsrådets forslag om å fjerne bestemmelsene om mottaksplikt på smør.

4.2.2. Mottaksplikt på gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter

4.2.2.1. Bakgrunn

I forbindelse med gjennomgangen av regelverket med tanke på modernisering, viste det seg at markedsregulatorers mottaksplikt på gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter ikke lenger er i bruk, og at regelverket dermed kan oppdateres til dagens praksis.

4.2.2.2. Gjeldende rett

Bestemmelsene knyttet til markedsregulatorers mottaksplikt på gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør er hjemlet i markedsreguleringsforskriften § 5-3-1 første ledd:

«§ 5-3-1. Mottaksplikt på rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter

Markedsregulator har mottaksplikt på all rå melk, gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte fra alle ku- og geitemelkprodusenter til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Mottaksplikten gjelder ikke melk som er fritatt fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.»

4.2.2.3. Omsetningsrådets vurderinger

Mottak av fjell- og gårdssmør ble avvirket i 2010 uten at regelverket samtidig ble endret. Mottak av gårds- og seterost samt fløte har ikke vært praktisert de siste 15–20 årene. Etersom mottaksplikt av disse produktene ikke lenger er i bruk, foreslår Omsetningsrådet at mottaksplikt på gårds- og seterost, fjell- og gårdssmør samt fløte kan tas ut av regelverket. Dette vil også innebære en forenkling av regelverket. Omsetningsrådet foreslår følgende ordlyd i ny § 5-3-1:

«§ 5-3-1. Mottaksplikt på rå melk fra alle ku- og geitemelkprodusenter

Markedsregulator har mottaksplikt på all rå melk fra alle ku- og geitemelkprodusenter til samme priser og leveransevilkår som for egne leverandører. Mottaksplikten gjelder ikke melk som er fritatt fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak fra overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.»

4.2.3. Prioriteringsreglene i Omsetningsrådets regelverk

4.2.3.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppen som vurderte regelverket i melkesektoren behandler prioriteringsregler i en underskuddssituasjon i kapittel 5 i rapporten. En situasjon med underskudd av melk vil ikke være av langvarig karakter, siden det forutsettes at et eventuelt underskudd raskt vil medføre import eller andre tiltak som sørger for balanse. I en slik situasjon er det behov for å ha klare regler for hvordan tilgjengelig melk skal prioriteres, slik at forbruker i minst mulig grad blir skadelidende og slik at ulempene knappheten medfører kan fordeles. I en underskuddssituasjon vil alle parter ha en ulempe. Et system med prioriteringsregler fordeler den melken som er tilgjengelig mellom meieriselskapene.

Ifølge arbeidsgruppen er gjeldende regelverk vanskelig å iverksette i en eventuell situasjon med behov for avkorting av bestillingene under forsyningsplikten. Arbeidsgruppen anbefaler at man i en underskuddssituasjon legger til grunn følgende prioritering av melkeanvendelse: 1. melk til flytende melkeprodukter, 2. melk til ost og 3. melk til tørrmelk.

Videre anbefaler arbeidsgruppen at markedsregulator i en underskuddssituasjon foretar en forholdsmessig avkorting av alle aktører som anvender melkeråvaren med lik prioritet. Avkorting bør skje på basis av historiske leveranser, f.eks. gjennomsnittlige leveranser av melk siste 10 uker.

Endringer i prioriteringsreglene i markedsreguleringsforskriften forutsetter imidlertid at Landbruks- og matdepartementet foretar endringer av rammeforskriften knyttet til dette temaet.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppen skriver blant annet følgende om prioriteringsreglene:

«Referansegruppen er enig i forslaget fra Arbeidsgruppe melk. Et enkelt, tydelig og håndterbart prioriteringsregelverk sikrer at man unngår konkurransevriddinger.»

4.2.3.2. Gjeldende rett

Markedsreguleringsforskriften § 4-3 andre ledd har følgende ordlyd:

«Det kvantum melk som under «prisutjevningens ordningens prioriteringsregler» er tilgjengelige for den aktuelle anvendelse skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskapenes bestillinger.»

Samme ordlyd finnes også i rammeforskriften, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet, som fastsetter rammer for Omsetningsrådets virksomhet, jf. § 4, nr. 4 andre ledd.

4.2.3.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet markedsreguleringsforskriftens prioriteringsregler i møte 12. april i år.

Landbruks- og matdepartementet ble informert om Omsetningsrådets behandling i brev av 15. april 2019, siden eventuelle endringer i markedsreguleringsforskriften forutsetter endringer i rammeforskriften.

Etter Omsetningsrådets vurdering innebærer arbeidsgruppens forslag en forenkling og tydeliggjøring av gjeldende regelverk, samtidig som intensjonen med gjeldende regelverk blir ivaretatt. Et underskudd av melk vil være en ulempe for både markedsregulator og meieriselskap som kjøper melk på forsyningsplikten, samt for forbruker. I utformingen av regelverket har Omsetningsrådet lagt vekt på at regelverket skal bidra til å fordele ulempene likt mellom meieriselskapene relativt sett, samtidig som en søker å ivareta forbruker ved å prioritere ferske produkter først. Omsetningsrådet er enig med Referansegruppen i at et enkelt, tydelig og håndterbart prioriteringsregelverk sikrer at en unngår konkurransevridninger. Rådet forutsetter at endringene vil bidra til å redusere risikoen for konkurransevridning.

I forslaget som sendes på høring foreslås det at avkorting skjer på basis av gjennomsnittlige historiske leveranser av melk de siste 10 uker. Det foreslås at bestemmelsene om prioriteringsreglene blir nytt ledd i markedsreguleringsforskriften § 4-3. Omsetningsrådet viser imidlertid til at endringene i denne bestemmelsen forutsetter at Landbruks- og matdepartementet foretar endringer i rammeforskriften § 4-4.

Omsetningsrådet foreslår følgende ordlyd for markedsreguleringsforskriften § 4-3, andre ledd:

«Prioritering av melk i situasjoner hvor markedsregulator har for lite tilgjengelig melk skjer etter følgende melkeanvendelse:

1. Anvendelse til flytende melkeprodukter
2. Anvendelse til ost
3. Anvendelse til andre produkter

Videre foretar markedsregulator i slike tilfeller en forholdsmessig avkorting av alle aktører som anvender melkeråvaren til produkter med lik prioritet. Avkorting skjer på basis av gjennomsnittlige leveranser av melk de siste 10 uker.»

Prioritering i henhold til prisutjevningsordningen for melk er også nevnt i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter i gjeldende § 2 første ledd. Dette er ikke behandlet av Arbeidsgruppe melk, men en har sett forholdet i forbindelse med vurdering av språk og struktur på regelverket. Gjeldende § 2 er imidlertid foreslått tatt ut, jf. punkt 15.2 og 16.3.

Omsetningsrådet er kjent med at Landbruks- og matdepartementet har sendt på høring tilnærmet liklydende forslag til endringer i prioriteringsreglene som det Omsetningsrådet foreslår. Eventuelle endringer i rammeforskriften som følge av departementets høring kan få konsekvenser for Omsetningsrådets forslag om endringer i prioriteringsreglene i markedsreguleringsforskriften.

4.2.4. Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar og beregning av overførings satser for transport av melk etter noteringspunkt

4.2.4.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppen som vurderte melkesektoren behandler regelverket knyttet til beregning av overførings satser for transport fra noteringspunkt til meieri som mottar melk under forsyningsplikten i rapportens kapittel 3. Regelverket knyttet til beregning av overførings satser for transport av melk er svært komplisert og har ikke vært oppdatert siden 1997. Det er derfor et behov for å forenkle og modernisere regelverket.

Arbeidsgruppen foreslår at en utformer regelverket i tråd med gjeldende praksis fra

01.01.2018, dvs. prioritering med tre anvendelser; flytende melk, ost og tørrmelk. Arbeidsgruppen foreslår videre at satsene indeksjusteres årlig for å ta hensyn til kostnadsendringer knyttet til lønn og drivstoff m.m., samt at modellen gjennomgås jevnlig, eksempelvis hvert femte år.

Arbeidsgruppen foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar opphører, samtidig som arbeidsgruppen foreslår at Omsetningsrådet blir klageorgan for satser for overføringstransport.

Arbeidsgruppe melk konkluderer med at det er hensiktsmessig at det er regler for beregning av overføringssatser for norskprodusert melk omsatt under forsyningsplikten, så lenge Tine er markedsregulator med forsyningsplikt og står for transporten fra bonde til det enkelte meierianlegg.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppen støtter flere av Arbeidsgruppe melks konklusjoner knyttet til beregning av overføringssatser for melk under forsyningsplikten. De skriver blant annet følgende:

«Referansegruppen støtter forslaget om å oppdatere regelverket slik at det blir i overensstemmelse med faktisk praktisering. Det betyr at det må foretas endringer i markedsreguleringsforskriften §§ 4-3-4 og 4-3-6.

Videre er Referansegruppen enig i at modellen for beregning av overføringstransport må være konkurransenøytral mellom alle aktører med tilsvarende produksjon. Når det gjelder forslaget om å vurdere en modell uten prioriteringer, er ikke Referansegruppen uenig i det, men er usikker på om fjerning av prioriteringer vil medføre en forenkling.

Referansegruppen støtter også forslagene om innføring av indeksregulering samt at det med jevne mellomrom foretas en vurdering av regelverket.»

4.2.4.2. Gjeldende rett

Beregning av overføringssatser for transportkostnader fra noteringspunkt til meieri som mottar melk under forsyningsplikten er regulert i markedsreguleringsforskriften. Bestemmelsene om forsyningsplikt og bestemmelsene om beregning av overføringssatser er gjengitt nedenfor:

«§ 4-3 Melk og melkeprodukter

Markedsregulators forsyningsplikt omfatter alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk. Forsyningsplikten gjelder for norskprodusert melk på det regulerte nivå i verdikjeden jf. jordbruksavtalen. Markedsregulator kan ikke pålegges forsyningsplikt til foretak som lokalt foredler melk med fritak fra overproduksjonsavgift etter forskrift om fritak for overproduksjonsavgift ved lokal foredling av melk.

Det kvantum melk som under prisutjevningsordningens prioritetsregler er tilgjengelige for den aktuelle anvendelse skal fordeles med utgangspunkt i meieriselskapenes bestillinger.

Kravspesifikasjon for rå melk som omfattes av forsyningsplikten fastsettes av Omsetningsrådet.

§ 4-3-1 Forsyningsplikten til produksjon av flytende melkeprodukter

Til produksjon av flytende melkeprodukter har markedsregulator forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med

markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til 15 mill. liter melk pr. anlegg. For forsyninger utover dette, stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

§ 4-3-2 Forsyningsplikten til produksjon av ikke flytende melkeprodukter

Til andre anvendelser enn flytende melkeprodukter har markedsregulator en forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier.

§ 4-3-3 Fordeling av melk til produksjon

Grunnlaget for fordeling av melk er den samlede prognose for avtaleåret for prisutjevningsordningen for melk. Markedsregulator skal på grunnlag av prognosetall som er stadfestet fra Landbruksdirektoratet, fordele melk ut fra meieriselskapenes prognostiserte behov og i henhold til bestemmelsene over.

§ 4-3-4 Leveranseplan med stipulerte fraktkostnader

På basis av den forholdsmessige fordeling etter bestemmelsen over skal markedsregulator utarbeide månedlig leveranseplan til de enkelte meieriselskapene som ønsker tilført melk under forsyningsplikten. Planen skal omfatte det avtaleåret prognosen gjelder for. Det må når det gjelder overføringsopplegg, tas hensyn til hva som er mulig å gjennomføre innenfor de til enhver tid gjeldende forskrifter og tilgjengelige ressurser.

I leveranseplanen forutsettes det at det leveres et volum tilpasset hele vogntog og/eller gårdstankbil, og på dette grunnlag angis en stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad på de aktuelle månedlige kvanta.

Leveranseplanen og beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad overvåkes av Landbruksdirektoratet. Alle meieriselskaper som ønsker tilført melk under forsyningsplikten kan få innsyn i grunnlaget og de beregninger som er gjort, så langt forretningsmessige forhold tilknyttet de ulike meieriselskaper tillater dette.

Månedlig leveranseplan skal aksepteres skriftlig av de aktuelle meieriselskaper innen 1 uke etter at de har mottatt den, og det planlagte volum er deretter bindende både for markedsregulator og for meieriselskapene.

§ 4-3-6 Priser og vilkår

Forsyningsprisen på melk fastsettes med utgangspunkt i markedsregulators noteringspris, tillagt de overføringskostnader mv. som markedsregulator i den forbindelse har adgang til å belaste mottaker.

Transportopplegg for overføring/levering av melk planlegges og styres av markedsregulator. Ved leveranser av melk skal mottakende meieriselskap dekke transportkostnadene ut fra hvor melken er beregnet hentet (beregnet transportavstand ut fra prioritering mellom anvendelser). Transportkostnadene beregnes pr. måned ut fra leveringsplan.

Dersom et meieriselskap bestiller volum som ikke er tilpasset hele lass, kan det gjøres mot dekning av de merkostnader dette medfører.»

4.2.4.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet regelverket for beregning av overføringssatser i møte 20.05.2019.

Omsetningsrådet stiller spørsmål ved om det er prinsipielt riktig å ha regler for beregning av overføringssatser i Omsetningsrådets regelverk. Omsetning av norskprodusert melk under forsyningsplikten skjer på det regulerte nivå i verdikjeden jf. Jordbruksavtalen punkt 5, noe som innebærer at omsetning av melk skjer i noteringspunkt. Kostnader til overføringstransport er kostnader som ligger etter noteringspunkt og beregning av satser for overføringstransport bør derfor i prinsippet ikke inngå i Omsetningsrådets regelverk. Det er videre slik at det materielle innholdet i regelverket er uendret siden 1997. Den gangen var det flere målpriser i melkesektoren og målprisene var fastsatt på representantvarer på produktnivå og ikke som én målpris for rå melk, dvs. på råvarenivå slik som i dag. Dette kan forklare hvorfor en i 1997 etablerte regler for overføringstransport i markedsreguleringen, siden denne transporten den gangen ble definert å ligge før noteringspunkt.

Omsetningsrådet mener videre at både forenklingshensyn samt hensynet til praksis i andre sektorer tilsier at regelverket for beregning av overføringssatser i melkesektoren bør opphøre. I andre sektorer, som f. eks. kjøtt- og eggsektoren, er det heller ikke regler under forsyningsplikten for transport fra Norturas slakterier eller eggmottak til kjøper. Den som benytter seg av forsyningsplikten i disse sektorene må selv stå for transporten eller eventuelt avtale transportopplegg med Nortura. Dersom ikke andre forhold tilsier det, bør Omsetningsrådet ha mest mulig like regler for sammenlignbar aktivitet i de ulike sektorene.

Omsetningsrådet mener at det er ikke noe i veien for at partene kan avtale en kostnadsbasert beregning av satsene selv om dette ikke er regulert i markedsreguleringsforskriften. Aktører som er i tvil om Tines tilbud er lavt nok, kan innhente anbud på transport, for å teste ut om Tine er konkurransedyktig.

Omsetningsrådet ser at en avvikling av bestemmelsene om beregning av overføringssatser vil forenkle markedsreguleringen av melk ved at en slipper å måtte vedlikeholde og jevnlig gjennomgå kompliserte transportmodeller. Det vil være arbeidsbesparende for både markedsregulator, de øvrige aktørene og forvaltningen. Samtidig vil melkesektoren få samme prinsipielle avgrensning som andre sektorer ved at regelverket ikke omfatter transportkostnader etter noteringspunkt.

Omsetningsrådet foreslår at Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar for beregning av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad opphører, gitt at en fortsatt skal ha regulering av beregningen av overføringssatsene, jf. markedsreguleringsforskriften § 4-3-4, tredje ledd.

Følgende ordlyd foreslås for markedsreguleringsforskriften § 4-3-6:

«Forsyningsprisen på melk fastsettes med utgangspunkt i markedsregulators noteringspris, tillagt de kostnader som markedsregulator har adgang til å belaste mottaker.

Ved benyttelse av markedsregulators transportopplegg etter noteringspunkt, avtales dette mellom uavhengig aktør og markedsregulator.

Dersom et meieriselskap bestiller volum som ikke er tilpasset hele lass, kan det gjøres mot dekning av de merkostnader dette medfører.»

I forhold til gjeldende forskrift er tredje ledd uendret.

Omsetningsrådet er kjent med at Landbruks- og matdepartementet sender på høring flere alternative løsninger til hvordan problemstillingene knyttet til beregning av satser for overføringstransport kan løses. Eventuelle endringer i rammeforskriften som følge av departementets høring kan få konsekvenser for Omsetningsrådets forslag om å fjerne bestemmelsene om beregning av satser for overføringstransport i markedsreguleringsforskriften.

4.2.5. Leveranseplaner og prognoser

4.2.5.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppen som vurderte melkesektoren behandler blant annet bestemmelsene om markedsregulators leveranseplaner og prognoser i kapittel 4 i sin rapport. Regelverket for leveranseplaner og prognoser har ikke vært oppdatert siden 1997, slik at det er behov for en oppdatering av regelverket. Markedsregulators leveranseplaner bør ses i sammenheng med mottakende meieris plikter knyttet til bl.a. prognosering.

Arbeidsgruppen foreslår at regelverket om markedsregulators leveranseplaner oppdateres i henhold til dagens praksis. Endringer i regelverket for leveranseplanene kan medføre behov for tilsvarende endringer i regelverket for mottakende meieris plikter.

Arbeidsgruppen foreslår videre at Landbruksdirektoratets overvåkningsansvar av markedsregulators leveranseplaner opphører. Direktoratet mottar ikke leveranseplaner fra Tine eller prognoser fra aktørene og gjennomgår følgelig heller ikke slike leveranseplaner. Direktoratet kan imidlertid be om å få disse tilsendt.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppen støtter Arbeidsgruppe melks konklusjoner knyttet til leveranseplaner og prognoser. De skriver blant annet følgende:

«Referansegruppen er enig i forslaget fra arbeidsgruppe melk. En oppdatering av regelverket slik at det blir i samsvar med dagens ordning vil redusere faren for konkurransevidning. Det vises for øvrig til Referansegruppens merknader til rapporten fra Informasjonsgruppen.»

4.2.5.2. Gjeldende rett

Regler om markedsregulators leveranseplaner er beskrevet i markedsreguleringsforskriftens § 4-3-4 *Leveranseplan og stipulerte fraktkostnader* og 4-3-5 *Justering av leveranseplan ved endrede prognoser*. Bestemmelsene har følgende ordlyd:

«§ 4-3-4. Leveranseplan med stipulerte fraktkostnader

På basis av den forholdsmessige fordeling etter bestemmelsen over skal markedsregulator utarbeide månedlig leveranseplan til de enkelte meieriselskapene som ønsker tilført melk under forsyningsplikten. Planen skal omfatte det avtaleåret prognosen gjelder for. Det må når det gjelder overføringsopplegg, tas hensyn til hva som er mulig å gjennomføre innenfor de til enhver tid gjeldende forskrifter og tilgjengelige ressurser.

I leveranseplanen forutsettes det at det leveres et volum tilpasset hele vogntog og/eller gårdstankbil, og på dette grunnlag angis en stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad på de aktuelle månedlige kvanta.

Leveranseplanen og beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad overvåkes av Landbruksdirektoratet. Alle meieriselskaper som ønsker tilført melk under

forsyningsplikten kan få innsyn i grunnlaget og de beregninger som er gjort, så langt forretningsmessige forhold tilknyttet de ulike meieriselskaper tillater dette.

Månedlig leveranseplan skal aksepteres skriftlig av de aktuelle meieriselskaper innen 1 uke etter at de har mottatt den, og det planlagte volum er deretter bindende både for markedsregulator og for meieriselskapene.

§ 4-3-5. Justering av leveranseplan ved endrede prognoser

Ved endringer i leveransen av rå melk og/eller anvendt kvantum hos et meieriselskap av slikt omfang at ny prognose kreves under prisutjevningsordningen, skal meieriselskapet gi melding til Landbruksdirektoratet og markedsregulator, og leveranseplanen om nødvendig justeres. Justeringen av leveranseplanen skal gjennomføres så snart de nye prognosene er stadfestet av Landbruksdirektoratet.»

Markedsreguleringsforskriften inneholder også bestemmelser om plikter hos mottakende meieri. § 4-3-8 omhandler bl.a. krav og frister for oversending av årsplan og ukentlige bestillinger til markedsregulator, samt bestemmelser om sanksjoner ved brudd på disse pliktene. § 4-3-8 første til tredje ledd, samt femte ledd har følgende ordlyd:

«Meieriselskapene skal utarbeide en årsplan som oversendes markedsregulator innen 1. november. Årsplanen skal være spesifisert pr. måned og vil danne utgangspunkt for blant annet markedsregulators prognoser og budsjett for melkeanvendelsen.»

Meieriselskapene skal innen onsdag hver uke ha sendt markedsregulator sin bestilling av melk for kommende uke. Bestillingene skal være spesifisert pr. ukedag og skal på månedsbasis samsvare med den skriftlige aksepterte leveranseplanen.

Ved betydelige avvik mellom faktisk egenmelksgrunnlag eller det prognosegrunnlaget som er lagt til grunn for praktisering av forsyningsplikten, jf. første avsnitt, kan Landbruksdirektoratet frata aktuelle meieriselskap retten til suppleringsleveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentakende slike avvik kan Omsetningsrådet frata meieriselskapet retten til å motta melk for en lengre periode.

(...)

Mottakere av melk plikter å ta imot den melk de har bestilt i henhold til andre ledd. Dersom et meieriselskap likevel må endre bestilt melkemengde etter gjeldende bestillingstidspunkt gis markedsregulator anledning til å fakturere meieriselskapet for de merkostnader som måtte oppstå.»

Markedsreguleringsforskriften § 4-3-8 inneholder tilsvarende sanksjon som beskrevet i tredje ledd ovenfor i tilfeller der det er betydelig avvik mellom faktisk og meldt driftsstans hos mottakende meieri og om meieriet ikke ukentlig mottar minimum 80 prosent av siste 3 måneders ukentlige gjennomsnitt. Forhold knyttet til 80 prosentregelen er omtalt i kapittel 6 i rapporten fra Arbeidsgruppe melk. Dette gjelder også arbeidsgruppens vurderinger knyttet til de øvrige sanksjonsbestemmelsene i § 4-3-8.

4.2.5.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet forslag om endringer i markedsreguleringsforskriften §§ 4-3-4, tredje ledd og 4-3-5 i møte 20.05.2019.

Omsetningsrådet mener regelverket for markedsregulators leveranseplaner bør oppdateres i henhold til gjeldende praksis. Regelverket på dette området bærer preg av at det ikke har skjedd materielle endringer siden 1997. Rådet mener at endringene som foreslås både vil være en forenkling og bidra til å redusere risikoen for konkurransevridning. I tillegg foreslår

Omsetningsrådet at Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar for markedsregulators leveranseplaner opphører.

Etter Omsetningsrådets behandling av saken har sekretariatet bedt om et notat fra Tine datert 11. juni, hvor gjeldende praksis er nærmere spesifisert. Notatet er å betrakte som en nærmere beskrivelse av forslagene fra Arbeidsgruppe melk, om en oppdatering i henhold til gjeldende praksis.

I rapporten fra Arbeidsgruppe melk fremgår dagens praksis i korte trekk i avsnitt 4.2.2. Det er tre ulike nivåer for utarbeiding av leveranseplaner:

- Årsprognoser, spesifisert per måned
- 8 ukers rullerende prognoser, spesifisert per dag for større kunder
- Ukebestilling, spesifisert per dag

Årsprognoser

De som ønsker å benytte seg av forsyningsplikten skal innen 10. august hver år oversende en plan til Tine Råvare for neste års behov for rå melk. Årsplanen skal være spesifisert per måned. Kunden oppdaterer årsplanen fire ganger per år; 1. november, 10. februar, 10. mai og 10. august. Prognosene bør ikke avvike mer enn +/- 5 prosent fra det som faktisk blir bestilt.

Rullerende prognoser, spesifisert per dag

De to største uavhengige aktørene leverer en rullerende åtte ukers plan spesifisert per dag i forbindelse med ukentlig bestilling.

Ukebestilling, spesifisert per dag

Meieriselskapene skal innen onsdag hver uke ha sendt markedsregulator sin bestilling av melk per dag for kommende uke. Gjeldende praksis er at fristen er onsdag kl. 15.00. Tine forventer at en på sikt kan få en mer automatisert planleggingsmetodikk, som kan medføre at det kan bli behov for en tidligere frist på onsdag.

Driftsstans, ferieavvikling mm

Mottakere av melk har anledning til full driftsstans for gjennomføring av nødvendig og planlagt teknisk vedlikehold eller ombygging. Lengden på en slik driftsstans skal korrespondere med det vedlikeholdet eller ombyggingen som skal gjennomføres, jf. § 4-3-8, sjette ledd. I siste setning i denne bestemmelsen fremgår det at begrunnet driftsstans skal være meldt markedsregulator senest to måneder før driftsstansen finner sted, og være i samsvar med den skriftlig aksepterte månedlige leveranseplanen. Omsetningsrådet foreslår en forenkling av denne bestemmelsen, og foreslår at planlagt driftsstans meldes til markedsregulator i forbindelse med oppdateringen av årsplanen henholdsvis per 10. august, 1. november, 10. februar og 10. mai og senest to måneder før driftsstansen finner sted.

Produksjonstilpasninger som følge av avvikling av sommerferie, varsles seinest 31. mars.

Overvåking av leveranseplaner og prognoser kodifiseres i tråd med praksis. Som et ledd i Omsetningsrådets arbeid med kontroll kan direktoratet be om innsyn og foreta kontroll av at regelverket overholdes. De foreslåtte endringer vurderes som en forenkling for både aktørene og forvaltningen. Foreslåtte endringer medfører at gjeldende § 4-3-4 utgår. Det foreslås at bestemmelsen får nytt navn og innhold.

Videre foreslår Omsetningsrådet at § 4-3-5 får ny overskrift og innhold. Bestemmelser om ukebestilling og rullerende prognoser foreslås tatt inn i ny § 4-3-5. Markedsregulator utarbeider bindende ukeplaner på basis av de ukentlige bestillingene. Både bestillinger og

ukeplaner er bindende for meieriselskaper og markedsregulator, og dette gjenspeiles nå i forslag til ny § 4-3-5.

Omsetningsrådet foreslår følgende ordlyd for bestemmelsene om leveranseplaner fra markedsregulator og bestillingsprognoser fra meieriselskapene:

«§ 4-3-4. Årsprognoser fra meieriselskapene

Meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten skal innen 10. august hvert år oversende Tine SA en prognose for neste års behov for rå melk, spesifisert per måned. Meieriselskapene oppdaterer årsprognosen fire ganger per år; per 1. november, 10. februar, 10. mai og 10. august. Årsprognosen vil danne utgangspunkt for blant annet markedsregulators prognoser og budsjett for melkeanvendelsen.

Ved vesentlige endringer i leveranser av rå melk og/eller prognosert volum hos et meieriselskap, skal meieriselskapet gi melding til markedsregulator så snart mulig.»

«§ 4-3-5. Ukebestilling og rullerende prognoser, spesifisert per dag

Meieriselskapene skal, med mindre annet er avtalt, før kl. 15.00 onsdag hver uke ha sendt markedsregulator sin bestilling av melk for kommende uke. Bestillingene skal være spesifisert pr. ukedag og bør på månedsbasis samsvare med den siste oppdaterte årsprognose. Det forutsettes at bestilt volum er tilpasset hele vogntog. Tine bekrefter levering ved å oversende meieriselskapet en leveranseplan for kommende uke innen fredag kl. 10.00. Bestilling og leveranseplan er bindende.

I forbindelse med høytider og bevegelige helligdager kan tidsfristene i denne bestemmelsen endres av markedsregulator.

Meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikt til produksjon av ikke flytende melkeprodukter plikter å levere en rullerende åtte ukers prognose spesifisert per dag i forbindelse med ukentlig bestilling.

4.2.6. 80 prosentregelen under forsyningsplikten

4.2.6.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppen som vurderte melkesektoren behandler bestemmelsene om 80 prosentregelen under forsyningsplikten i kapittel 6 i rapporten. 80 prosentregelen er etablert for å balansere rettigheter og plikter mellom markedsregulator og selskaper som benytter seg av forsyningsplikten. Arbeidsgruppen har vurdert om det fortsatt er behov for regelen og om eventuelt andre mekanismer kan erstatte den. Reaksjonene ved brudd på 80 prosentregelen har også blitt vurdert, og oppfattet som uhensiktsmessig. Brudd på regelen kan sanksjoneres med begrensinger i selskapets rett til leveranser, eventuelt leveringsstopp. Arbeidsgruppen vurderer bl.a. nivået for 80 prosentregelen, om andre instrumenter som pris kan erstatte den og virkeområdet for regelen.

Arbeidsgruppen anbefaler at Omsetningsrådet anbefaler overfor avtalepartene at øvre prisgrense for noteringsprisen på melk økes fra 5 til 10 prosent.

Arbeidsgruppen anbefaler at 80 prosentregelen bør avgrenses til å omfatte meieriselskaper over en viss størrelse, f.eks. 5 mill. liter per år og at regelen kun bør omfatte meieriselskaper som foredler faste, lagringsdyktige produkter. Dette innebærer at små meieriselskaper, f.eks. under 5 mill. liter per år og meieriselskaper som produserer en betydelig andel flytende

melkeprodukter, blir ikke omfattet av denne regelen. Arbeidsgruppen har ikke vurdert nærmere hvilken grense en bør sette for «betydelig andel» og anbefaler at dette utredes nærmere.

Når det gjelder vurderinger knyttet til 80 prosentregelen, viser arbeidsgruppen til rapportens kapittel 7 om reguleringskapasitet og anbefaler at 80 prosentregelen blir utredet av en ekstern instans, og vurderes i sammenheng med modellen for beregning av kompensasjon for reguleringskapasitet.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppen støtter flere av Arbeidsgruppe melks konklusjoner knyttet til 80-prosentregelen. De skriver blant annet følgende på side 122:

«Referansegruppen er enig i forslaget om en økning av øvre prisgrense. Dette vil gi større mulighet til å stimulere etterspørsel avhengig av tilgang på melk. Referansegruppen støtter også forslaget om at 80-prosentregelen opprettholdes da økt adgang til prisøkning ikke alene er nok til å sikre balanse mellom rettigheter og plikter.

Referansegruppen er videre enig i forslaget om at 80-prosentregelen ikke skal gjelde for produkter med kort holdbarhet. Dette er en hensiktsmessig løsning fordi regelen først og fremst kommer til anvendelse i perioder som jul, påske og pinse. Da er mange butikker stengt, og salget er lavere enn andre dager. Det vil derfor først og fremst være langtidsholdbare produkter som produseres på disse dagene.»

4.2.6.2. Gjeldende rett

Leveransene av melkeråvare varierer gjennom året samtidig som melken har begrenset lagringstid. Dette medfører at markedsregulator (Tine) må ha et mottaksapparat med tilstrekkelig kapasitet til å ta imot den melken som leveres til enhver tid og produsere lagringsdyktige produkter. Tine er videre pålagt en mottakspflicht for all rå melk som er underlagt overproduksjonsavgift, samt plikt til å ta imot eventuell overskuddsmelk fra produsenter som er tilknyttet meieriselskap utenom Tine. Dessuten har markedsregulator forsyningsplikt på melk som råvare til andre meieriselskaper.

80 prosentregelen er hjemlet i markedsreguleringsforskriftens § 4-3-8 *Plikter hos mottakende meieri* fjerde ledd, og har følgende ordlyd:

«Mottakere av melk i henhold til 4-3-1, opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk, og i henhold til 4-3-2 plikter i alle uker å ta imot minimum 80 prosent av siste 3 måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Ved mottak av mindre melk enn hva disse beregningene tilsier kan Landbruksdirektoratet begrense meieriselskapenes rett til leveranse i en etterfølgende månedsperiode. Ved gjentagende slike avvik kan Omsetningsrådet utelukke meieriselskapet retten til å motta melk for en lengre periode.»

4.2.6.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet forslag til endringer i 80 prosentregelen under forsyningsplikten i møte 12.04. og 20.05.2019.

Omsetningsrådet mener de foreslåtte endringene innebærer en lemping av regelverket til fordel for meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten.

Omsetningsrådet mener at risikoen ved å fjerne 80 prosentregelen er stor, siden en ikke vet nok om meieriselskapenes tilpasninger til eventuelle endringer i priskurven for rå melk. I

tilfelle meieriselskapene ikke bestiller 80 prosent av siste 3 måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk i høytidene, til tross for kraftig prisreduksjon, kan en risikere en situasjon hvor markedsregulator har for liten kapasitet til å ta hånd om tilgjengelig melkevolum.

80 prosentregelen er i første rekke etablert for å løse kapasitetsutfordringer for markedsregulator i forbindelse med jul og påske, da bestillingene av melk fra meieriindustrien ofte reduseres i disse periodene, da det for industrien kan være hensiktsmessig å stenge anlegg eller redusere produksjonen på grunn av blant annet høyere lønnskostnader (helligdagstillegg, overtid m.m.). Omsetningsrådet anbefaler overfor avtalepartene i jordbruksforhandlingene at øvre prisgrense for noteringsprisen på melk økes fra 5 til 10 prosent. En slik utvidet mulighet for å bruke pris som virkemiddel kunne gi øvrige meieriselskaper insentiv for å øke bestillinger og mottak av melk i høytider. Således vil dette kunne redusere behovet for å ha 80 prosentregelen som virkemiddel for å få meieriene til å motta mer melk enn de av forretningsmessige årsaker ønsker i høytidene. I jordbruksoppgjøret 2019 ble det ikke enighet om å øke øvre prisgrense.

Etter behandlingen i Omsetningsrådet 12.04.2019 kommer det 30.04.2019 e-post fra markedsregulator med ny informasjon om blant annet kapasitetsutnyttelsen ved reguleringsanleggene i forbindelse med påsken 2018 og 2019, samt variasjonen i noteringspris i andre halvår 2018 og så langt i første halvår 2019. I avtaleåret 2018/2019 har Tine Råvare redusert prisen i jule- og påskeukene mer enn tidligere år. Reduksjonen økte fra å utgjøre ca. 80 prosent av prisen i perioden før til å utgjøre ca. 70 prosent. Prisreduksjonen medførte imidlertid ikke større uttak av melk hos de som bestiller melk under forsyningsplikten. Bestillingene til de som benytter seg av forsyningsplikten økte først etter at de ble varslet om at kriteriene i 80 prosentregelen ikke var oppfylt.

Tine viser videre til tallmateriale som viser produksjonskapasitet på reguleringsanleggene (ysterier og tørrmelksanlegg) og faktisk produksjon i påskeukene i årene 2016–2019. Tallene er oppsummert i tabellen under:

	Maks kapasitet	Uke 12/16	Uke 15/17	Uke 13/18	Uke 16/19
Totalt	19 410	19 720	19 842	19 612	19 809

Tallene i tabellen over viser at produksjonskapasiteten er mer enn fullt utnyttet. Tine forklarer at overoppfyllingen skjer ved at lagerkapasiteten på råmelktankene ved anleggene og i transportapparatet brukes for å bufre volum både innen- og mellom uker. I disse ukene er det imidlertid en aktør som har valgt å bestille langt mer melk enn 80 prosentregelen tilsier, mens andre ligger litt i underkant av kravet.

Gjennomgangen over viser at Tines reguleringskapasitet har vært utnyttet fullt ut i påskeukene de siste årene. Den økte reduksjonen i noteringspris siste jul/påske medførte ikke økt uttak fra de som benytter seg av forsyningsplikten. Tine mener ut fra dette at insentivet som økningen i øvre prisgrense kan gi ved større prisreduksjoner i høytidsperiodene, er for svakt og for usikkert til at det alene vil sikre at de som mottar melk under forsyningsplikten vil opprettholde produksjonen i høytidsperiodene, spesielt på de «røde dagene».

Tine skriver videre at 80 prosentregelen skaper forutsigbarhet som sikrer anvendelsen av melk og en god ressursutnyttelse av anleggsstrukturen hos Tine og aktørene. En mulig konsekvens av å fjerne regelen, vil være at Tine må bygge opp tilsvarende kapasitet, og samlet

vil industrien da ha betydelig overkapasitet og produksjonsressurser som står ledig i lengre perioder av året. Tine mener deres erfaringer tilsier at det er nødvendig å opprettholde 80 prosentregelen på dagens nivå.

Tine peker videre på at en eventuell utbygging av ekstra kapasitet normalt tar 1–2 år. En økning i kapasitetsbehovet i høytidsperiodene kan også medføre at kompensasjonen for reguleringskapasitet vil øke, ved at det i store deler av året vil være større andel av anleggskapasiteten som blir stående ubenyttet.

Omsetningsrådet legger vekt på de nye opplysningene fra Tine som synliggjør at det er en reell risiko for at økt prisvariasjon som følge av eventuelt økt øvre prisgrense, ikke er tilstrekkelig til at 80 prosentreglen kan fjernes eller at nivået kan reduseres.

Videre foreslår Omsetningsrådet at bestemmelsen endres slik at tre måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk erstattes med 11 ukers gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Begrunnelsen for denne endringen er at en unngår at «juleuker» kan inngå i beregningsperioden i forkant av påske, i tilfeller med tidlig påske. Videre foreslår Omsetningsrådet at uker med leveransestopp som følge av vedlikehold, ikke skal inngå i beregningen.

Omsetningsrådet foreslår også språklige endringer i denne bestemmelsen.

Gjeldende § 4-3-8 fjerde ledd foreslås som ny § 4-3-8 første ledd med følgende ordlyd:

«Meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten i § 4-3-2 plikter i alle uker å ta imot minimum 80 prosent av siste 11 ukers gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Uker hvor et meieriselskap har hatt leveransestopp, som følge av vedlikehold, skal ikke være med i beregningen. Denne bestemmelsen gjelder ikke meierier som anvender mindre enn 5 mill. liter melk per år.»

Omsetningsrådet er kjent med at Landbruks- og matdepartementet sender på høring flere alternative løsninger til hvordan problemstillingene knyttet til 80 prosentregelen kan løses. Eventuelle endringer i rammeforskriften som følge av departementets høring kan få konsekvenser for Omsetningsrådets forslag om endringer i 80 prosentregelen i markedsreguleringsforskriften.

4.2.7. Reaksjoner ved brudd på plikter under forsyningsplikten

4.2.7.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppe melk anbefalte at sanksjonsbestemmelsene knyttet til markedsregulators leveranseplaner og mottakende meieris plikter endres. Arbeidsgruppens vurdering var at gjeldende sanksjoner ikke er hensiktsmessige i praksis og bør erstattes av andre sanksjonstiltak, som f.eks. gebyrer. Videre mente arbeidsgruppen at Omsetningsrådet er den formelle sanksjonsmyndigheten, og at dette bør fremgå av forskriften.

Arbeidsgruppe melk ba Arbeidsgruppe jus gjøre en juridisk vurdering av sanksjonene som er knyttet til 80 prosentregelen. De kom med tilbakemelding den 18.12.2018, hvor de hadde følgende konklusjon:

«Ved en rettslig vurdering om legaliteten av sanksjonene knyttet til 80 prosent regelen kan det tas utgangspunkt i at forsyningsplikten er en begunstigende ordning for mottakende selskap, som rimeligvis bare kan nyttes på det vilkåret at mottakende selskap innretter seg etter de kravene som stilles til selskapet når dette benytter seg av ordningen. Dette gjelder særlig når reglen har til formål å balansere ytelsene mellom forsynende og mottakende selskap. Dette må også gjelde rimelige sanksjoner som pålegges mottakende selskap dersom disse kravene blir brutt. Dette kan ikke anses å være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet, eller gjeldende rett mht. hva noen kan samtykke til å pålegges av plikter. Det rettslige grunnlaget for sanksjonen bygger først og fremst på samtykke. Det bør imidlertid klarere fremgå at mottakende selskap, fra det tidspunkt som selskapet første gang benytter seg av forsyningsplikten, samtykker til å forplikte seg til det samlede regelverket, herunder sanksjoner som følger av 80 prosent regelen.»

Arbeidsgruppe melk tok vurderingene til Arbeidsgruppe jus til etterretning og anbefalte at Omsetningsrådet la dette til grunn.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppe jus har behandlet spørsmålet om sanksjoner rettet mot tredjeparter. De skriver blant annet følgende i rapportens kapittel 18.2:

«En del av forslagene fra Arbeidsgruppe melk retter seg ikke mot markedsregulators manglende etterlevelse av forsyningsplikten, men mot at tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten ikke etterlever de vilkår som gjelder for å benytte seg av denne. Et forslag fra Arbeidsgruppe melk går således ut på at Omsetningsrådet skal få hjemmel til å gebyrlegge tredjeparter som i en overskuddssituasjon ikke mottar minst 80 prosent av det de mottok siste tre måneder.

Referansegruppen kan ikke se at Omsetningsrådet har hjemmel til å ilegge gebyrer til tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten. Det foreligger heller ikke noen avtalerettslig forbindelse mellom Omsetningsrådet og tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten.

Selv om det ikke foreligger detaljerte skriftlige avtaler mellom markedsregulatorer og tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikt, må relasjonen imellom disse like fullt karakteriseres som et avtaleforhold. Forsyningsplikten er i prinsippet en form for kontraheringsplikt. Hvilke krav markedsregulator skal ha rett til (eller pålegges) å stille i slike avtaler, vil følge av hvordan forsyningsplikten er definert av Omsetningsrådet.

Referansegruppen kan i forlengelsen av dette ikke se noe i veien for at Omsetningsrådet pålegger markedsregulator å avtale med tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten, at Omsetningsrådet skal kunne ilegge tredjeparter gebyrer dersom de ikke oppfyller nærmere bestemte krav som er stilt for å benytte seg av forsyningsplikten. En slik struktur vil ha likhetstrekk med en avtalt oppmannsordning.

Referansegruppen mener imidlertid at det bør klargjøres i Omsetningsrådets regelverk at forholdet mellom markedsregulator og tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikt er et avtaleforhold som er utledet av en form for kontraheringsplikt for markedsregulator. Det bør også gjøres tydelig hvilke vilkår markedsregulator er berettiget til å ta inn i sine avtaler med tredjeparter som benytter forsyningsplikten.

Referansegruppen anbefaler imidlertid at det vurderes nærmere hvordan og hvem som skal kunne innkreve gebyrer som Omsetningsrådet har ilagt tredjeparter etter avtale med markedsregulator. Som utgangspunkt er tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten bare avtalerettslig forpliktet overfor markedsregulator.»

4.2.7.2. Gjeldende rett

Markedsreguleringsforskriften § 4-3-8 gir hjemmel for å reagere dersom mottakende meieri bryter sine plikter etter bestemmelsen. Gjennomgående er konsekvensene av ikke å følge regelverket under forsyningsplikten knyttet til leveransenekt, noe som medfører en ulempe for både den som ikke har fulgt regelverket og for markedsregulator. Markedsregulator vil da måtte ta hånd om mer melk enn de har planlagt for.

4.2.7.3. Omsetningsrådets vurderinger

Hjemmelsgrunnlaget for å ilegge reaksjoner overfor mottakende meieri er behandlet i del V, punkt 10.3. Vi viser til denne drøftelsen.

Omsetningsrådet mener leveransenekt ikke er en hensiktsmessig reaksjon ved brudd på mottakende meieris plikter under forsyningsplikten, da det rammer både mottakende meieri og markedsregulator. Følgelig er det behov for endringer i markedsreguleringsforskriften § 4-3-8.

Mottakende meieris plikter under forsyningsplikten skal sikre balanse mellom markedsregulator og mottakende meieri. For å sikre etterlevelse av pliktene, bør det etter Omsetningsrådets vurdering fremdeles være reaksjoner knyttet til manglende overholdelse. Etter Omsetningsrådets vurdering bør reaksjonene ved brudd på mottakende meieris plikter, stå i et rimelig forhold til overtredelsen. Reaksjonene bør ikke ha et pønalt preg. Slik Omsetningsrådet ser det, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i det tap markedsregulator vil ha dersom mottakende meieri ikke overholder sine plikter. Etter rådets vurdering vil det være rimelig at markedsregulator gis anledning til å fakturere mottakende meieri for de merkostnader som måtte oppstå hos markedsregulator som følge av at plikter ikke overholdes. En slik reaksjon ligger også inne i dagens system, jf. någjeldende § 4-3-8 femte ledd i markedsreguleringsforskriften.

De foreslåtte regelverksendringene vurderes å være gunstige for de som benytter seg av forsyningsplikten, siden eventuelle brudd på forpliktelsene får mindre alvorlige konsekvenser enn i gjeldende bestemmelser, hvor meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten risikerer ikke å få tilført melk i en lengre periode.

Markedsregulator og mottakende meieri kan avtale seg bort fra utgangspunktene etter forskriftens § 4-3-8, jf. någjeldende siste ledd i bestemmelsen. Etter Omsetningsrådets vurdering bør avtalefriheten på området fremdeles fremgå av forskriften. Etter dagens ordlyd fremgår det at «bestemmelsen kan fravikes ved avtale». Omsetningsrådet foreslår at det i forskriften presiseres at bestemmelsen også kan *utfylles*.²⁰ Videre bør avtalene av kontrollhensyn være skriftlige.

Rådet foreslår videre å ta ut någjeldende bestemmelse om at eventuell avtale mellom markedsregulator og mottakende meieri skal sendes Landbruksdirektoratet til orientering, jf.

²⁰ Omsetningsrådets vedtak 20.05. 2019, sak 61/19. «Markedsreguleringsforskriften eller retningslinjene får en bestemmelse om at markedsregulator kan avtale nærmere vilkår, med utgangspunkt i gjeldende regelverk, med tredjepart som benytter seg av forsyningsplikten.»

§ 4-3-8 siste ledd siste setning. Slik oversendelse kan gi et uriktig inntrykk av at avtalen godkjennes i sin helhet. En slik endring i § 4-3-8 innebærer imidlertid ikke opphør av kontroll. Som ledd i kontroll av at uavhengige aktører skal gis «lik tilgang til råvarer til like vilkår», jf. markedsreguleringsforskriften § 4, vil Omsetningsrådet (i praksis Omsetningsrådets sekretariat) med hjemmel i markedsreguleringsforskriftens kontrollbestemmelse kunne innhente avtalene og gjennomgå disse. Se nærmere om kontroll i del V, punkt 11.

Omsetningsrådet foreslår på denne bakgrunn at gjeldende § 4-3-8 i markedsreguleringsforskriften endres slik det fremgår under. Rådet gjør oppmerksom på at ny § 4-3-8 må sees i sammenheng med nye §§ 4-3-4 og 4-3-5 da enkelte ledd er flyttet. Begrepet «mottaker av melk/mottakende meieri» er også i flere tilfeller endret til «meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten».

«§ 4-3-8. Plikter for meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten

Meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten i § 4-3-2 plikter i alle uker å ta imot minimum 80 prosent av siste 11 ukers gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk. Uker hvor et meieriselskap har hatt leveransestopp, som følge av vedlikehold, skal ikke være med i beregningen. Denne bestemmelsen gjelder ikke meierier som anvender mindre enn 5 mill. liter melk per år. Ved mottak av mindre melk enn hva disse beregningene tilsier, kan markedsregulator fakturere meieriselskapet for de merkostnader som oppstår hos markedsregulator som følge av avviket.

Meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten plikter å ta imot den melk de har bestilt i henhold til § 4-3-5 første ledd. Dersom et meieriselskap likevel må endre bestilt melkemengde etter gjeldende bestillingstidspunkt, kan markedsregulator fakturere meieriselskapet for de merkostnader som oppstår hos markedsregulator som følge av avviket.

Meieriselskaper som benytter seg av forsyningsplikten har anledning til full driftsstans for gjennomføring av nødvendig og planlagt teknisk vedlikehold eller ombygging. Lengden på en slik driftsstans skal korrespondere med det vedlikeholdet eller ombyggingen som skal gjennomføres. Begrunnet driftsstans skal være meldt markedsregulator i forbindelse med oppdatering av årsprognosene og senest 2 måneder før driftsstansen finner sted. Dersom det er betydelige avvik mellom faktisk og meldt driftsstans, kan markedsregulator fakturere meieriselskapet for de merkostnader som oppstår hos markedsregulator som følge av avviket.

Bestemmelsen kan fravikes eller utfylles ved skriftlig avtale.»

4.3. Forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter

4.3.1. Prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien og prisnedskrivning ved salg av kasein

4.3.1.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppen som gjennomgikk melkesektoren viser i rapportens kapittel 9 en oversikt over områder i regelverket som ikke er gjennomgått i denne rapporten. Arbeidsgruppen anbefaler at avsetningstiltakene prisnedskrivning ved salg av kasein og prisnedskrivning for

salg av melkefett til margarinindustrien opphører. Norsk kaseinproduksjon opphørte i 2009 og margarinloven er opphevet. Ingen av tiltakene har vært i bruk de siste årene.

4.3.1.2. Gjeldende rett

De nevnte bestemmelsene i gjeldende retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter har følgende ordlyd:

«§ 4-4 Prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien
Prisnedskrivning ytes til smørølje som anvendes til industriell fremstilling av blandingsmargarinvarer, og hvor den ferdige varen er bestemt til sluttbruk i dagligvaremarkedet som definert i prisutjevningsordningen for melk. Det må, innenfor konkurranselovens rammer, foreligge skriftlig avtale mellom selgende aktør og kunde om råvarens anvendelsesområde og sluttsalg.

Ordningen er åpen for alle aktører som leverer smørølje til margarinindustrien.

Søknad om å bli registrert som deltager i ordningen skal sendes Landbruksdirektoratet innen 15. mai før hvert avtaleår. Landbruksdirektoratet godkjenner aktørene. Registrerte aktører får tilsendt all informasjon om endringer i regelverk, satser mv.

Omsetningsrådet yter et tilskudd per kg smørølje som omsettes i henhold til disse bestemmelsene. Tilskuddet skal komme til uttrykk i prisen til kunde som redusert pris i forhold til markedsregulators tilvirkningsverdi i samme periode.

Tilskuddssats blir vedtatt av Omsetningsrådet for hvert avtaleår.

§ 4-5 Prisnedskrivning ved salg av kasein

Ved salg av løpe- eller syrekasein av ku- eller geitemelk i henhold til liste over reguleringsvare og forretningsmessig lagringsperiode i melkesektoren innenlands kan det gis en godtgjørelse for prisnedskrivning som fastsatt av Omsetningsrådet.

Prisnedskrivning ytes til kasein som anvendes som ingrediens i næringsmiddelindustrien. Det må, innenfor konkurranselovens rammer, foreligge skriftlig avtale mellom selgende aktør og kunde om råvarens anvendelsesområde og sluttsalg.

Ordningen er åpen for alle aktører som produserer kasein.

Søknad om å bli registrert som deltager i ordningen skal sendes Landbruksdirektoratet innen 15. mai før hvert avtaleår. Landbruksdirektoratet godkjenner aktørene. Registrerte aktører får tilsendt all informasjon om endringer i regelverk, satser mv.

Omsetningsrådet yter et tilskudd per kg kasein som omsettes. Tilskuddet skal komme til uttrykk som differanse mellom markedsregulators tilvirkningsverdi og oppnådd pris til kunde.

Tilskuddet blir vedtatt av Omsetningsrådet for hvert halvår.»

4.3.1.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter i møte 20. mai 2019. Omsetningsrådet foreslår at

avsetningstiltakene prisnedskrivning ved salg av kasein og prisnedskrivning for salg av melkefett til margarinindustrien avvikles i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter, jf. §§ 4-4 og 4-5.

Omsetningsrådet begrunner forslaget med at det er hensiktsmessig at utdaterte ordninger fjernes fra regelverket.

4.3.2. Skolemelk – Forslag om ny struktur og flytting av bestemmelser til ny forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager

4.3.2.1. Bakgrunn

Forslag til endringer for skolemelk ble tatt opp av Tine 03.05.2019 i forbindelse med deres innspill til satser for prisnedskrivning til melk solgt til barnehager og skoler for 2019–2020. Forslaget gikk ut på at melkevarianter hvor det ikke er prisnedskrivningstilskudd, tas ut av regelverket. Omsetningsrådet behandlet saken i møte 20.05.2019 og anbefalte at endringene ble sendt på høring sammen med andre regelverksendringer innen Omsetningsrådets regelverk i 2019.

I forbindelse med systematisering av bestemmelser i forskrifter og retningslinjer så Omsetningsrådet at dette tiltaket har forskrifts karakter. Tiltaket er åpent for alle meieriselskaper som deltar i prisutjevningsordningen for melk, og bestemmelsene gir således rettigheter og plikter til et ubestemt antall aktører. Omsetningsrådet foreslår derfor at bestemmelsene knyttet til dette tiltaket fastsettes i en egen forskrift.

4.3.2.2. Gjeldende rett

Den nevnte bestemmelse i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter har følgende ordlyd:

«§ 4-7 Skolemelk

Ordningen omfatter helmelk, lettmelk, skummet melk og laktoseredusert smaksatt melk.

Skolemelkordningen er åpen for alle aktører som leverer konsummelk til barnehager, barne- og ungdomsskoler og videregående skoler.

Omsetningsrådet gir et tilskudd per liter konsummelk som blir levert. Dette tilskuddet skal komme til uttrykk i prisen til kunden.

Tilskuddet blir vedtatt av Omsetningsrådet for hvert skoleår.»

I tillegg er det bestemmelser i de generelle reglene i §3 og i § 8 som er knyttet til prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager.

4.3.2.3. Omsetningsrådets vurderinger

Sak 60/19 Satser for prisnedskrivning av skolemelk for skoleåret 2019–2020 ble behandlet av Omsetningsrådet i møte 20.05.2019. Punkt 2 og 3 i vedtaket fra behandlingen av denne saken omhandler forslag til endringer i retningslinjene for markedsregulering av melk og melkeprodukter.

Omsetningsrådet foreslår at laktoseredusert smaksatt melk tas ut av virkeområdet for prisnedskrivning av melk solgt til barnehager og skoler, siden det er flere år siden det har vært sats på smaksatt laktoseredusert melk.

I tillegg ser Omsetningsrådet at det kan være hensiktsmessig å klargjøre fra hvilket tidspunkt nye satser for prisnedskrivning av skolemelk skal gjelde fra. I retningslinjene fjerde ledd står det at «tilskuddet blir vedtatt av Omsetningsrådet for hvert skoleår». Det er stilt spørsmål ved når skoleåret starter. Videre gjelder ordningen barnehager i tillegg til skoler. Rådet ser derfor at det kan være mer hensiktsmessig at satsene gjelder for avtaleåret, dvs. fra 1. juli til 30. juni. Avtaleåret er klart definert, samtidig som satser i prisutjevningsordningen for melk og målprisene også endres fra dette tidspunkt.

Omsetningsrådet vurderer videre at bestemmelsen om at tilskuddet skal komme til uttrykk i prisen til kunden, jf. § 4-7 tredje ledd i gjeldende retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter, i praksis er vanskelig å kontrollere. Omsetningsrådet mener det vil kreve forholdsmessig mye ressurser til å følge opp dette vilkåret sett i forhold til den merverdien et slikt vilkår kan vente å gi. Omsetningsrådet foreslår derfor at det tas ut av bestemmelsen. En følge av dette forslaget er at søknadsprosedyren kan forenkles ved at det blir redusert krav til prisdokumentasjon i forbindelse med søknaden. Forslaget bidrar dermed også til en forenkling.

I tillegg foreslår Omsetningsrådet enkelte språklige endringer.

Omsetningsrådet foreslår også at frister for å sende inn søknad og hvem en sender søknaden til fremgår av regelverket. Det foreslås også at søknaden sendes direkte til Landbruksdirektoratet, siden det ikke vurderes som hensiktsmessig at konkurrentene til Tine skal sende inn opplysninger om salg av melk til skoler til Tine. Landbruksdirektoratet, som sekretariatet for Omsetningsrådet, skal uansett behandle oppgaver for prisnedskrivning av skolemelk. Det er således også en forenkling at søknadene ikke går via markedsregulator. Samtidig vurderer Omsetningsrådet at denne endringen bidrar til å redusere risiko for konkurransevridning ved at Landbruksdirektoratet overtar hele søknadsbehandlingen. En konsekvens av endringer er at markedsregulator ikke får like god forutsetning for å prognosere midler til tiltaket. Dette kan imidlertid løses ved at Landbruksdirektoratet prognoserer fremtidig bruk av midler til tiltaket på basis av prognoser fra søkerne og foregående års bruk av tiltaket.

Forslag om ny forskrift for prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager

Omsetningsrådet vurderer at tiltaket «prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager» gir rettigheter og plikter til et ubestemt antall virksomheter og at bestemmelsene for tiltaket dermed har forskrifts karakter. Dette er bakgrunnen for at Omsetningsrådet foreslår å opprette en egen forskrift for dette tiltaket. Bestemmelsene blir endret noe for å tilpasses forskrifts form. Gjeldende satser for prisnedskrivning fremgår av forskriften, jf. § 5-1. § 8-1 i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter inneholder prosedyrer for rapportering og kontroll av skolemelk, mens § 3 tredje ledd har bestemmelser om hvem som kan delta i tiltaket. I tillegg innføres det et krav om at melken som selges er norsk og foredlet av det meieriet som søker om prisnedskrivning. Disse bestemmelsene foreslås tatt ut av retningslinjene, og implementert i forskriften. Forslag til ny forskrift fremgår i vedlegg 4 til høringsnotatet.

4.3.3. Beregning av pristap og prisgevinst under reguleringslagring

4.3.3.1. Bakgrunn

Forslag til endringer fremmes etter innspill fra Tine i notat datert 02.06.2019.

Problemstillingen knytter seg til at begrepet «engrospris», som benyttes i retningslinjen, ikke lenger brukes. Det er dermed behov for oppdatering av bestemmelsen.

4.3.3.2. Gjeldende rett

Bestemmelser om beregning av pristap og prisgevinst under reguleringslagring finnes i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter gjeldende § 4-1-2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*«§ 4-1-2 Pristap og prisgevinst under reguleringslagring
Pristap og prisgevinst ved lagring av reguleringsvare skal tilordnes reguleringsregnskapet. For de varer som befinner seg på reguleringslager skal det ved hver endring av markedsregulators engrospris og ved endring av reguleringsvarenes tilvirkningsverdi kalkuleres pristap/prisgevinst. Akkumulert pristap og/eller prisgevinst for samtlige reguleringsvarer skal avregnes årlig.»*

4.3.3.3. Omsetningsrådets vurderinger

Begrepet «markedsregulators engrospris» brukes i bestemmelsen. Dette begrepet er imidlertid ikke lenger relevant, siden det er andre prisbegrep som benyttes.

Praksis har vært at en i beregningene i oppgaven for pristap og prisgevinst har tatt utgangspunkt i volum av reguleringsartikler på positivlisten, jf. § 9, og endringer i priser slik de er hentet ut fra relevante prislister. Dette gjelder distribusjonspris for artikler hvor hovedandelen omsettes internt i Tine, grossistpris for artikler som omsettes gjennom grossist og industripris for artikler som omsettes i industrimarkedet.

Prisene i prislister reflekterer etter hvert i begrenset grad de reelle prisendringene. I tillegg til endringer i prislister inngås det avtaler med kundene om øvrige betingelser (rabatter). Slike betingelser omfatter både salgsfremmende betingelser (økt plass/sortiment eller kampanjer, aktiviteter og samarbeidsprosjekter) eller betingelser som oppfordrer til tiltak som er kostnadsbesparende for Tine (rabatter knyttet til elektroniske ordrer (EDI – Electronic Data Interchange), container, paller eller retur). Tine gir i notatet gitt en nærmere beskrivelse av alle typer rabatter.

Tine informerer om at samtlige betingelser (rabatter) er kjøp av tjenester hos kundene (ytelse-motyttelse) som enten er salgsfremmende (økt plass/sortiment eller kampanjer, aktiviteter og samarbeidsprosjekter) eller kostnadsbesparende for Tine (rabatter knyttet til EDI, container, paller eller retur). Dette er kostnader Tine må beregne inn i sine prislister (bruttopris) på lik linje med andre kostnader, men som Tine samtidig gir tilbake i form av de nevnte betingelsene (rabattene). Dette betyr igjen at det er prisliste fratrukket betingelser, dvs. nettopris, som gir det mest riktige bildet av den reelt oppnåelige salgsværdien for varene.

Oppnådde nettopriser kan beregnes på grunnlag av netto salgsinntekter dividert på solgt volum. Dette er samme prinsipp og metodikk som benyttes i Tines halvårslige rapportering til Konkurransetilsynet i forbindelse med overvåkningsordningen i meierisektoren.

Omsetningsrådet vurderer det som hensiktsmessig å benytte nettopriser i beregningen av prisgevinst og pristap, siden dette vil bidra til at beregningen blir mer i samsvar med den reelle prisgevinsten eller det reelle pristapet markedsregulator har på varer på reguleringslager. Prinsippet i markedsreguleringen er at markedsregulator skal få dekket reelle kostnader ved tiltakene. Eventuell over- eller underkompensasjon vil kunne gi konkurransevridende effekter. En endring av prisbegrepet fra «engrospris» til nettopris, vil bidra til å gi et riktigere bilde av reelle prisgevinster og pristap for varer på lager.

I praksis er det prisendringer 1. februar og 1. juli i dagligvaremarkedet, mens prisene til industrien normalt endres 1. oktober hvert år.

Omsetningsrådet forutsetter at markedsregulator må redegjøre for og dokumentere rabatter i forbindelse med årlige regnskapsoppgaver, samt ved kontroller.

Omsetningsrådet foreslår på denne bakgrunn endret prisbegrep ved beregning av pristap og prisgevinst ved reguleringslagring. Følgende ordlyd foreslås for ny § 3-1-2:

«§ 3-1-2 Pristap og prisgevinst under reguleringslagring
Pristap og prisgevinst ved lagring av reguleringsvare skal tilordnes reguleringsregnskapet. For de varer som befinner seg på reguleringslager skal det ved hver endring av markedsregulators nettopriser (fratrasket rabatter) og ved endring av reguleringsvarenes tilvirkningsverdi kalkuleres pristap/prisgevinst. Akkumulert pristap og/eller prisgevinst for samtlige reguleringsvarer skal avregnes årlig.»

4.3.4. Godtgjørelse av reguleringstransport

4.3.4.1. Bakgrunn

I forbindelse med gjennomgangen av regelverket med tanke på modernisering, klarspråk og struktur, viste det seg at gjeldende regelverk for godtgjørelse for reguleringstransport trengte en oppdatering.

4.3.4.2. Gjeldende rett

Bestemmelser om reguleringstransport finnes i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter gjeldende § 5-1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«§ 5-1 Transportkostnader for reguleringsproduksjon
Ordningen gjelder nødvendig frakt av melk eller fløte til produksjon av reguleringsvare.

Overføring av fløte gis dekning etter særskilt begrunnelse fra markedsregulator.

Basert på omregningsfaktorer fastsatt av Landbruksdirektoratet, beregnes transporterte melkemengder medgått til produksjon av reguleringsvare.

For alle reguleringsvarer legges halvårlige oppgaver over reguleringsproduksjon til grunn ved volumberegningen.

Det gis dekning per liter beregnet anvendt melk ut fra en sats, fastsatt årlig av Omsetningsrådet.»

4.3.4.3. Omsetningsrådets vurderinger

I praksis har det ikke vært gitt kompensasjon til frakt av fløte til produksjon av reguleringsvare. Det må forutsettes at bestemmelsen henger igjen fra den tiden målprisene var satt på produktnivå og ikke på råvarenivå som i dag.

Det synes ulogisk at markedsreguleringen skal dekke kostnader til transport av fløte, siden det ikke er mottakspå plikt på fløte og det er tilgangen på rå melk, på det regulerte nivå i verdikjeden, som skal reguleres for å søke å oppnå markedsbalanse. Markedsregulator får kun dekket kostnader fra omsetningsavgiften som kan tilskrives aktiviteter som utføres i medhold av Omsetningsrådets regelverk. Omsetningsrådet foreslår derfor å fjerne bestemmelsene knyttet til fløte.

Gjeldende praksis er at det sendes inn årlige oppgaver over kostnader til reguleringstransport. Omsetningsrådet foreslår derfor å oppdatere regelverket i tråd med

dette. Som følge av denne oppdateringen kan gjeldende tredje ledd i bestemmelsen om reguleringstransport slettes.

I tillegg foreslår rådet språklige endringer i bestemmelsen.

Følgende ordlyd foreslås i ny § 4:

«§ 4-1 Transportkostnader for reguleringsproduksjon

Kostnader til nødvendig frakt av melk til produksjon av reguleringsvare kan godtgjøres etter søknad.

Basert på omregningsfaktorer fastsatt av Landbruksdirektoratet, beregnes transporterte melkemengder medgått til produksjon av reguleringsvare.

Det gis dekning per liter beregnet anvendt melk ut fra en sats, fastsatt årlig av Omsetningsrådet.»

4.3.5. Lagringsgodtgjørelse

4.3.5.1. Bakgrunn

Forslag til endringer i bestemmelser for lagringsgodtgjørelse i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter kommer som en følge av Omsetningsrådets innspill i møte 20.08.2019 om at retningslinjene for de ulike sektorene bør ha lik struktur og oppbygging. I oppfølgingen av dette innspillet viser det seg at første ledd i § 4-1-1 *Lagringsgodtgjørelse* skiller seg fra tilsvarende bestemmelser for de andre sektorene.

4.3.5.2. Gjeldende rett

Bestemmelser om godtgjørelse for reguleringslagring finnes i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 4-1-1. Første ledd i denne bestemmelsen skiller seg fra tilsvarende bestemmelser om reguleringslagring i de andre sektorene. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 4-1-1 Lagringsgodtgjørelse

Lagringsgodtgjørelse ytes for reguleringslagring som er nødvendig i henhold til markedsregulators ansvar for å oppfylle forsyningspliktens krav til stabile leveranser av melk og melkeprodukter gjennom året til dekning av det innenlandske markedet samt for eventuell lagring for senere reguleringseksport.

4.3.5.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet mener at en bør søke å ha lik struktur og oppbygging av retningslinjene for de ulike sektorene. Når det gjelder bestemmelsen om lagringsgodtgjørelse i melkesektoren har bestemmelsens første ledd en begrunnelse for hvorfor reguleringslagring er et tiltak i markedsreguleringen, ut fra de pliktene markedsregulator er pålagt. I de andre sektorene har retningslinjene kun bestemmelser om hvordan tiltaket praktiseres og kriterier for fastsettelse av godtgjørelse. En slik begrunnelse for tiltaket anses også i melkesektoren som unødvendig å ha med i en retningslinje, siden markedsregulators rettigheter og plikter er regulert i rammeforskriften og markedsreguleringsforskriften, samt annet regelverk og avtaler.

Omsetningsrådet foreslår derfor at første ledd i § 4-1-1 *Lagringsgodtgjørelse* i retningslinjer for melk og melkeprodukter slettes.

4.3.6. Positivlista – gjeldende § 9 Reguleringsvare og forretningsmessig lagringsperiode

4.3.6.1. Bakgrunn

En konsekvens av at Omsetningsrådet foreslår å avvikle tiltakene med prisnedskrivning ved salg av kasein og prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien, blir at produkter som utelukkende er knyttet til disse tiltakene ikke trenger å stå på positivlista lenger.

I tillegg har Tine i notat av 11.07.2019 kommet med forslag om enkelte endringer. Tine foreslår å ta ut produkter av gjeldende § 9. Dette gjelder produkter som har gått ut av produksjon eller som ikke lenger benyttes i reguleringssammenheng. Tine foreslår også å ta inn enkelte nye produkter.

4.3.6.2. Gjeldende rett

Reguleringsvarer er produkter som nevnt i positivlista, dvs. gjeldende § 9 Reguleringsvare og forretningsmessig lagringsperiode. Det er i henhold til gjeldende § 3 andre ledd, andre punktum kun varer på denne lista som kan legges på reguleringslager (jf. gjeldende § 4-1), er berettiget prisnedskrivning av melkeprodukter til fôr (jf. gjeldende § 4-2), prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien (jf. gjeldende §4-4), prisnedskrivning ved salg av kasein (jf. gjeldende §4-5) og godtgjørelse ved reguleringseksport (jf. gjeldende §4-8).

4.3.6.3. Omsetningsrådets vurderinger

En konsekvens av at Omsetningsrådet foreslår å avvikle ordningen med prisnedskrivning ved salg av kasein innebærer at gjeldende § 9-3 kaseinprodukter i utgangspunktet kan tas ut av retningslinjene. Med bakgrunn i forslaget om å avvikle prisnedskrivning ved salg av kaseinprodukter er det åpenbart unødvendig å liste opp slike produkter.

I tillegg kan artikkelnr. 1348 Smørolje tank i gjeldende § 9-1 *Melkefettprodukter* tas ut av regelverket som følge av at ordningen med prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien. Dersom dette tiltaket opphører, slik som foreslått, er det ikke lenger behov for at smørolje på tank er reguleringsvare.

Omsetningsrådets vurdering av Tines forslag til produkter som bør ut av gjeldende § 9
Tine har i tillegg kommet med forslag til endringer i § 9 i notat av 11. juli 2019. Tine foreslår å ta ut en rekke produkter med begrunnelse i at de ikke lenger produseres eller at de ikke lenger har noen betydning i reguleringssammenheng. Dette gjelder følgende produkter:

§ 9-1 Melkefettprodukter

1000 SMØR LØSVEKT
 1156 25 KG SMØR SYRNET/USALTET
 1153 25 KG SMØR SYRNET USALTET
 1154 25 KG SMØR USALT. (ITALIA)
 1202 25 KG SMØR USYRNET/USALTET
 1348 SMØROLJE TANK

§ 9-2 Hvitostprodukter

1381 10 KG NORVEGIA 27% SKORPEFR
 1382 20 KG NORV 27% SK.FRI EKSPOR
 1440 10 KG NORVEGIA 27% (EKSPORT)

§ 9-3 Kaseinprodukter

3874 25 KG GEITKASEIN
 3875 25 KG LØPEKASEIN KU FINSIKTET
 3882 25 KG LØPEKASEIN KU GROVSIKT
 3897 25 KG LØPEKASEIN UMALT
 3894 SYREKASEIN UMALT STORSEKK
 3879 200 KG NATRIUMKASEINAT
 3890 15 KG NATRIUMKASEINAT

§ 9-4 Brunostprodukter

2827 18 KG EKTE GEITOST 27%
 2832 1/2 KG GEITOST 27% EXPORT
 2833 1/2 KG GEITOST 27% (EU)
 2838 1/2 KG EKTE GEITOST STØLSTYPE

§ 9-5 Tørrmelksprodukter

3950 25 KG HELMELKSPULVER GEIT
 3805 20 KG MELKEPULVER 20%

Omsetningsrådet støtter Tines forslag til produkter som kan tas ut av gjeldende § 9. Omsetningsrådet vurderer at det er unødvendig at gjeldende § 9 inneholder produkter som har gått ut av produksjon eller som ikke lenger benyttes i reguleringsammenheng.

*Omsetningsrådets vurdering av Tines forslag til produkter som bør inn i gjeldende § 9**Nye produkter omfattet av § gjeldende 9-1 Melkefettprodukter*

Tine foreslår ett nytt produkt inn i §9-1 melkefettprodukter. Dette gjelder artikkelnr. 4868 25 kg smør normalsaltet, Sandnessjøen. Dette produktet er samme produktet som artikkel 1048, som allerede er omfattet av § 9-1. Forskjellen på artikkel 1048 og 4868 er at det benyttes ulike typer produksjonsteknikk. Siden produktet er det samme som artikkel 1048 og siden det vil bli benyttet for å regulere melkebalansen gjennom året fremover, anbefaler Omsetningsrådet at produktet tas inn i § 9-1.

Nye produkter omfattet av gjeldende § 9-2 Hvitostprodukter

Tine foreslår to nye Norvegia-produkter, to Jarlsberg-produkter og to Edamer-produkter inn i § 9-2 Hvitostprodukter.

Norvegia-produktene gjelder artikkelnr. 6009 10 kg Norvegia 27 % skorpefri og artikkelnr. 6010 20 kg Norvegia 27 % skorpefri. Dette er i henhold til Tine Norvegia av ordinær kvalitet tilsvarende artikkelnr. 1473 og 1458, men produktene har over- eller undervekt i forhold hva som er optimalt på pakkeriene til porsjonspakking. Over- og undervekt sorteres ut på disse artikkelnumrene, og osten går primært til rivost. Artikkelnumrene er opprettet for intern lagerstyring, og inngår i totalbeholdningen av salgsvare Norvegia.

Jarlsberg-produktene gjelder artikkelnummer 1763 20 kg Jarlsberg 27 % skorpefri og artikkelnr. 5250 20 kg Jarlsberg 27 % pall. Forslagene begrunnes med at skorpefri blokkost av Jarlsberg må produseres i 1. halvår for å håndtere melkeleveransene i denne perioden. Disse produktene lagres og distribueres seinere for porsjonspakking. Tine viser til at de i de siste årene også har måttet produsere Jarlsberg, i tillegg til Norge, for å regulere melkebalansen. Tine mener dette vil bli enda viktigere fremover ettersom Tine får reduserte markedsandeler og når eksporten av Jarlsberg avvikles i 2020. Omsetningsrådet ser at det kan bli mer krevende å regulere markedet etter at eksporten med støtte opphører. Avviklingen av produksjon for eksport innebærer at produksjonen av Jarlsberg reduseres kraftig og således også avtaket av melk til denne produksjonen i første halvår. Dette gir mindre handlingsrom for markedsregulator til å bli kvitt overskuddsmelk i første halvår. Dette er argumenter som taler for å åpne for å ta inn Jarlsbergprodukter i § 9-2. I den grad dette bidrar til at Tine kan sørge for stabile forsyninger til de som benytter seg av forsyningsplikten i andre halvår, mener Omsetningsrådet at dette er en hensiktsmessig endring.

I tillegg foreslår Tine å ta Edamerproduktene, artikkelnr. 1685 850 G Edamer og artikkelnr. 1693 1/2 pall Edamer inn i § 9-2 *Hvitostprodukter*. Tine begrunner dette med hensynet til å ha tilstrekkelige forsyninger til uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten. Tine selger 90 % av Edamerosten i oktober og november, og burde av den grunn produsert osten i tredje kvartal. For å unngå å bruke melk til Edamer i den melkefattige perioden i 3. kvartal, skjer produksjonen av Edamer i 1. halvår. På denne måten har Tine tilstrekkelig melk til forsyning av uavhengige aktører på forsyningsplikten i andre halvår. Omsetningsrådet vurderer at dette er en hensiktsmessig prioritering som både de som benytter seg av forsyningsplikten og markedsregulator har nytte av, og som bidrar til å regulere råvaremarkedet.

Nye produkter omfattet av gjeldende § 9-4 Brunostprodukter

Tine foreslår fire nye brunostprodukter i § 9-4 *Brunostprodukter*. Dette gjelder artikkelnr. 2844 1 kg Gudbrandsdalsost 28 %, artikkelnr. 2846 1/3 pall Gudbrandsdalsost 28 %, artikkelnr. 2839 1/2 kg Gudbrandsdalsost og artikkelnr. 2929 4,1 kg Gudbrandsdalsost. Tine begrunner forslagene med at skjev melkekurve med mye ku- og geitemelk i første halvår, innebærer at en G35 må produseres for lager i første halvår. Produksjon av G35 er avhengig av tilgjengelig geitemelk, tilgjengelig fløte og tilgjengelig myse fra hvitostproduksjon. Skjev melkekurve med mye melk i første halvår for både ku- og geitemelk medfører at hvitost produseres for lager i første halvår, og dette gir rikelig myse- og fløtetilgang i første halvår. I tillegg må overskudd av geitemelk i første halvår benyttes. G35 må derfor produseres for lager i første halvår. Omsetningsrådet ser at en del av brunostproduksjonen i første halvår har sammenheng med stor melketilgang av ku og geitemelk, og produksjon av hvitost, for lagring til andre halvår.

På bakgrunn av vurderingene over foreslår Omsetningsrådet endringer i gjeldende § 9. Som følge av at gjeldende § 2 i Retningslinjer for melk og melkeprodukter foreslås tatt ut, blir gjeldende § 9 til ny § 8.

Gjeldende § 9-3 *Kaseinprodukter* foreslås tatt ut. Ny § 8-3 blir dermed brunostprodukter, mens ny § 8-4 omfatter tørrmelksprodukter. Følgende ordlyd i ny § 8 foreslås:

§ 8. Reguleringsvare og forretningsmessig lagringsperiode

§ 8-1 Melkefettprodukter

<i>Art.nr.</i>	<i>Artikkelnavn</i>	<i>Forretningsmessig lagringstid (dager)</i>
1018	1/2 KG SMØR	14
10192	1/2 KG SMØR	14
1045	25 KG SMØR NORMALSALTET	14
1048	25 KG SMØR NORMALSALTET	14
1157	25 KG SMØR SYRNET USALTET IND.	14
1200	25 KG SMØR USYRNET USALTET	14
1203	25 KG SMØR TIL SMØRFLØTE	14
1205	25 KG SMØR USYRNET/USALTET IND.	14
4868	25 KG SMØR NORMALSALTET, SANDNESSJØEN	14

§ 8-2 Hvitostprodukter

<i>Art.nr.</i>	<i>Artikkelnavn</i>	<i>Forretningsmessig lagringstid (dager)</i>
1458	20 KG NORVEGIA 27 % SKORPEFRI	14
1473	10 KG NORVEGIA 27 % SK.FRI	14
1477	5 KG NORVEGIA SKORPEFRI	14
1501	10 KG LETTERE NORVEGIA 16 % SKORPEFRI	14
1527	10 KG LETTERE NORVEGIA 4 % SKORPEFRI	14
1973	20 KG NORVEGIA 16 % SKORPEFRI	14
6009	10 KG NORVEGIA 27 % SK.FRI	14
6010	20 KG NORVEGIA 27 % SKORPEFRI	14
1763	20 KG JARLSBERG 27 % SKORPEFRI	14
5250	20 KG JARLSBERG 27 % PALL	14
1685	850 G EDAMER	14
1693	1/2 PALL EDAMER	14

Landbruksdirektoratet kan, etter søknad fra markedsregulator, tilføye magre Norvegia-artikler til listen i denne bestemmelsen som et tiltak for å frigjøre melkefett og bedre fettbalansen i markedet.

§ 8-3 Brunostprodukter

<i>Art.nr.</i>	<i>Artikkelnavn</i>	<i>Forretningsmessig lagringstid (dager)</i>
2808	1/2 KG EKTE GEITOST	14
2810	750 G EKTE GEITOST	14
2825	EKTE GEITOST 27 % LØSVEKT	14

2844	1 KG GUDBRANDSDALSOST 28 %	14
2846	1/3 PALL GUDBRANDSDALSOST 28 %	14
2839	1/2 KG GUDBRANDSDALSOST	14
2929	4,1 KG GUDBRANDSDALSOST	14

§ 8-4 Tørrmelksprodukter

Art.nr.	Artikkelnavn	Forretningsmessig lagringstid (dager)
3800	25 KG MELKEPULVER 20 %	21
3801	750 KG MELKEPULVER 20 %	21
3811	25 KG SK.MELKPULV. AGGLOMERAT	21
3812	750 KG SK.MELKPULVER AGGLOMER	21
3819	25 KG SK.MELKPULVER HØYVARMET	21
38192	600 KG SKUMMETMELKPULVER HV	21
3821	650 KG SK.MELKPULVER AGGLOMER	21

4.3.7. Kontrollbestemmelser mm – i gjeldende § 8 Prognoser, kontroll og avvikling

4.3.7.1. Bakgrunn

En konsekvens av at tiltakene prisedskrivning ved salg til spesialmarkeder (gjeldende § 4-6) og prisedskrivning ved salg av melk til skoler og barnehager (gjeldende § 4-7) foreslås flyttet til nye forskrifter er at gjeldende § 8 må oppdateres for å tilpasses denne endringen. I tillegg foreslår Omsetningsrådet å utvikle to tiltak som er åpne for aktører i prisutjevningsordningen for melk. Samlet sett innebærer disse endringene at retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter kun inneholder tiltak som markedsregulator kan gjennomføre. Ordlyden i gjeldende § 8 må således tilpasses de foreslåtte endringene.

4.3.7.2. Gjeldende rett

Kontrollbestemmelsene i gjeldende § 8 har følgende ordlyd:

«§ 8. Prognoser, kontroll og avvikling

§ 8-1 Prognoser

Uavhengig aktør som deltar i ordningene for prisedskrivning av melkefett til margarinindustrien, prisedskrivning ved salg av kasein eller skolemekordningen må sende halvårslige prognoser basert på inngåtte avtaler til markedsregulator innen 1. oktober og 1. mai med kopi til Landbruksdirektoratet. Markedsregulator sender inn samlede prognoser i forbindelse med forslag til omsetningsavgift.

Samlede prognoser skal være Landbruksdirektoratet i hende senest 15. oktober for påfølgende år og senest 15. mai revidert for andre halvår.

§ 8-2 Rapportering og kontroll

Aktøren har ansvaret for å tilse at nedskrevet vare anvendes til angitte formål. Uavhengige aktør innen skolemekordningen skal innen 1. februar sende revisorbekreftet årsoppgave, spesifisert per halvår til markedsregulator. Oppgavene skal inneholde opplysninger om kvantum og gjennomsnittlig pris.

For skolemelkordningen skal oppgaven inneholde dokumentasjon på aktørens salg innenfor de aktuelle varegrupper og informasjon om gjeldende detaljistpris og pris på melk innenfor ordningen.

Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt kan kreve fremlagt all relevant informasjon for kontroll.

§ 8-3 Avvikling

Omsetningsrådet kan beslutte at ordningene med prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien og prisnedskrivning ved salg av kasein avvikles med tre måneders varsel regnet fra utgangen av den måned beslutningen fattes.»

4.3.7.3. Omsetningsrådets vurderinger

En konsekvens av at Omsetningsrådet foreslår at to tiltak flyttes fra Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter til to nye forskrifter, er at bestemmelser i gjeldende § 8 som omhandler de tiltakene som flyttes også må tilpasses denne foreslåtte endringen. Dette gjelder bestemmelser i gjeldende § 8-1 og § 8-2.

I tillegg foreslår Omsetningsrådet å avvikle tiltakene prisnedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien og prisnedskrivning ved salg av kasein. Dette innebærer at bestemmelsen i gjeldende § 8-3 blir overflødig. Denne foreslås derfor tatt ut av retningslinjen.

Som følge av enhetlig behandling av de ulike sektorene foreslås det å ta inn at markedsregulator plikter å komme med innspill til budsjett for markedsreguleringen for kommende år. Dette gjøres av markedsregulator allerede, slik at bestemmelsen kan sies å være en stadfesting av praksis.

Omsetningsrådet foreslår dermed en ny § 7 med følgende ordlyd:

«§ 7. Prognoser og kontroll

§ 7-1 Prognoser

Markedsregulator sender inn forslag til budsjett for markedsreguleringen på basis av samlede prognoser for kostnader og inntekter kommende år innen 15. oktober.

Markedsregulator sender inn forslag til revidert budsjett for markedsreguleringen på basis av forbruk hittil i året og oppdaterte prognoser for kostnader og inntekter i andre halvår innen 15. mai.

§ 7-2 Rapportering og kontroll

Markedsregulator har ansvaret for å tilse at nedskrevet vare anvendes til angitte formål.

Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt kan kreve fremlagt all relevant informasjon for kontroll.»

4.4. Forslag til endringer i «nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren»

4.4.1.1. Bakgrunn

Arbeidsgruppe melks vurdering

Arbeidsgruppe melk behandler godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren i kapittel 7. Kompensasjonen er en godtgjørelse til markedsregulator for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten. Gjeldende retningslinjer for markedsregulators reguleringskapasitet ble fastsatt av Omsetningsrådet 01.12.2004, bl.a. basert på modell og prinsipper som fremgår av NILF-rapport 2004–03. Meieristruktur og andre forhold i modellen har endret seg siden 2004. Det er derfor behov for å oppdatere enkelte elementer i modellen.

Arbeidsgruppen registrerer at Omsetningsrådet i flere år har fastsatt kompensasjonen skjønnsmessig og på et lavere nivå enn beregningsmodellen viser. Arbeidsgruppen mener det er uheldig med en skjønnsmessig fastsettelse av kompensasjonen, siden en da risikerer at kompensasjonen ikke er i samsvar med kostnadene til reguleringskapasitet.

Arbeidsgruppen mener en modell som fungerer vil representere en forenkling. Dette vil medføre en forenklet saksbehandling, siden en ikke trenger skjønnsmessige vurderinger. Arbeidsgruppen vurderer også at en fungerende modell vil skape større forutsigbarhet for aktørene.

Arbeidsgruppen anbefaler at en ekstern instans gjennomgår modellen og kommer med forslag til ny beregningsmodell. Arbeidsgruppen mener gjennomgangen av modellen for godtgjørelse for reguleringskapasitet bør vurderes i sammenheng med vurdering av 80 prosentreglen.

Referansegruppens vurdering

Referansegruppen skriver blant annet følgende om ordningen med kompensasjon for reguleringskapasitet i sin rapport side 123:

«Referansegruppen er enig i at det er behov for å se på dette regelverket på nytt med det formål å få på plass et regelverk som sørger for at markedsregulator får dekket sine reelle kostnader knyttet til markedsreguleringen. I henhold til dagens praksis får markedsregulator ikke fullt ut dekket sine kostnader knyttet til reguleringskapasitet. Dette er først og fremst en ulempe for markedsregulator, men også de uavhengige aktørene ønsker full kostnadsdekning. Disse ser en risiko for at manglende kostnadsdekning må dekkes opp gjennom økt råvarepris.

Referansegruppen ser at en reell kostnadsdekning krever kompliserte beregninger. Gruppen mener likevel at det bør tilstrebes å finne en omforent modell som i størst mulig grad sikrer en kostnadsdekning.»

4.4.1.2. Gjeldende rett

Bestemmelser om godtgjørelse for markedsregulators reguleringskapasitet er fastsatt i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter gjeldende § 6, hvis ordlyd er:

«§ 6. Kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator
Markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten.

Godtgjørelsen knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke er dekket på annen måte.»

I tillegg vedtok Omsetningsrådet 01.12.2004 «*Nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren*». Disse bestemmelsene har status som en retningslinje og har detaljerte bestemmelser om hvordan kompensasjon for reguleringskapasitet skal beregnes.

4.4.1.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet behandlet forslag til endringer i nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet i melkesektoren i møte 20.05.2019.

Omsetningsrådet ønsker å finne en bedre modell, slik at en i større grad kan unngå skjønn. Landbruksdirektoratet ble i møtet i Omsetningsrådet 12.04.2019 bedt om å ha en dialog med Tine med sikte på å komme frem til en justering av gjeldende modell.

I etterkant av møte i Omsetningsrådet 12.04.2019 har Tine og Landbruksdirektoratet hatt en dialog med en gjennomgang av enkeltelementer i modellen. Flere av parameterne i modellen er ikke endret siden 2004.

Tine har gjennomgått grunnlaget for to av beregningsfaktorene som benyttes i den årlige beregningen av kompensasjon for reguleringskapasitet. Dette gjelder kapitalandel for driftsmidler knyttet til faste produkter og normal kapasitetsutnyttelse i produksjon av ost, smør og tørrmelk. Underliggende metodikk for gjennomgangen er den samme som ble benyttet da ECON i rapport 2003-053 rev. 3 gjennomførte de analyser og vurderinger som så langt har vært benyttet. Landbruksdirektoratet på sin side har gjennomgått tallmateriale fra prisutjevningsordningen for melk for å se på variasjon i produksjon hos aktørene i prisutjevningsordningen for melk.

Kapitalandel driftsmidler knyttet til faste produkter - Ny gjennomgang

Tine viser til at de for å kunne håndtere all melk til alle tider gjennom året har en høyere produksjonskapasitet enn hva de ville trengt hvis det kun var den kommersielle aktiviteten som skulle legges til grunn for dimensjoneringen av kapasiteten. Denne merkapasiteten er samlet innen produksjon av ost, smør og tørrmelk. Videre viser Tine til at de i forbindelse med oppdateringen av kapitalandelen for denne kapasiteten har summert bokført verdi 31.12.2018 på alle maskiner og utstyr, bygninger og bygningsinventar og tomteverdi relatert til denne virksomheten. I tillegg er de faste produktene tilført sin relative andel av Tines IT-relaterte infrastruktur, da denne er nødvendig for å kunne operere produksjonsvirksomheten. I ECONs beregning i rapport 2003-053 rev. 3 ble kapitalandelen for faste produkter beregnet til 51 prosent.

På tilsvarende måte som i gjeldende modell, er driftsmidler relatert til virksomheten i Tine Råvare holdt utenfor i det samlede kapitalgrunnlaget.

I ny gjennomgang av dette elementet er kapitalandelen for faste produkter beregnet til 40 prosent. Landbruksdirektoratet har gjennomgått tallgrunnlaget og beregningene fra Tine, og verifisert beregningene.

Omsetningsrådet mener gjennomgangen av dette elementet i modellen gir grunnlag for endring av denne parameteren. Omsetningsrådet mener derfor at regelverket må oppdateres tilsvarende i retningslinjen «*Nærmere bestemmelser om godtgjørelse for reguleringskapasitet i melkesektoren*» punkt 2.

Normal kapasitetsutnyttelse i produksjon av ost, smør og tørrmelk – Ny gjennomgang

Tine viser til at de har benyttet samme metodikk som i ECONs rapport for å se på hva den normale skiftbemanningen er på de ulike anleggene for produksjon av ost, smør og tørrmelk.

Det er kun de anleggene som kan produsere reguleringsprodukter som er tatt med i beregningen. Tine viser til at antall anlegg er betydelig redusert siden ECON gjorde sin analyse, og det er en viktig bidragsyter til at normal kapasitetsutnyttelse er økt fra de 86 prosent som ble konklusjonen i ECONs rapport. I Tines oppdaterte beregning er normal kapasitetsutnyttelse for faste produkter beregnet til 90 prosent. Landbruksdirektoratet har gjennomgått grunnlaget for ny beregning, og verifisert beregningene.

Omsetningsrådet mener også gjennomgangen av dette elementet i modellen gir grunnlag for endringer av denne parameteren. Omsetningsrådet mener derfor at regelverket må oppdateres slik at normal kapasitetsutnyttelse økes til 90 prosent i beregningsmodellen for godtgjørelse for reguleringskapasitet.

Utlukne variasjoner i kompensasjonens størrelse fra år til år

En av grunnene til at skjønn har vært brukt de siste årene er variasjonen i kompensasjonens størrelse fra år til år. For å jevne ut årlige svingninger mener Omsetningsrådet at en kan basere kompensasjonen det enkelte år på et gjennomsnitt av de siste tre års utbetalinger. For eksempel kan en ved beregningen av kompensasjonens størrelse for 2020, sammenligne denne beregningen med utbetalingene for 2018 og 2019. Kompensasjonen for 2020 fastsettes deretter som et gjennomsnitt av beregningen for 2020 og utbetalingene for 2018 og 2019. Enkelte år kan spesielle hendelser medføre at kompensasjonens størrelse øker eller reduseres relativt mye. Ved å legge til grunn en gjennomsnittsbetraktning, kan en jevne ut effekten av slike hendelser. Med mindre Tine gjør større endringer i struktur eller større investeringer, vil sannsynligvis ikke kostnadene til kapasitet endres vesentlig fra år til år. Omsetningsrådet mener derfor det kan være hensiktsmessig med en slik utjevning av kostnader over år. Omsetningsrådet slutter seg til at dette prinsippet innarbeides i regelverket.

Variasjon i produksjon hos aktørene i prisutjevningsordningen for melk

Landbruksdirektoratet har gjennomgått grunnlaget for de melkevolumene som benyttes i den årlige beregningen av kompensasjon for reguleringskapasitet. I gjeldende modell benyttes differansen i anvendt melk til Tines produksjon av faste produkter (modnede oster, tørrmelk) for måneden med størst produksjon og gjennomsnittsmåneden for året som det kompenseres for.

Gjeldende metode for beregning av melkevolum knyttet til markedsreguleringsfunksjonen i Tine ble fastsatt av Omsetningsrådet i sak 27 i 2013. Tine begrunnet den fordelingen som ble vedtatt med at 1/3 av differansen mellom maksimalt behov og gjennomsnittet kan tilskrives en variasjon som Tine som kommersiell aktør trenger å ha, mens de resterende 2/3 er som følge av variasjoner i melkekurven.

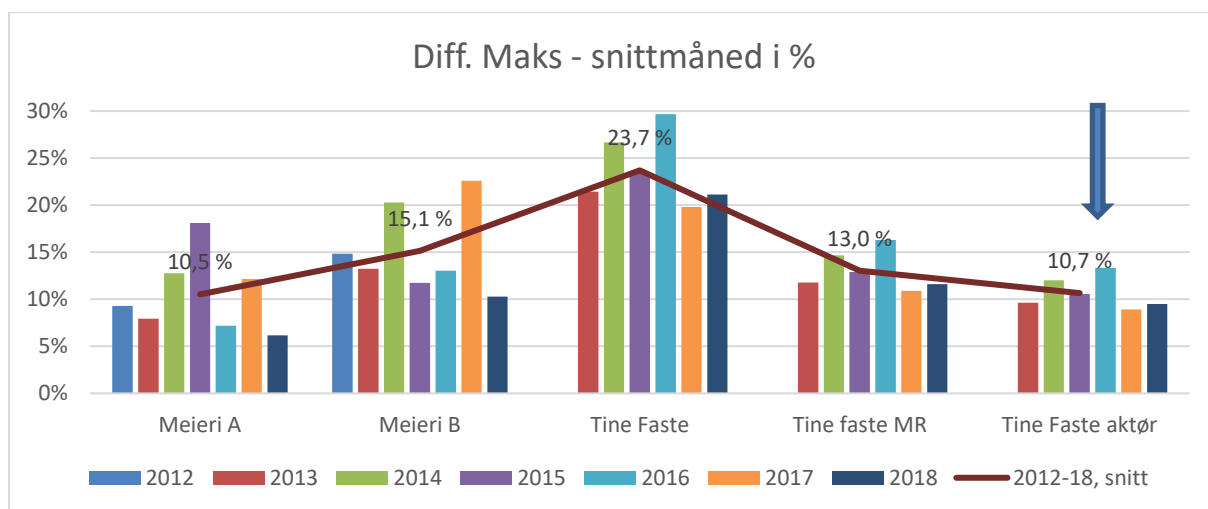
Landbruksdirektoratet vurderte variasjonen i produksjon hos aktørene i prisutjevningsordningen for melk til møte i Omsetningsrådet 20.05.2019. I ettertid har Tine og Landbruksdirektoratet kvalitetssikret tallgrunnlag og metode.

Tine har gjort beregninger basert på leveranser på forsyningsplikten. Landbruksdirektoratet har gått gjennom Tines beregninger basert på omsatt melk til andre aktører og sammenlignet med direktoratets tallgrunnlag som er fra prisutjevningsordningen for melk. Det er ikke store avvik på de to tallgrunnlagene. Omsetningsrådet mener tallgrunnlaget fra prisutjevningsordningen er mest hensiktsmessig å bruke som grunnlag for modellen, siden dette er offisielle tall og det er således lettere for direktoratet å kvalitetssikre datagrunnlaget. Videre vil det være mest korrekt å benytte PU-tall i de tilfellene en velger å korrigere for produksjoner som opphører/starter opp i løpet av året. Tallgrunnlag basert på omsatt melk til andre aktører vil ikke være tilstrekkelig spesifikke til å kunne foreta slike korreksjoner.

Tine mener det er rimelig å korrigere for 2017 da det skjedde et skifte av aktør som utførte leieproduksjon i løpet av året. Videre mener Tine det er grunn til å vurdere en korreksjon for Tine sin anvendelse av melk i 2012. Dette året ble variasjonen langt mindre enn normalt på grunn av redusert produksjon i første halvår som en følge av grovførsituasjonen sommeren 2011. Omsetningsrådet er i utgangspunktet skeptisk til å utelate enkeltår, siden det alltid vil være et spørsmål hva som er «normalt». Omsetningsrådet kan likevel akseptere de foreslåtte korreksjonene, siden tidsrekken er begrenset til en forholdsvis kort periode fra 2012–2018.

Landbruksdirektoratet har gjennomgått beregningene på nytt og inkludert de korreksjonene som er nevnt over. Sammenligningen viser at meieri A og B har en gjennomsnittlig variasjon i melkevolum mellom måned med maksimal produksjon og gjennomsnittsmåned på 10,5–15,1 prosent i perioden 2012–2018. For Tines produksjon av faste produkter er variasjonen i melkevolum på 23,7 prosent for perioden 2013–2018. Med dette som grunnlag er det grunn til å anta at Tines variasjon i melk anvendt til faste produkter knyttet til Tines oppgaver som markedsregulator er i området 45–55 prosent.

Tine foreslår i notatet av 26. mai å legge til grunn at 55 prosent av Tines variasjon i melkevolum ved produksjon av faste produkter kan tilskrives Tines oppgaver som markedsregulator. Dersom en legger Tines forslag til grunn, vil Tines variasjon i melkekurven bli fordelt med 13 prosent knyttet til markedsreguleringen og 10,7 prosent til Tine som kommersiell aktør av faste melkeprodukter. Ut i fra disse forutsetningene vil da Tine som kommersiell aktør av faste melkeprodukter ha en variasjon i melkekurven gjennom året som ligger i området mellom de to andre meieriene i sammenligningen som produserer faste melkeprodukter, jf. figuren under. Det er grunn til å anta at selskaper som kan fordele sin selskapsrisiko på flere produksjoner og produkter kan ha noe lavere selskapsrisiko enn selskaper som utelukkende har én produksjon.



Kilde: Prisutjevningsordningen for melk

På bakgrunn av forholdene nevnt ovenfor mener Omsetningsrådet at det er sannsynliggjort at 55 prosent av Tines variasjon i melk anvendt til faste produkter kan tilskrives deres oppgaver som regulator. Regelverket foreslås derfor endret i tråd med dette.

Omsetningsrådet foreslår i tillegg at bestemmelsene i retningslinjen «Nærmere bestemmelser om godtgjørelse av markedsregulators reguleringskapasitet» tas inn i ny § 5 i «Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter». Dette vil medføre at alle detaljer om denne kompensasjonen reguleres ett sted. Begrunnelsen for endringen er at den vurderes som en forenkling, samtidig som regelverket blir lettere å finne fram i og sette seg

inn i når dette er samlet et sted. Det synes også unødvendig å ha en egen retningslinje for dette tiltaket.

Det er også foreslått noen endringer i språk og struktur.

Omsetningsrådet foreslår følgende ordlyd i Retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter ny § 5:

«§ 5. Kompensasjon for reguleringskapasitet hos markedsregulator

Markedsregulator kan ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottaksplikten.

Godtgjørelsen knyttes til kostnader ved ubenyttet kapasitet som ikke er dekket på annen måte.

§ 5-1 Godtgjørelse for reguleringskapasitet

Omsetningsrådet kan årlig og etter søknad godtgjøre markedsregulator for kostnader ved nødvendig reguleringskapasitet.

Godtgjørelsen skal tilsvare summen av kapitalkostnader, avskrivninger og vedlikehold i henhold til § 5-2 og § 5-3 fratrukket relevante kostnader som er dekket i løpende bevilgninger for ordinære regulerings tiltak.

Nødvendig reguleringskapasitet er knyttet til sesongvariasjon i melkemottak, og tilsvarer differansen mellom maksimal månedlig netto melketilgang til markedsregulators meierier og maksimalt månedlig forbruk til faste produkter hos markedsregulator.

55 prosent av Tines variasjon i melkevolum ved produksjon av faste produkter kan tilskrives reguleringsbehovet Tine har som markedsregulator

§ 5-2 Kapitalvolum og avkastningskrav

Kapitalvolum tilhørende nødvendig reguleringskapasitet beregnes ut fra bokførte verdier av varige driftsmidler i Tine SAs konsernregnskap, korrigert for kapital knyttet til Tines råvarehåndtering. Kapitalen fordeles videre på produksjon av henholdsvis flytende, faste og ikke-melkebaserte produkter med fordelingsnøkkelen 40 prosent til faste produkter. Med utgangspunkt i beregnet kapitalvolum til faste produkter, beregnes kapitalvolum knyttet til reguleringskapasiteten ut fra andelen av variasjon i melkevolum ved produksjon av faste produkter som skyldes regulering, jf. § 5-1 fjerde ledd. I beregningene av kapitalvolum beskrevet over, legges det til grunn at markedsregulator har full kapasitetsutnyttelse ved sine anlegg, dvs. som en etablert aktør. Ved beregning av nødvendig kapitalvolum knyttet til Tines reguleringskapasitet legger en til grunn at normal kapasitetsutnyttelse for Tines anlegg for faste produkter er 90 prosent.

Avkastningskravet består av et egenkapitalavkastningskrav lik risikofri rente (3 års statsrente) uten risikopremie, og et fremmedkapitalavkastningskrav lik NIBOR 6 måneder effektiv rente + 1,3 prosentpoeng. Forholdet mellom egen- og fremmedkapital tilsvarer fordelingen i Tine SAs konsernregnskap mellom egenkapital og gjeld.

§ 5-3 Kapitalkostnader og vedlikehold

Kapitalkostnader beregnes ut fra relevant kapitalvolum og avkastningskrav. Kapitalkostnader inklusive avskrivninger beregnes ved bruk av en annuitetsberegning

med en avskrivningstid på 12 år, med grunnlag i nødvendig kapitalvolum knyttet til Tines reguleringsvirksomhet og avkastningskravet, jf. § 5-2.

Ved beregning av vedlikehold, tilordnes reguleringskapasiteten en forholdsmessig andel av vedlikeholdskostnadene basert på fordelingen av varige driftsmidler knyttet til Tines reguleringskapasitet ved produksjon av faste produkter, jf. § 5-2 og varige driftsmidler for Tine SA totalt.

§ 5-4 Reduksjon i godtgjørelse

Dersom særlige forhold tilsier det, kan godtgjørelsen reduseres i forhold til hva som følger av § 5-1, § 5-2 og § 5-3.

§ 5-5 Gjennomsnittsberegning

Godtgjørelsen for markedsregulators reguleringskapasitet det enkelte år fastsettes som et gjennomsnitt av de to foregående års utbetaling og inneværende års modellberegning.»

Omsetningsrådet er kjent med at Landbruks- og matdepartementet har sendt på høring flere alternative løsninger til hvordan spørsmål om kompensasjon for reguleringskapasitet kan løses. Eventuelle endringer i rammeforskriften som følge av departementets høring kan få konsekvenser for Omsetningsrådets forslag til endringer i markedsreguleringsforskriften for dette tiltaket.

5. Endring av regler i eggsektoren

5.1. Førtidsslakting av verpehøns

5.1.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Et viktig formål med denne regelverksgjennomgangen har vært å legge til rette for at Omsetningsrådet har et oppdatert og hensiktsmessig juridisk myndighetsgrunnlag til å utføre sine oppgaver i markedsreguleringen, tilpasset dagens behov.²¹ Å kodifisere praksis og å legge til rette for bedre forutberegnelighet, ser Omsetningsrådet som en del av dette arbeidet.

Behandling i Arbeidsgruppen

Arbeidsgruppe kjøtt og egg mener det er behov for virkemidler for å regulere eggproduksjon i forhold til sesongvariasjoner i etterspørselen. De uttaler at «[d]et har vært større produksjon enn etterspørsel etter egg over mange år. Man har et ønske om å forsyne forbrukermarkedet med norske, salmonellafrie egg, også i etterspørselstoppene. En viss overproduksjon er derfor nødvendig, men tilbudsoverskuddet bør ikke bli for stort.»

Arbeidsgruppen anser førtidsslakting av verpehøns som et effektivt tiltak i denne sammenheng. Etter Arbeidsgruppens vurdering er førtidsslakting en nødvendig og permanent løsning. På denne bakgrunn mener de det bør vurderes om vilkårene skal nedfelles i en retningslinje eller en forskrift fremfor å vedtas i hvert enkelt tilfelle. Videre anbefaler arbeidsgruppen at Rådet for førtidsslakting videreføres for å sikre konkurransenøytralitet.

²¹ Innst. 251 S (2015-2016) og protokoll fra Omsetningsrådets møte 14.12.2017.

5.1.2. Gjeldende rett

Frivillig førtidsslakting av verpehøns er et produksjonsregulerende tiltak som går ut på å stanse hønenes produksjon av egg på et tidligere tidspunkt enn ved vanlig drift. Dette medfører at færre egg kommer ut i markedet, og bidrar således til å dempe overproduksjon. Ved førtidsslakting avlives hønene i alderen 58 til 75 uker, slik at produksjonen blir 3 til 20 uker kortere enn normalt.

Ordningen med frivillig førtidsslakting av verpehøns er hjemlet i retningslinjer for markedsregulering av egg § 2 andre ledd, jf. markedsreguleringsforskriften § 7-1. Av retningslinjen fremgår det at ordningen iverksettes «etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet i hvert enkelt tilfelle».

Prosessen fram til søknad om tiltaket er som følger: Nortura prognoserer markedsbalansen for egg og ser at det ligger an til overproduksjon av egg kommende år ut over det direktekonsummarkedet og industrien kan håndtere. De innkaller til møte i Råd for Frivillig Førtidsslakting (RFFF), som består av representanter fra Nortura og Kjøtt- og Fjørfebransjens Landsforbund. Rådet anbefaler tidspunkt for igangsetting og omfang av tiltaket. Markedsregulator søker etter dette Omsetningsrådet om forhåndsgodkjenning av tiltaket og ramme for kilogram egg som kan tas ut, satsintervall for kompensasjon til eggprodusentene som deltar i ordningen samt varighet av tiltaket, normalt et kalenderår.

Etter vedtak i Omsetningsrådet, åpnes det for at eggprodusenter kan melde seg på ordningen, basert på de rammene som er gitt i vedtaket. Ordningen er åpen for alle eggprodusenter som oppfyller nærmere angitte vilkår, som f.eks. alder på hønene. Praksis har videre vært å stille krav til slaktetidspunkt og når produsenten kan ha neste innsett. Innenfor rammer satt av rådet, beslutter Nortura hvilke av de påmeldte produsentene som kan delta i ordningen, og inngår avtaler med disse. Ved større oppslutning om ordningen enn vedtatt førtidsslakting, skal Nortura legge til rette for en mest mulig lik fordeling av deltakelsen mellom de forskjellige pakkeriene sett i forhold til andel av samlet innveing, innen rammer satt av Omsetningsrådet.

Nortura utmåler kompensasjon til eggprodusentene ved at beregnet tapt eggleveranse i ukene fra slaktetidspunktet og frem til ordinær slaktealder multipliseres med en sats fastsatt av Nortura, innenfor intervallet som er forhåndsgodkjent av Omsetningsrådet. Nortura utbetaler fortløpende til produsentene på bakgrunn av dokumentert gjennomført slakting. Etter gjennomført førtidsslakting mottar Nortura oppgjør etter vedtak om utbetaling i Omsetningsrådet.

5.1.3. Omsetningsrådets vurderinger

Ordningen med å bruke førtidsslakting for å jevne ut eggproduksjonen gjennom året, er en relativt sett kostnadseffektiv ordning, og har den fordel at den fjerner overskuddet før det oppstår. Som konkludert i sak 67/14 fra Omsetningsrådets møte 12.12.2014, er det behov for et visst overskudd i markedet for å dekke etterspørselen etter norske konsumegg under forbrukstoppene. Omsetningsrådet vurderer ordningen med førtidsslakting til å være et effektivt virkemiddel i markedsreguleringen.

Omsetningsrådet går inn for at ordningen med frivillig førtidsslakting av verpehøns fastsettes i forskrifts form. Det vises til drøftelsen i punkt 14.3, hvor rådet har kommet til at ordningen materielt sett må anses som forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Videre legger Omsetningsrådet til grunn at markedsregulators avgjørelser om kompensasjon til produsenter som deltar i ordningen, vil være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første

ledd bokstav b.²² Dette medfører at flere av forvaltningslovens regler kommer til anvendelse, herunder klageretten etter § 28.

Av hensyn til forutberegnelighet, foreslår Omsetningsrådet at klageadgangen uttrykkelig fremgår av forskriften. Videre bør forskriften inneholde bestemmelser om opplysningsplikt, kontroll og tilbakebetaling. Ellers ser rådet ikke behov for å gjøre materielle endringer i ordningen, kun av regelteknisk art. Det innebærer bl.a. at tiltaket fortsatt skal forhåndsgodkjennes av Omsetningsrådet før iverksettelse.

Vilkårene for ordningen for førtidsslakting er i hovedsak konstante fra år til år. Dette gjelder eksempelvis kriteriene for deltagelse og administrasjon av ordningen. Enkelte vilkår kan imidlertid måtte endres hvert år, som mengde, kompensasjonssats, slaktealder på verpehønene mv. Av hensyn til fleksibilitet bør disse vilkårene fastsettes av Omsetningsrådet ved iverksettelse av førtidsslaktingen, men hjemles i forskriften.

Se forslag til forskriftsfesting av ordningen i vedlegg 2 til høringsnotatet.

Som følge av at ordningen med frivillig førtidsslakting av verpehøns foreslås tatt inn i egen forskrift, foreslår Omsetningsrådet også enkelte mindre endringer i retningslinjer for markedsregulering av egg, se vedlegg 8.

5.2. Skillevirksomhet for egg

5.2.1. Bakgrunn

Som nevnt over har Omsetningsrådet i tråd med mandatet gjennomgått den någjeldende markedsreguleringsforskriften og tilhørende retningslinjer. I gjennomgangen er det blant annet lagt vekt på å sikre myndighetsgrunnlaget for markedsreguleringen og å legge til rette for bedre forutberegnelighet for de ulike aktørene.

5.2.2. Gjeldende rett

Priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter er et avsetningstiltak som bidrar til å utjevne svingninger i markedet gjennom året. Ordningen følger i dag av retningslinjer for markedsregulering av egg § 2-4.

Det fremgår av retningslinjen at det kan gis priskompensasjon ved produksjon av skilleprodukter (eggeplomme og -hvite). Ordningen er åpen for alle godkjente norske eggproduktprodusenter som skiller plomme og hvite. Priskompensasjonen utbetales uavhengig av om produktet omsettes utenlands eller innenlands, men utbetales kun for norskproduserte egg.

Satsene for priskompensasjon settes på bakgrunn av aktørenes salgsprognoser samt Landbruksdirektoratets vurdering av prisforhold på skallegg innenlands og plomme- og hviteprodukter innenlands og utenlands. Utgangspunktet er at priskompensasjonen, sammen med råvareverdien av plomme- og hviteproduktene, skal medføre at verdien av skilleproduktene er tilnærmet lik verdien av skallegg. Omsetningsrådet fastsetter satsene forskuddsvis én gang per halvår. Rådet avgjør videre om kompensasjon skal gis til hvite, plomme eller begge skilleproduktene.

²² Se nærmere om dette i punkt 12.2.3.

For å motta priskompensasjon må det søkes om godkjenning for skillevirksomheten. Søknadsfristen er fire uker før oppstart av skilleproduksjon. Retningslinjen stiller videre krav til hva søknaden skal inneholde. Søker må fremlegge en beskrivelse av plan for virksomhet samt dokumentasjon på godkjenning fra Mattilsynet, resepter for produktene og prognoser. Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetningsrådet, avgjør søknadene. Direktoratet fører også kontroll med ordningen.

5.2.3. Omsetningsrådets vurderinger

Skillevirksomhet for egg er, i likhet med skolemelk og spesialmarkeder for melk og egg, en ordning som i dag er regulert i retningslinjer. Som Omsetningsrådet har drøftet andre steder i høringsnotatet (se særlig punkt 14), ser Omsetningsrådet imidlertid at det er behov for å fastsette disse reglene i forskrifts form (konvertere fra retningslinjer til forskrifter). Dette skjer hovedsakelig ved at reglene som tidligere fremgikk av de respektive retningslinjene nå blir formulert som forskrifter, sendt på høring, og fastsatt i henhold til forvaltningslovens regler om forskrifter, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Sammenliknet med de andre forskriftsendringene som foreslås, gis disse endringene en relativt beskjeden omtale i nærværende høringsnotat. Dette har sin bakgrunn i at regelverket må antas å være godt kjent og praktisert over lang tid av de partene som berøres av endringene. Det henvises til forskriftsutkastene i vedleggene til høringsnotatet.

DEL III: Sektorovergripende tiltak og ordninger

6. Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

6.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

En del av arbeidet med å tilpasse Omsetningsrådets regelverk til dagens behov har vært å gjennomgå retningslinjer og forskrifter for å sikre at Omsetningsrådet har et oppdatert og hensiktsmessig juridisk myndighetsgrunnlag til å utføre sine oppgaver i markedsreguleringen. I denne forbindelse har også retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet blitt gjennomgått.

Behandling i Arbeidsgruppen

Arbeidsgruppe opplysningsvirksomhet gjennomgikk retningslinjen med hensyn til modernisering og oppdatering til dagens praksis. Det ble vist til at retningslinjene sist ble endret i 2008, og at enkelte formuleringer kan være enda eldre. Det ble uttalt at «Formuleringene og eksemplene er fra en tid hvor det ble kommunisert på en annen måte og over færre plattformer enn i dag.» Arbeidsgruppen så det som viktig med en modernisering av språket i retningslinjen. På denne bakgrunn foreslo Arbeidsgruppen endringer i formuleringene i § 2 nr. 1.

6.2. Gjeldende rett

Faglige tiltak og opplysningsvirksomhet reguleres i «Retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet», fastsatt av Omsetningsrådet 22.10.2008.

Omsetningsrådet kan med hjemmel i retningslinjen bevilge avgiftsmidler til reguleringstiltak av mer langsiktig karakter, som bygger opp under omsetningslovens formål. Det er tre hovedområder som kan motta tilskudd:

1. Opplysningsvirksomhet, som retter seg mot forbruker og i hovedsak gis til opplysningskontorene
2. Faglig tiltak, som retter seg mot primærprodusent og industri, hvor Animalia AS er største mottaker
3. Avlsarbeid, som gis til utvalgte prosjekter i avlsorganisasjoner.

6.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet ser at det er behov for enkelte endringer for å sikre at retningslinjen er i samsvar med dagens praksis. Rådet foreslår for det første å tilføye et nytt ledd i § 2 nr. 1, med følgende ordlyd:

«Mellom den produsentorganisasjon som administrerer tiltaket og den motsvarende organisasjon for de uavhengige omsetningsleddene, kan det etableres et samarbeidsråd som drøfter budsjett og tiltak.»

Tilsvarende ordlyd følger av någjeldende § 2 nr. 2 andre ledd. Dagens praksis er imidlertid at et samarbeidsråd som drøfter budsjett og tiltak både kan etableres for faglige tiltak (jf. § 2 nr. 2) og salgs- og etterspørselsfremmende tiltak (§ 2 nr. 1).

Videre ser Omsetningsrådet at også andre forhold i § 2 ikke er helt dekkende for hvordan opplysningsvirksomheten utføres i praksis. Eksempelvis følger det av § 2 nr. 1 at det kan ytes

tilskudd til reklame- og salgsfremmende tiltak. Omsetningsrådet ser at denne formuleringen er for snever og ønsker en noe videre ordlyd.

Forslag til revidert § 2 inntas i sin helhet under:

«§ 2. Tiltak som det kan ytes tilskudd til

Av midler fra omsetningsavgiften kan det ytes tilskudd til:

1. Salgs- og etterspørselsfremmende tiltak:

Med salgs- og etterspørselsfremmende tiltak menes tiltak som tar sikte på å øke omsetningen gjennom bruk av de kommunikasjonskanaler som til enhver tid regnes som hensiktsmessige. Informasjonen skal være saklig og faktabasert. Tiltakene skal være generiske, ikke reflektere varemerke eller omsetningsledd og ikke ha noen form for diskriminerende effekt.

Mellom den produsentorganisasjon som administrerer tiltaket og den motsvarende organisasjon for de uavhengige omsetningsleddene, kan det etableres et samarbeidsråd som drøfter budsjett og tiltak.

2. Faglige tiltak:

Med dette forstås tiltak som kommer produsenten til gode enten direkte eller indirekte med sikte på produksjon av kvalitetsvarer, hensiktsmessig varebehandling og informasjon om markedsforhold.

Mellom den produsentorganisasjon som administrerer tiltaket og den motsvarende organisasjon for de uavhengige omsetningsleddene, kan det etableres et samarbeidsråd som drøfter budsjett og tiltak.

3. Forsøksvirksomhet, forskning og avlsarbeid:

Adgangen til å yte tilskudd til forsøksvirksomhet og forskning er begrenset til prosjekter som tar sikte på å fremme kvalitetsproduksjon, bedre varebehandling eller økt salg og etterspørsel av produktene. Det kan også gis støtte til avlsarbeid.

4. Administrasjonsutgifter:

Administrasjonskostnader forbundet med tiltakene i denne retningslinjen kan dekkes av omsetningsavgiften.

5. Andre tiltak:

Det kan iverksettes andre enkelttiltak som Omsetningsrådets vurderer å tilfredsstillende omsetningslovens formålsparagraf.»

Det er videre gjort enkelte språklige endringer i retningslinjen.

7. Prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder

7.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder, og eventuelle endringer av ordningen, ble behandlet i både Arbeidsgruppe kjøtt og egg, i Arbeidsgruppe melk og i Referansegruppen. Omsetningsrådet fastsatte senere at det skulle gjøres endringer i dagens regulering av ordningen, for å sikre et regelverk og myndighetsgrunnlag som er oppdatert til dagens behov.²³

Behandling i arbeidsgruppene og i Referansegruppen

Ordningen for spesialmarkeder ble behandlet i Arbeidsgruppe melk og i Arbeidsgruppe kjøtt og egg, med noe ulik tilnærming:

Arbeidsgruppe melk la til grunn at ordningen for melk er åpen for alle meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk, og forutsatte at ordningen bidrar til økt bruk av norsk melk. Arbeidsgruppe melk foreslo følgende løsning:

«Arbeidsgruppa foreslår at ordningen med støtte til spesialmarkeder videreføres med enkelte justeringer.

Arbeidsgruppa foreslår at Landbruksdirektoratet overtar forvaltningen av ordningen. Dette vil medføre økte administrasjonskostnader i Landbruksdirektoratet. Ordningen bør utredes nærmere, bl.a. med sikte på om det er hensiktsmessig at søknader sendes via meieriselskapene, eller direkte til direktoratet og hvilken kontrollhjemmel som skal benyttes.»²⁴

Arbeidsgruppe kjøtt og egg vurderte en justering av ordningen for spesialmarkeder for kjøtt. Gruppen foreslo at ordningen bør gjøres tilgjengelig for flere²⁵. Arbeidsgruppe kjøtt og egg har ikke behandlet spesialmarkeder for egg.

Referansegruppen støttet Arbeidsgruppe melks forslag til endringer i ordningen med prisnedskriving for melkeprodukter ved salg til spesialmarkeder. Referansegruppen mente det er hensiktsmessig for å hindre at konkurransen begrenses og nødvendig å fjerne den dobbeltrollen markedsregulator har.²⁶

Med hensyn til endringene om å inkludere alle aktører i ordningen med prisnedskriving ved salg til spesialmarkeder for kjøtt, var Referansegruppen uenig. Referansegruppen stilte spørsmål ved om slikt salg forutsetter koordinering mellom aktører på industrileddet. Dette vil etter Referansegruppens vurdering ikke være innenfor primærnæringsunntaket, og de anså det videre som tvilsomt at det er i tråd med de landbrukspolitiske målene og hjemmelsgrunnlaget.²⁷

7.2. Gjeldende rett

For melk er dagens ordning hjemlet i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 4-6:

²³ Se mandatet i punkt 2.1, og protokoll fra møte den 08.10.2019, sak 097/19

²⁴ Arbeidsgruppe melk kapittel 8 s. 68.

²⁵ Arbeidsgruppe kjøtt og egg kapittel 6 s. 40–41.

²⁶ Arbeidsgruppe melk kapittel 8 s. 68.

²⁷ Arbeidsgruppe jus s. 126.

«Ved salg av norske egenproduserte melkeprodukter til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og til Svalbard, ytes aktøren slik prisnedskrivning:

Det gis prisnedskrivning etter satser på følgende varegrupper:

- yoghurt (sats per kg solgt)
- smør (sats per kg solgt)
- ost (sats per kg solgt)
- smelteost (sats per kg solgt).

Prisnedskrivningssettene fastsettes av Omsetningsrådet på grunnlag av differansen mellom markedsregulators listepriiser for de aktuelle varene ved salg til dagligvaremarkedet innenlands og salgspriiser markedsregulator benytter i spesialmarkedene.

Dekning gis på bakgrunn av revisorattesterte oppgaver over samlet solgt volum innenfor de ulike varegrupper.»

For egg er ordningen hjemlet i retningslinjen for markedsregulering av egg § 2-3:

«Ved salg av eggprodukter til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og til Svalbard godtgjøres differansen mellom varens engrospris og dens salgspris. Ved salg av skallegg godtgjøres differansen mellom varens engrospris og en beregnet pris fastsatt av Landbruksdirektoratet på bakgrunn av verdensmarkedspriser. Den beregnede satsen blir fastsatt fire ganger i året.»

Både i melkesektoren og i eggsektoren administreres ordningen ved rapportering til og utbetaling fra markedsregulator. Ordningen forvaltes av markedsregulator, men er også åpen for at uavhengige aktører kan delta.

I praksis selges produkter gjennom leverandører, som skipshandlere, ferjeselskap, o.l. uavhengig av hvem skipshandler har mottatt varene fra. Disse leverandørene søker til markedsregulator om refusjon etter satser som Omsetningsrådet har vedtatt. Markedsregulator utbetaler refusjonsbeløpet til leverandørene på bakgrunn av deres rapportering med revisorattest. I neste omgang søker markedsregulator til Omsetningsrådet for å få refusjon for sine utlegg i ordningen.

For kjøtt er ordningen i dag hjemlet i retningslinjen for markedsregulering av kjøtt § 3-3:

«Ved salg av ferskt eller fryselauret kjøtt til spesialmarkeder som for eksempel skip og fly i utenriksfart, fangst og fiske i fjerne farvann, oljeboringsplattformer og til Svalbard godtgjøres differansen mellom varens engrospris eller internpris og oppnådd salgspris.»

Det er underforstått at det er vareomfanget i retningslinjens § 5 om reguleringsvarer som er vareomfanget til ordningen. Dette er varer som i svært liten grad er etterspurt i spesialmarkedene. I praksis er ordningen for salg av kjøtt til spesialmarkeder ikke benyttet.

7.3. Omsetningsrådets vurderinger

7.3.1. Innledning

Omsetningsrådet foreslår å videreføre prinsippet om at ordningen spesialmarkeder skal være åpen for flere aktører innen egg- og melkesektoren. Dette fordi ordningen innen disse sektorene hovedsakelig benyttes som et virkemiddel for økt omsetning og ekspansjon av markedet. Det er derfor ikke et behov for at ordningen skal forbeholdes markedsregulator alene.²⁸ Omsetningsrådet ser at når flere aktører har anledning til å delta, bør aktørenes rettigheter og plikter reguleres i forskrift og ikke følge av retningslinjer.

Hva gjelder kjøttsektoren ser flertallet i Omsetningsrådet behovet for å videreføre ordningen som et rent avsetningstiltak forbeholdt markedsregulator. 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 varer de besitter som følge av markedsregulatoransvaret. Den foreslåtte løsningen er med på å bidra til dette. Da ordningen ikke foreslås åpnet for flere aktører i kjøttsektoren reguleres ordningen i retningslinjer for markedsregulering av kjøtt, og ikke i ny forskrift.

Omsetningsrådet ser videre at det er behov for å tydeliggjøre hvilke plikter og rettigheter aktører som deltar i ordningen har, og at ordlyden i nåværende bestemmelser bør oppdateres. Omsetningsrådet foreslår således en ny forskrift, *forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder*, som får anvendelse for egg- og melkesektoren.

7.3.2. Egg- og melkesektoren

Ny forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder får anvendelse for egg- og melkesektoren. En del forhold som reguleres i forskriften for egg og melk, bør også gjelde for ordningen for kjøtt. Eksempelvis gjelder dette forskriftsbestemmelsene som omhandler definisjonen av spesialmarkeder i § 3, satser i § 6 og krav til dokumentasjon som følger av § 8 andre ledd. Nevnte bestemmelser foreslås også tatt inn i retningslinjer for markedsregulering av kjøtt. Den nye forskriften ligger vedlagt høringsnotatet. I det videre nevnes de mer sentrale endringene.

Begrepet spesialmarked

Omsetningsrådet foreslår at definisjonen av begrepet «spesialmarked» er lik og uttømmende for alle sektorer. I dag defineres spesialmarkeder ved en ikke uttømmende liste med eksempler. Omsetningsrådet foreslår at begrepet «spesialmarkeder» heller defineres ved en uttømmende liste. En slik regulering vil i større grad ivareta hensynet til klarhet i regelverket, og vil gi mindre rom for ulike tolkningsalternativer.

Begrepet «spesialmarkeder» er også definert i RÅK-tilskuddsforskriften.²⁹ Dette er en definisjon som er uttømmende og gir således lite rom for tolkningstil.

Omsetningsrådet foreslår at den nye forskriften om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder legger tilsvarende definisjon til grunn.

Forslag til § 3 lyder således som følger:

²⁸ Dersom ordningen ikke begrunnes med at markedsregulator skal få avsetning for de varer de besitter som følge av regulatoroppdraget, eller at ordningen på andre måter er et virkemiddel for å balansere markedet, foreligger det ingen begrunnelse for at ordningen bør være forbeholdt markedsregulator alene.

²⁹ Se forskrift 10.06.2009 nr 636 om råvareprisutjevning for bearbejdede jordbruksvarer.

§ 3 Definisjoner

I denne forskrift legges følgende definisjon til grunn:

- *Spesialmarked*: Svalbard, Jan Mayen, oljeinnretninger på norsk sokkel, internasjonale transittthaller på flyplasser, NATO-representasjoner, NATO-styrker på øvelse i Norge, ambassader/utenlandske representasjoner samt proviantering av skip i utenriksfart, unntatt norske fartøy registrert som fiskebåter og Sjøforsvarets fartøyer.

Satsfastsettelse og frister

Slik Omsetningsrådet ser det bør premissene for godtgjørelsen være så lik som mulig for alle sektorer. Det foreslås derfor at det for samtlige sektorer fastsettes en sats per kg vare i forkant av kalenderåret og at denne gjøres gjeldende for et år. Bestemmelsen som regulerer fastsettelse av satsene lyder som følger:

«§ 6 Satser

Markedsregulator skal fremme forslag til satser i sin sektor for produkter som er opplistet i § 5. Satsene gjelder for kommende kalenderår, dvs. fra 1. januar til 31. desember.

Frist for innsending av forslag etter første ledd er 1. juni året før det kalenderåret satsene skal gjelde for

Omsetningsrådet fastsetter satsene forskuddsvis en gang per år med grunnlag i satsene foreslått i henhold til første ledd.

Satser for prisnedskrivning til spesialmarkeder skal være som følger:

[Satser]»

En slik regulering medfører en materiell endring for egg. I dag fastsetter Landbruksdirektoratet en beregnet salgspris til spesialmarkeder basert på verdensmarkedspriser. Dette gjøres forskuddsvis fire ganger i året. Godtgjørelsen Nortura søker om beregner de etterskuddsvis, basert på differensen mellom varens norske engrospris på salgstidspunktet og den forhåndsfastsatte salgsprisen. Omsetningsrådet vurderer det imidlertid slik at forhåndsfastsetting øker legitimiteten til ordning og gjør den forvaltningsmessig enklere. Videre ser Omsetningsrådet behovet for at ordningen spesialmarkeder reguleres likt i alle sektorer der dette er mulig. Dette vil ivareta hensynet til forutberegnelighet og behovet for koherens og god systematikk i regelverket.

Omsetningsrådet ser videre at det er tilstrekkelig at det søkes om prisnedskrivning en gang per år. Utbetalingene vil således også foretas en gang per år. Omsetningsrådet foreslår på bakgrunn av dette følgende bestemmelse i forskriften:

«§ 8 Søknad og frister

Frist for innsending av søknad om godtgjørelse for prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder er 15. februar året etter at salget er skjedd.

Søknaden skal inneholde dokumentasjon som viser samlet solgt kvantum for de aktuelle produktene med tilhørende prisnedskrivingsbeløp. Søker skal dokumentere at de produktene det søkes prisnedskrivning for er:

- norske egenproduserte varer,
- solgt til spesialmarkeder.

Søknaden sendes til Omsetningsrådet. Vedlagt søknaden sendes revisorbekreftet årsoppgave, spesifisert per halvår.

Utbetaling av godtgjørelse foretas én gang per år etter vedtak av Omsetningsrådet.»

Endringer i ansvar for iverksettelse og forvaltning av tiltaket

Etter Omsetningsrådets vurdering er det hensiktsmessig at tiltaket administreres så likt som mulig for alle sektorer. I de sektorene ordningen er åpen for flere aktører enn marknedsregulator synes det mest aktuelt at forvaltningen av ordningene samles hos Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet.³⁰ Dette fordi et administrativt ansvar for marknedsregulator alene vil være problematisk i lys av forvaltningsloven og i lys av hensynet til konkurransenøytralitet.

Omsetningsrådet ser likevel at marknedsregulator må ha en initiativtakende rolle hva gjelder praktisering av tiltaket. Til tross for at tiltaket er åpent for flere aktører, er marknedsregulator fortsatt tillagt det initiativtakende ansvaret ved at marknedsregulator har ansvaret for å fremme årlige satser. Omsetningsrådets legger til grunn at rådet er endelig beslutningstaker og har vedtaksmyndighet, men at disse beslutningene tas etter forslag fra marknedsregulator.

Med bakgrunn i dette foreslår Omsetningsrådet følgende bestemmelse:

«§ 9 Administrasjon, dispensasjon og klage

Omsetningsrådet administrerer tiltakene etter denne forskriften etter forslag fra marknedsregulator jf. marknedsreguleringsforskriften § 3-1. For marknedsregulators arbeid med å fremme satser etter § 6 gjelder marknedsreguleringsforskriften § 6 andre ledd om informasjonshåndtering.

Omsetningsrådet kan i særlige tilfeller dispensere fra bestemmelsene i denne forskriften.

Vedtaket fattet av Landbruksdirektoratet kan påklages til Omsetningsrådet.»

Bestemmelsens første ledd presiserer at Omsetningsrådet er endelig beslutningstaker og har vedtaksmyndighet. Imidlertid fremkommer marknedsregulators ansvar og rådførende stilling klart.

Endringer i vareomfang

Omsetningsrådet foreslår videre at det gjøres enkelte endringer i vareomfanget som er berettiget prisnedskrivning til spesialmarkeder i melkesektoren. I gjeldende ordning kan det gis godtgjørelse til varegruppene yoghurt, smør, ost og smelteost. Fordi ordningen ikke lenger brukes til smelteost, foreslår Omsetningsrådet å ta smelteost ut av ordningen. Når det gjelder yoghurt foreslår Omsetningsrådet at det fremover kun vil bli gitt støtte til naturell yoghurt. Omsetningsrådet foreslår at det presiseres at tilskudd ikke skal gis for produkter som er omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen, og at følgende ordlyd legges inn under forskriftens virkeområde § 2 andre ledd:

«Tilskudd etter denne forskriften kan ikke gis for produkter omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen.»

³⁰ Etter delegasjon fra Omsetningsrådet, jf. omsetningsloven § 3 femte ledd.

7.3.3. Kjøttsektoren

Når eksportstøtten opphører har markedsregulator få avsetningstiltak til disposisjon. Bortfall av eksportstøtten vil i mindre grad påvirke egg- og melkesektoren, da det i disse sektorene eksisterer mer effektive virkemidler som benyttes for å oppnå markedsbalanse.³¹ Etter Omsetningsrådets vurdering er det viktigere for kjøttsektoren enn for de andre sektorene å utforme prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder som et avsetningstiltak. Omsetningsrådet foreslår derfor at ordningen prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder for kjøtt skal være forbeholdt markedsregulator.

For kjøtt er ordningen i praksis ikke brukt, fordi den per i dag omfatter produkter som ikke er etterspurt i spesialmarkedene. Dersom ordningen skal fungere som et effektivt virkemiddel for markedsregulator, ser Omsetningsrådet at vareomfanget det kan søkes prisnedskrivning om må utvides til flere stykningsdeler. Omsetningsrådet foreslår den tilnærmingen til stykningsdeler som framgår av arbeidsgruppens rapport, med noen justeringer. Dette innebærer at ordningen får anvendelse på flere varer enn reguleringsvarer. En slik endring av dagens ordning er imidlertid nødvendig for at prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder innenfor kjøttsektoren skal kunne fungere som et effektivt reguleringsmiddel for markedsregulator.

Omsetningsrådet foreslår med bakgrunn i dette følgende bestemmelser i retningslinjen:

«§ 3-3-1 Grunnvilkår

Markedsregulator kan gis prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder.

For å motta prisnedskrivning stilles det krav til at markedsregulator i løpet av kalenderåret tar ut samme dyreslag og mengde fra reguleringslager som det dyreslag og mengde som er solgt til spesialmarkeder.

§ 3-3-2 Kjøttprodukter

Det kan gis prisnedskrivning for følgende kjøttprodukter, ferskt eller fryselaget, etter satser per kg solgt mengde:

Svin	Storfe	Lam	Sau
<i>Svin koteletter</i>	<i>Storfe mørbrad</i>	<i>Lam - lår m/bein</i>	<i>Sau grytekjøtt m/bein</i>
<i>Svin kam u/bein</i>	<i>Storfe 5 %</i>	<i>Lam - lår u/bein</i>	<i>Sau grytekjøtt u/bein</i>
<i>Svin nakke m/bein</i>	<i>Storfe 14 %</i>	<i>Lam - bog m/bein</i>	<i>Sau indrefilet</i>
<i>Svin nakke u/bein</i>		<i>Lam - bog u/bein</i>	<i>Sau ytrefilet</i>
<i>Svin indrefilet</i>			<i>Sau 25 %</i>
<i>Svin ytrefilet</i>			
<i>Svin 23 %</i>			

§ 3-3-3 Satser

Markedsregulator skal fremme forslag til satser for produkter som er opplistet i § 3-3-2. Satsene gjelder for kommende kalenderår, dvs. fra 1. januar til 31. desember.

Omsetningsrådet fastsetter satsene forskuddsvis en gang per år med grunnlag i satsene foreslått i henhold til første ledd.

³¹ I melkesektoren brukes kvoteordningen for melk til å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Førtidsslakting av verpehøns og priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter av egg er virkemidler som benyttes til å regulere eggmarkedet.

Satser for prisnedskrivning til spesialmarkeder skal være som følger:

[Satser]»

Videre forslår Omsetningsrådet følgende andre ledd i § 4 om oppgjør rutiner og renter på mellomværende:

«Oppgavene knyttet til salg til spesialmarkeder skal dokumentere samlet solgt kvantum for de aktuelle produktene med tilhørende prisnedskrivingsbeløp. Markedsregulator skal dokumentere at de produktene det søkes prisnedskrivning for er norske egenproduserte varer og at produktene er solgt til spesialmarkeder. Oppgavene skal videre inneholde dokumentasjon på uttak fra reguleringslager, jf. § 3-3-1 andre ledd.»

DEL IV: Hvordan redusere risikoen for konkurransevridding i markedsreguleringen

8. Konkurranse- og risiko for konkurransevridding i markedsreguleringen, vurdering av rettslige virkemidler

8.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Regjeringen Solberg fremmet i Meld. St. 11 (2016–2017) forslag om at Omsetningsrådet bl.a. skulle vurdere «endringer i regelverket som reduserer risikoen for konkurransevridding 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 konkurransevriddende 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».³²

Omsetningsrådet har på denne bakgrunn bestemt at rådet skulle gjennomgå eget regelverk og ordninger.³³ Målet for gjennomgangen har, i tråd med formuleringene fra Stortingets næringskomité, vært å redusere risikoen for konkurransevridding, sikre tillit til at markedsordningene fungerer likt for alle aktører i markedet, sikre et transparent system, og sikre at markedsregulator skiller mellom rollen som markedsregulator og markedsaktør.

Behandling i Arbeidsgruppe jus

Arbeidsgruppe jus har foretatt nærmere vurderinger knyttet til konkurransevridding i sin rapport.

Rapporten gir en faglig gjennomgang og analyse av de problemstillinger som gruppen behandler med hensyn til regelverkets forhold til konkurranseloven og potensielle kilder til konkurransevridding. Rapporten behandler således omsetningslovens forhold til konkurranseloven og det såkalte primærnæringsunntaket. Det er ifølge gruppen innenfor dette unntakets anvendelsesområde det vil være aktuelt å vurdere endringer i Omsetningsrådets regelverk for å hindre konkurransevridding. Utenfor unntakets område, vil konkurranseloven gjelde fullt ut.

Rapporten fremholder at de politiske føringene fra bl.a. Stortinget tilsier at landbruksmyndighetene i dag har en plikt til å *vurdere* de konkurransemessige virkningene av tiltak. Dette innebærer likevel ikke at de har plikt til å *velge* den løsningen som gir minst konkurransevridding. Mulig konkurransevridding må alltid balanseres mot de landbrukspolitiske målene. I vurderingen av om et tiltak eller regler virker konkurransevriddende, vil det være relevant å se hen til konkurransefaglig anerkjente metoder.³⁴

Arbeidsgruppe jus finner at det er i tråd med Stortingets føringer å ta utgangspunkt i at konkurransevridding kan oppstå når aktørene stilles overfor ulike konkurransevilkår. I begrepet ulike konkurransevilkår legger arbeidsgruppen at selve utformingen av reguleringen gir én eller flere aktører konkurransemessige fordeler eller ulemper som de ikke ville ha hatt uten reguleringen, og som kan føre til at konkurransen på ulike ledd i verdikjeden vriss. Arbeidsgruppen finner således at det foreligger konkurransevridding når tiltak under

³² Se brev fra Landbruks- og matdepartementet av 28.09.2017 til Omsetningsrådet.

³³ Omsetningsrådets møte 14.12.2017.

³⁴ Arbeidsgruppe Jus, side 9.

regelverket for markedsreguleringen fører til eller kan føre til at én eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper.

Rapporten vurderer potensielle kilder til konkurransevridding i markedsreguleringen. Det vurderes blant annet om dette kan føre til konkurransevridding mellom de råvarekjøpende industriaktørene. På overordnet nivå ser gruppen for seg at de endringene som foreslås skal styrke tilliten til markedsreguleringen som system. I den forbindelse vil det være relevant å se på tiltak som kontrollmekanismer og åpenhet samt tiltak som reduserer risikoen for strategisk utnyttelse både fra markedsregulator og andre industribedrifter. Det kan også være aktuelt å se på tiltak som regnskapsmessige og organisatoriske skiller hos markedsregulator.

Arbeidsgruppe jus anser at det først og fremst er tilgang til informasjon som reiser spørsmål om konkurransevridding når det gjelder prognosearbeid, prissetting og informasjonsplikt. Basert på rapporten fra Markedsbalanseringsutvalget, og tilbakemeldingen fra Arbeidsgruppe informasjonsplikt, er det imidlertid lagt til grunn at det allerede foreligger rutiner på dette i dag. For å sikre tillit og robuste rutiner for informasjonshåndtering også i fremtiden, støtter Arbeidsgruppe jus forslaget fra Arbeidsgruppe informasjonsplikt, om å formalisere de rutiner som i dag foreligger.

8.2. Gjeldende rett

Markedsbalanseringen er et sentralt virkemiddel for å nå landbrukspolitikkens overordnede mål om matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk, samt å sikre produsentenes inntekter, forutsigbarhet i avsetningen og stabil forsyning av varer i alle markeder til tilnærmet lik pris.³⁵

Politiske føringer, senest uttrykt i Innst. 251 S (2016–2017)³⁶, tilsier at landbruksmyndighetene også innenfor markedsreguleringsordningen er forventet å vurdere konkurransemessige virkninger ved innføringen av tiltak. Dette innebærer likevel ikke at landbruksmyndighetene har plikt til å velge den løsningen som gir minst konkurransevridding. Mulig konkurransevridding må alltid balanseres mot de landbrukspolitiske målene. Forholdet mellom konkurranseloven og landbrukspolitikken er omhandlet i forarbeidene til konkurranseloven hvor det heter at «(...) Innholdet i landbruks- og fiskeripolitikken skal imidlertid ikke endres gjennom endringer i konkurranselovgivningen.»³⁷

Markedsreguleringsforskriften fastsettes med de begrensninger som følger av rammeforskriften. Rammeforskriften etablerer rammer for «Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks-, og informasjonsplikt». Formålet med rammeforskriften er å sikre at Omsetningsrådets vedtak innen disse områdene «i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet» (§ 1). Herunder skal vedtak om markedsregulators informasjonsplikt sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret (§ 2). Videre skal vedtak om markedsregulators forsyningsplikt gi «uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår» som til egen virksomhet (§ 4).

Gjeldende regelverk om markedsregulering har bestemmelser om konkurranse. Det følger av formålsbestemmelsen i markedsreguleringsforskriften at tilskudd skal «utformes

35 Meld.St. 11. (2016–2017), Endring og utvikling, En fremtidsrettet jordbruksproduksjon, side 9 og side 88.

36 Innst. 251 S (2016–2017) side 47.

37 Ot.prp. nr. 6 (2003–2004), side 36.

konkurransenøytralt i forhold til produsentene og omsetningsleddene» (markedsreguleringsforskriften § 1 fjerde ledd). Videre er det gitt nærmere bestemmelser om markedsregulators rolle og ansvar. Markedsregulator er pålagt å gjennomføre markedsregulering «effektivt og konkurransenøytralt» slik at kostnadene blir lavest mulige, og slik at en «oppnår mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av de jordbruksvarer» som forskriften omfatter (§ 3-1 tredje og femte ledd).

8.3. Omsetningsrådets vurderinger

8.3.1. Innledning

I henhold til mandatet som omtalt i punkt 2.1 over skal det vurderes hvordan Omsetningsrådets regelverk, dvs. det regelverket rådet har hjemmel til å fastsette, best mulig kan utvikles som et virkemiddel for å redusere risikoen for konkurransevridding (punkt 8.3.3). Vurderingene bygger i stor grad på rapporten fra Arbeidsgruppe jus, se punkt 8.1, samt den praksis som har utviklet seg i markedsreguleringen i praktiseringen av gjeldende regelverk.

8.3.2. Risiko for konkurransevridding i markedsreguleringen

Omsetningsrådet forstår det slik at det foreligger konkurransevridding når *tiltak* under regelverket for markedsreguleringen fører til, eller kan føre til, at en eller flere aktører (typisk markedsregulatorne eller uavhengige aktører), oppnår *konkurransmessige* fordeler eller ulemper.

Med *tiltak* menes de ulike virkemidlene under regelverket for markedsreguleringen som gir markedsregulator og/eller uavhengige aktører retter og plikter til å gjennomføre handlinger godkjent av Omsetningsrådet, som for eksempel støtte til fryselaugring, pristapskompensasjon etc.

En *konkurransmessig fordel* vil typisk foreligge dersom én eller flere aktører stiller sterkere i konkurransen som følge av en økonomisk eller strategisk fordel. Et eksempel kan være at en aktør får tidligere tilgang til informasjon om markedet, noe som kan benyttes strategisk i konkurransen med andre aktører.

Motsatt vil det foreligge *konkurransmessige ulemper* dersom en eller flere aktører på grunn av tiltak under regelverket for markedsregulering blir stilt svakere i konkurransen med andre aktører enn de ellers ville ha gjort.

Det er i den forbindelse viktig å presisere at temaet for vurderingen her er konkurransevridding som følger av tiltak under markedsreguleringen, og ikke andre konkurransmessige fordeler som for eksempel kan oppstå ved markedsstyrke, stordriftsfordeler og ulik grad av stordriftsfordeler og ulik tilgang til teknologi og kompetanse. Dette reguleres av andre regelverk som konkurranse- og markedsføringslovgivningen, som faller utenfor Omsetningsrådets mandat.

Som nevnt over må en i markedsreguleringskontekst se konkurransmessige fordeler og ulemper i sammenheng. Målet må være balanse mellom rettigheter og plikter, fordeler og ulemper, samlet sett for aktørene i markedet.

Når det gjelder samvirkenes rolle som markedsregulator spesielt, tilsier hensynet til å unngå konkurransevridding at markedsregulator ikke skal gi fordeler til sin egen (kommersielle) virksomhet, at markedsregulator i utøvelsen av regulatoroppdraget ikke skal forskjellsbehandle ulike andre aktører slik at konkurransen dem imellom vris, og at markedsregulator

ikke skal innrette markedsreguleringen slik at systemet virker til fordel for markedsregulators kommersielle virksomhet.

8.3.3. Vurdering av behov for endringer i gjeldende regelverk

Omsetningsrådet finner at reglene i rammeforskriften og markedsreguleringsforskriften som nevnt ovenfor under pkt. 8.3.3 gir klare føringer om at Omsetningsrådets vedtak skal utformes slik at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet. Videre legges til grunn at ordlyden i bestemmelsene innebærer at disse føringene både gjelder vedtak om bruk av omsetningsavgiftsmidler til ulike tiltak og om gjennomføring av disse, og vedtak som spesifikt omhandler markedsregulators forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt.

Omsetningsrådet har imidlertid, som det fremgår nedenfor, funnet grunn til å presisere og formalisere regelverket om informasjonsplikt og nærmere bestemt krav om interne rutiner når det gjelder markedsregulators håndtering av informasjon.

Når det gjelder krav til samvirkenes rolle som markedsregulator spesielt, er det forutsatt i markedsreguleringsforskriften § 3-1 at markedsregulator skal utøve sin rolle konkurransenøytralt og på en måte som sikrer mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av jordbruksvarer som er omfattet av forskriften. Omsetningsrådet finner at også dette må anses som dekkende for de krav til markedsregulators opptreden som er relevante i lys av målet om å redusere risikoen for konkurransevridning.

8.3.4. Vurdering av behov for regulering for å følge opp markedsregulators praktisering av skille mellom ulike roller

Stortingskomitéen har vært tydelige på at aktøren som innehar markedsregulatorrollen, skal skille mellom rollen som markedsregulator og rollen som markedsaktør på en måte som gjør at alle andre oppfatter vedkommende som habil i utøvelse av regulatorrollen.³⁸ Blant de tradisjonelle og generelle virkemidlene for å motvirke risiko for konkurransevridning er krav om etablering av regnskapsmessige eller organisatoriske skiller.

Markedsreguleringen er i dag organisert på ulike måter hos markedsregulatorene. Tine-avtalen mellom Tine SA og Landbruksdirektoratet, som er hjemlet i jordbruksavtalen, etablerer et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine SA (ofte omtalt som Tine Råvare og Tine Industri). Norske Felleskjøp SA er et selvstendig foretak innenfor Felleskjøpet Agri SA sitt virkeområde. I Nortura SA er det avdeling Totalmarked kjøtt og egg som har det operative ansvaret for markedsreguleringen.

Omsetningsrådet ser at det er behov for å kontrollere hvordan markedsregulator praktiserer skillet mellom rollen som markedsregulator og rollen som markedsaktør. En slik regel finnes i markedsreguleringsforskriften § 3-4 som gir hjemmel til å kreve fremlagt de opplysninger og den dokumentasjon som er nødvendig for å utøve slik kontroll. Omsetningsrådet vil kunne kreve fremlagt nødvendig dokumentasjon for å føre kontroll med at rutinene overholdes. Dette vil også Omsetningsrådet mulighet til å vurdere om det skulle være behov for justeringer i noen av dagens løsninger, og på hvilken måte dette i så fall skal løses. Omsetningsrådet ser derfor ikke behov for å innføre lovkrav om regnskapsmessige eller organisatoriske skiller.

³⁸ Innst. 251 S (2016–2017) side 48.

8.3.5. Spesielt om regler om informasjonshåndtering/informasjonsplikt

Markedsregulator kan gjennom sin reguleringsrolle få informasjon om markedet som andre aktører ikke har tilgang til, eller som andre aktører først får tilgang til på et senere tidspunkt. Dersom dette utnyttes strategisk i den kommersielle virksomheten til markedsregulator, vil det kunne gi konkurransefordeler. For å unngå at markedsregulatorenes kommersielle virksomhet oppnår konkurransemessige fordeler som følge av bedre tilgang til informasjon, er det viktig med gode rutiner for informasjonshåndtering.

Som nevnt i punkt 2.1 har informasjon og informasjonshåndtering blir behandlet av en arbeidsgruppe i en egen rapport. På bakgrunn av denne gruppens konklusjoner foreslår Omsetningsrådet flere tiltak for å bedre tillit, habilitet og gjennomsiktighet, og redusere risiko for konkurransevridning. Krav til informasjonshåndtering og informasjonsplikt er viktige virkemidler for å unngå konkurransevridning. Dette er behandlet i et eget punkt 9 i det følgende.

9. Endring av regler om informasjonshåndtering/informasjonsplikt

9.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Stortingets innstilling 251 S uttrykker klare forventninger om hvordan Omsetningsrådet skal praktisere markedsreguleringen når det gjelder konkurranse og behandling av informasjon. Det sies at:

«K o m i t e e n mener at en forutsetning for at en markedsordning skal kunne betegnes som god, er at alle har tillit til at den fungerer likt for alle aktører i markedet. Det er helt avgjørende at den aktør som innehar markedsregulatorrollen, skiller mellom rollen som markedsregulator og rollen som markedsaktør på en måte som gjør at alle andre oppfatter vedkommende som habil i utøvelse av regulatorrollen.

K o m i t e e n forutsetter at alle markedsbalanserings- og produksjonsreguleringsordningene skal være transparente.»

Landbruks- og matdepartementet har bedt Omsetningsrådet følge opp disse punktene.³⁹

Omsetningsrådet har derfor satt særlig fokus på behovet for å redusere risikoen for at elementer i markedsreguleringsordningen kan være konkurransevridende (se punkt 8). Rådet har i den forbindelse også sett nærmere på informasjonsplikten og hvordan denne praktiseres innenfor ordningen.

Omsetningsrådet vedtok mandat for gjennomgang av markedsbalanseringen i møte 14.12. 2017, jf. sak 95/17 og 08.02.2018, jf. sak 8/18. Følgende tre punkter skulle ivaretas under overskriften «Praktisering av markedsregulators informasjonsplikt»:

- «Sikre tillit til at markedsordningene fungerer likt for alle aktører i markedet
- Sikre et transparent system
- Sikre at markedsregulator skiller mellom rollen som markedsregulator og markedsaktør

I gjennomgangen av informasjonsplikten ble det forutsatt at det skulle tas kontakt med markedsregulatorene for å innhente opplysninger om og beskrive:

³⁹ Brev fra Landbruks- og matdepartementet 28.08.2017 til Landbruksdirektoratet.

- hvilke data de besitter, på hvilket detaljnivå og begrunnelse for behov for disse dataene
- datasikring og adgangskontroll, med spesiell vekt på interne forhold
- beslutningsorganer og –rutiner
- kunngjøringsformer og –rutiner

Deretter foreslå ev. forbedringer og ev. regelverksendringer.»

Behandling i Arbeidsgruppen og Referansegruppen

Den nedsatte Arbeidsgruppe informasjonsplikt sin oppgave var å vurdere informasjonsplikten i lys av hvordan den bidrar til markedsbalanseringens tillit, med vekt på regulators habilitet, ordningens transparens, likebehandling av aktører og skillet mellom regulatorrollen og markedsaktørrollen. Gruppen har en grundig gjennomgang av disse temaene i sin rapport.

Arbeidsgruppens gjennomgang viste at markedsregulatorne allerede har innført rutiner for å bidra til at informasjonshåndteringen internt i virksomheten i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom aktørene. Dette selv om regelverket ikke pålegger regulatorne å ha slike rutiner.

Arbeidsgruppen mente at det likevel kunne være nyttig å gjennomføre konkrete tiltak og regelverksendringer i tilknytning til informasjonshåndtering for å styrke tillit, habilitet og gjennomsiktighet både i regelverket og i praksisendringer. Arbeidsgruppen anbefalte at markedsregulator, med utgangspunkt i allerede innarbeidede rutiner, skulle få ansvar for å etablere og utvikle et «styringssystem» for å sikre systematisk tilnærming til informasjonshåndtering i markedsreguleringen i tråd med internkontrollprinsipper. Herunder ble det foreslått at markedsregulator skulle utarbeide en liste over alle med «innsidestatus» i markedsreguleringen, rutiner for å sikre etterprøvbarehet, og mulighet for å ta opp saker hvor det er tvil om rutineene for informasjonshåndtering er fulgt, og til slutt endring av regelverk som regelfester krav om at markedsregulator skal ha interne rutiner for informasjonshåndtering.

Referansegruppen⁴⁰ gir støtte til de tiltak som arbeidsgruppen foreslår. Det heter således:

«Det fremgår av rapporten at Arbeidsgruppe informasjonsplikt ikke foreslår konkrete endringer i regelverket, men at informasjonshåndteringen hos markedsregulator bygges inn i regelverket for informasjonsplikt i form av krav om interne rutiner og etablering av «innsidelister».

Referansegruppen er enig med Arbeidsgruppe informasjonsplikt i at det er hensiktsmessig å formalisere regler for håndtering av den informasjon som et foretak tilegner seg gjennom sin rolle som markedsregulator. Gode internrutiner vil både kunne føre til at faren for konkurransevridding reduseres og til å øke tilliten til markedsbalanseringsordningen. Referansegruppen er også for det alt vesentligste enig i de tiltakene som er foreslått av Arbeidsgruppe informasjonsplikt.»

Referansegruppen foreslår likevel at det innføres noen konkrete tiltak, og fortsetter:

«Referansegruppen mener likevel at det er flere tiltak som bør være felles og som med fordel kan fremgå direkte av regelverket.

⁴⁰ Arbeidsgruppe jus, side 129.

For det første bør det fremgå eksplisitt at foretak som innehar rollen som markedsregulator, må innføre rutiner som hindrer konkurransesensitiv informasjon fra å tilflytte andre deler av organisasjonen enn de som har behov for informasjonen for å gjennomføre sine oppgaver under markedsreguleringen.

Rutinene bør gjenspeiles i retningslinjer som konkret beskriver hvilken informasjon som kan innhentes fra andre deler av foretaket. Retningslinjene bør revideres med jevne mellomrom og godkjennes av Omsetningsrådet.

For det andre bør det legges opp til at det med jevne mellomrom (for eksempel en gang i året) gjennomføres kontroll av at de interne rutinene blir gjennomført. Eventuelle brudd på retningslinjene som medfører at andre deler av foretaket har mottatt konkurransesensitiv informasjon på en måte som kan medføre konkurransevridning, bør kunne sanksjoneres.»

Referansegruppen foreslår også flere andre tiltak som går ut på å klargjøre retningslinjene når det gjelder informasjonshåndtering og praktisering av informasjonsplikten. Det foreslås bl.a. at det med jevne mellomrom gjennomføres kontroll av at de interne rutinene blir gjennomført, og at eventuelle brudd på retningslinjene som medfører at andre deler av foretaket har mottatt konkurransesensitiv informasjon på en måte som kan medføre konkurransevridning bør få en reaksjon.

9.2. Gjeldende rett⁴¹

Den overordnede bestemmelsen om informasjonsplikten finner vi i rammeforskriften. Formålet med forskriften er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører. Siden forskriften bare regulerer Omsetningsrådets egne vedtak må forskriften gjennomføres overfor markedsregulatorene mv. i en egen forskrift, markedsreguleringsforskriften, vedtatt av Omsetningsrådet.

Omsetningsrådet fastsatte, som rammeforskriften forutsetter, regler for markedsregulators informasjonsplikt i 2008, i markedsreguleringsforskriften. De konkrete bestemmelsene om informasjonsplikt er gjengitt likelydende i markedsreguleringsforskriften. I tillegg har Omsetningsrådet i sin forskrift spesifisert informasjonsplikten når det gjelder Tines og Norturas ansvar, se § 6 andre og tredje ledd. Omtalen av plikten adresserer aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret og spesifiserer krav til å informere om vedtak om (og endring av) prognoser, priser og tiltak. Bestemmelsene stiller konkrete krav til markedsregulator om å informere markedet umiddelbart etter vedtak.

Forskriften omtaler markedsregulators ansvar for å ta ut målpris/balansere marked og å gjennomføre markedsregulering effektivt og konkurransenøytralt. Dessuten har Omsetningsrådet presisert at det kan utarbeide retningslinjer vedrørende praktisering av informasjonsplikten, jf. forskriften § 7-1. Markedsreguleringsforskriftens bestemmelser om informasjonsplikt har i det vesentlige ligget fast siden 2003. Plikt til å informere om prisprognoser ble innarbeidet i forbindelse med at volummodellen ble innført (for storfekjøtt, sau, lam og egg).

Muligheten til å gi retningslinjer er benyttet i kjøttsektoren og i eggsektoren. I disse sektorene har Omsetningsrådet fastsatt retningslinjer om informasjonsflyt. Det er i disse retningslinjene volummodellens prissystemer er beskrevet. Omsetningsrådet fastsatte, som rammeforskriften implisitt forutsetter, regler for markedsregulators informasjonsplikt i 2008

⁴¹ Gjennomgangen av gjeldende rett bygger på rapporten fra Arbeidsgruppe informasjonsplikten.

i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

9.3. Omsetningsrådets vurderinger

Som Omsetningsrådet har pekt på ovenfor under punkt 8.3.3 kan markedsregulator gjennom sin reguleringsrolle få informasjon om markedet som andre aktører ikke har tilgang til, eller som andre aktører først får tilgang til på et senere tidspunkt. Dersom dette utnyttes strategisk i den kommersielle virksomheten til markedsregulator, vil det kunne gi konkurransefordeler. For å unngå at markedsregulatorennes kommersielle virksomhet oppnår konkurransemessige fordeler som følge av bedre tilgang til informasjon, er det viktig med gode rutiner for informasjonshåndtering.

Som arbeidsgruppen peker på er informasjonshåndtering i sin karakter ofte muntlig og mulig å dele på måter som ikke lar seg dokumentere. Dette kan gi grunnlag for usikkerhet om informasjon som ikke er kjent i markedet er benyttet i beslutninger av konkurransemessig betydning. Rutiner hos markedsregulator som er egnet til å skape tillit til at markedssensitiv informasjon håndteres med tilbørlig aktsomhet, er derfor viktig. Det er dermed viktig at ansvaret for informasjonshåndtering- og deling av informasjon, entydig plasseres inne i markedsregulators organisasjon, med ledelsen av selskapet som er tildelt markedsregulatoroppgaven som øverste ansvarlige.

Markedsregulatorenne er både regulator og aktør i markedet, men markedsregulator plikter å gjennomføre markedsreguleringen slik at en oppnår mest mulig like konkurransevilkår innenfor omsetning av jordbruksvarer, jf. markedsreguleringsforskriften § 3-1. Derfor må oppgaven organiseres slik at det skal være en nødvendig avstand mellom regulatorenheten og den kommersielle virksomheten. Samtidig er regulatorenheten avhengig av informasjon fra den kommersielle virksomheten for å kunne ivareta oppgaven som markedsregulator. God kjennskap til markedet og hvordan det fungerer er et viktig grunnlag for å kunne være markedsregulator. Det innebærer at det er nødvendig at de som utfører markedsregulatoroppgaver innhenter informasjon fra den kommersielle delen av virksomheten. Dette skaper særlige utfordringer knyttet til at informasjon som gjelder markedsregulatoroppgaven og som er konkurranserelevant, ikke tilflyter egen kommersiell virksomhet før de andre aktørene. Denne avveiningen av hensyn må gjøres fortløpende av markedsregulator på grunnlag av interne rutinebeskrivelser og regler fastsatt av Omsetningsrådet.

Markedsreguleringen er i dag organisert på ulike måter hos markedsregulatorenne (se punkt 8.3.4), og det finnes ikke samlede beskrivelser av organisasjonsstruktur, styringssystemer, hvem som har ansvar og prosedyrer, opplæring, internkontroll osv. som skal sikre at informasjonshåndteringen er tillitvekkende. Det er heller ikke lett for utenforstående å finne ut av når informasjon kunngjøres i henhold til informasjonsplikten, hvilke beslutninger som fattes, eller å kunne etterprøve holdbarheten til disse beslutningene. Faste strukturer for disse forholdene er utfordrende å etablere når aktiviteten i stor grad utløses av endringer i et dynamisk marked. Informasjonshåndteringen internt hos markedsregulator er avgjørende for at andre aktører skal ha tillit til at markedsregulator skiller rollene. Et annet aspekt ved informasjonshåndteringen er knyttet til allmenhetens interesser. En respekt for, og tiltro til markedsreguleringen hos allmenheten, fordrer at hensikten fremkommer tydelig og at systemene som er bygget opp er troverdige, og praksis så langt mulig er etterprøvable.

Omsetningsrådet vil etablere en bestemmelse i markedsreguleringsforskriften som gir Omsetningsrådet hjemmel til å treffe vedtak om at markedsregulator skal utforme interne rutiner for håndtering av informasjon i tråd med de føringer som er lagt i arbeidsgruppens rapport og uttalelsene fra Referansegruppen.

Når det gjelder Referansegruppens påpeking av at det bør etableres en bedre kontroll knyttet til kravet om slike rutiner, vil dette gjøres med grunnlag i den kontrollhjemmelen som allerede fremgår av markedsreguleringsforskriften § 3-4, og som justeres noe som en konsekvens av dette arbeidet (se punkt 11). Omsetningsrådet ser for seg at rådet, og Landbruksdirektoratet som rådets sekretariat, først og fremst vil ha som oppgave å etterse at rutinene er etablert og at disse overholdes. I samsvar med det som er foreslått av Referansegruppen, legger man opp til at slik kontroll skal skje med jevne mellomrom.

Omsetningsrådet vil på denne bakgrunn etablere en bestemmelse i markedsreguleringsforskriften som gir Omsetningsrådet hjemmel til å treffe vedtak om at markedsregulator skal utforme interne rutiner for håndtering av informasjon. I markedsreguleringsforskriften § 6 foreslås følgende endringer, dvs. et nytt andre ledd (se endringer i kursiv):

«§ 6. Informasjonsplikt og informasjonshåndtering

Vedtak om markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.

Omsetningsrådet kan kreve at markedsregulator etablerer skriftlige interne rutiner for informasjonshåndtering og kontrollere at rutinene blir overholdt. Rutinene skal sikre en forsvarlig informasjonshåndtering, slik at opplysninger om aktiviteter som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret ikke tilflytter forretningsvirksomheten.

(...)

For ordens skyld bemerkes at Omsetningsrådet allerede har vedtatt at markedsregulatorene skal utarbeide slike rutiner, se protokoll fra Omsetningsrådets møte av 20.05.2019, sak 066/19 hvor det heter:

(«...

- Markedsregulatorene plikter å etablere interne rutiner for informasjonshåndtering knyttet til markedsregulatoroppgavene i tråd med internkontrollprinsipper
- Markedsregulator plikter å etablere liste over alle med "innsidestatus" i markedsreguleringen
- Markedsregulator plikter å ha rutiner som sikrer etterprøvbarehet
- Omsetningsrådet klargjør sekretariatets rolle når det gjelder muligheten for å ta opp saker som oppstår vedrørende praktisering av informasjonsplikten
- Omsetningsrådet tar en større rolle i å synliggjøre, forklare og begrunne ordningen, rollefordelingen og tiltakene, herunder nærmere beskrivelse av markedsregulators rolle»

Omsetningsrådet ved rådets sekretariat er i dialog med markedsregulatorene om oppfølgingen av denne oppgaven som er lagt på markedsregulatorene. Det samlede regelverket om informasjonshåndteringen vil dermed først og fremst fremgå av forskriften og de interne rutinene hos markedsregulator. Det vil også bli vurdert å gjøre endringer i retningslinjene som en konsekvens av, og som en oppfølging av, disse styringsdokumentene.

DEL V: Forvaltningsrettslig gjennomgang

10. Hjemmelsgrunnlaget for markedsreguleringen

10.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Tidligere gjennomganger av markedsreguleringsregelverket, senest «markedsbalanseringsutvalget», har fremhevet svakheter ved hjemmelsgrunnlag, struktur, klarhet og forutberegnelighet i regelverket. Et samlet markedsbalanseringsutvalg uttrykker dette slik:

«Den juridiske gjennomgangen viser at markedsbalanseringen bygger på en rekke styringsinstrumenter med til dels uklar innbyrdes sammenheng og uklare hjemmelsforhold. Systemet bærer preg av å ha blitt lappet og flikket på en rekke ganger. Denne uklare strukturen skaper dels liten forutberegnelighet for aktørene, men gir også grobunn for konflikter og misforståelser som kunne vært unngått»⁴²

Stortinget viser i Innst. 251 S (2016–2017) til denne gjennomgangen av markedsreguleringen,⁴³ og fremhever behovet for forutberegnelighet og transparens i regelverket. Det påpekes imidlertid at Stortinget ikke mener det er behov for store omlegginger av markedsbalanseringsordningen, og at Omsetningsrådet skal begrense seg til å foreslå justeringer av de tidligere ordningene for å tilpasse dem til dagens behov.⁴⁴

Omsetningsrådets mandat etterspør, i samsvar med Stortingets føringer, at regelverket i større grad skal ivareta forutsigbarhet og transparens i lys av forvaltningsloven og offentlighetsloven.⁴⁵ Omsetningsrådet ser det derfor nødvendig å klargjøre og presisere rådets hjemmelsgrunnlag for å sikre at nevnte hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt.

Behandling i Arbeidsgruppe jus og Referansegruppen

Arbeidsgruppe jus behandler spørsmålet om hvilke kompetansegrunnlag som er aktuelle for Omsetningsrådets virksomhet. Rådet slutter seg til Arbeidsgruppens vurderinger, jf. nærmere om dette under.

10.2. Gjeldende rett

Som det fremgår av Arbeidsgruppe jus sin gjennomgang er markedsreguleringen et komplekst system som tufter på flere ulike kompetansegrunnlag. Dagens regelverk er derfor sammensatt.⁴⁶

Omsetningsrådet har en klar hjemmel til å treffe vedtak om disponering av omsetningsmidlene i omsetningsloven § 11. Adgangen til å pålegge markedsregulator plikter, herunder mottaks-, forsyning- og informasjonsplikt, baserer seg på markedsregulatorenes samtykke til å delta i ordningen på gitte vilkår. I den utstrekning markedsregulator blir bevilget omsetningsmidler er det etter den forvaltningsrettslige vilkårlæren mulig å stille vilkår ved begunstigende vedtak, så fremt vilkårene er i samsvar med lovens formål og ansees forholdsmessige og er saklig begrunnet.⁴⁷ I den utstrekningen det ikke er tale om

⁴² Rapport, Evaluering av markedsbalanseringen i jordbruket avgitt 24. Juni 2015, (heretter markedsbalanseringsrapporten), sammendraget på side 8.

⁴³ Innst. 251 S. s.47

⁴⁴ Innst. 251 S, se også Omsetningsrådets møte 14.12.2017.

⁴⁵ Lov 19.05.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.

⁴⁶ Se om hybride kompetansegrunnlag i Inger Johanne Sand, Styring av kompleksitet (1996) side 138.

⁴⁷ Se blant annet Rt. 1964 side 206, Rt.1979 side 994 og Rt. 2003 side 764, der vilkårlæren blir vurdert eller anvendt som kompetansegrunnlag for å pålegge plikter i tilknytning til begunstigende vedtak.

begunstigende vedtak, vil vilkår som griper inn i aktørenes handlefrihet hente sin kompetanse i avtale eller samtykke.

For de uavhengige aktørene har Omsetningsrådet ingen kompetanse til å pålegge dem plikter så fremt aktørene ikke selv samtykker eller pliktene har sitt rettsgrunnlag i avtale. Det er frivillig for uavhengige aktører å benytte seg av bl.a. forsyningsplikten. Når de gjør dette må de imidlertid ansees å samtykke til de vilkår ordningen tufter på. Rettsgrunnlaget for de uavhengige aktørenes plikter er således avtalen mellom markedsregulator og uavhengige aktører, som skal være i tråd med gjeldende regelverk. Hvilke krav markedsregulator skal ha rett til (eller pålegges) å stille i slike avtaler, vil som arbeidsgruppen presiserer følge av hvordan forsyningsplikten er definert av Omsetningsrådet. Gjeldende rett synes dermed å være at kompetansen til å stille vilkår tufter på autonomi og avtale, og ved at de uavhengige aktørenes samtykker til de vilkår som settes for forsyningsplikten.

10.3. Omsetningsrådets vurderinger

I likhet med Arbeidsgruppe jus finner Omsetningsrådet at det ikke er behov for en klarere lovhjemmel for at rådet skal kunne pålegge markedsregulator eller uavhengige aktører plikter, så fremt det foreligger andre tilstrekkelige kompetansegrunnlag.

Slik Omsetningsrådet ser det foreligger det hjemmel for de plikter markedsregulator er pålagt, ved å se omsetningsloven § 11 i lys av vilkårlæren og samtykke eller avtale som kompetansegrunnlag. Den ulovfestede vilkårlæren vil være et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag i de saker markedsregulator pålegges plikter som forutsetning for tildeling av markedsreguleringsmidler. Dette så fremt vilkårene er forholdsmessige og har saklig sammenheng med lovgrunnlaget.⁴⁸ Pliktene som pålegges markedsregulator kan således anses som aksepterte vilkår for begunstigende vedtak om tildeling av markedsmidler.⁴⁹ Videre foreligger det et avtalerettslig grunnlag for mottaks- og forsyningsplikten. Adgangen til å være markedsregulator bygger i bunn og grunn på samtykke og privat autonomi ved at markedsregulator frivillig har påtatt seg oppdraget som markedsregulator. Forpliktelsen er forankret i jordbruksavtalen med den tilhørende samarbeidsavtalen.⁵⁰ Ettersom markedsregulatorene er private rettssubjekter, gir ikke omsetningsloven § 11 første ledd hjemmel for å pålegge markedsregulatorene plikter, og ettersom markedsregulatoroppdraget uansett er å anse som frivillig, mener Omsetningsrådet at en del av rådets virksomhet som dreier seg om å pålegge markedsregulator plikter, vanskelig kan karakteriseres som myndighetsutøvelse. I stedet kan slike plikter anses som avtaleforpliktelser som markedsregulatorene frivillig har påtatt seg.⁵¹ Informasjons-, mottaks- og forsyningsplikten er herunder akseptert som en del av dette oppdraget. Adgangen til å føre kontroll med markedsregulators virksomhet og adgangen til å ilegge markedsregulator reaksjoner vil videre bero på at markedsregulator samtykker til slike vilkår.

Selv om Omsetningsrådet finner at det foreligger tilstrekkelig kompetansegrunnlag for de plikter markedsregulator er pålagt, finner rådet det nødvendig med en presisering i forskrifts form. Dette for å sikre et mer forutberegnelig og transparent regelverk. På denne bakgrunn foreslår Omsetningsrådet å legge til en setning i markedsreguleringsforskriften § 3-1 siste ledd, som heter:

⁴⁸ Se blant annet Rt. 1964 side 206, Rt.1979 side 994 og Rt. 2003 side 764, der vilkårlæren blir vurdert eller anvendt som kompetansegrunnlag for å pålegge plikter i tilknytning til begunstigende vedtak.

⁴⁹ Arbeidsgruppe jus, s. 72.

⁵⁰ Se nærmere om dette i rapporten fra Arbeidsgruppe jus, punkt 7.2.3.3 og punkt 10.2.

⁵¹ Arbeidsgruppe jus, s. 72.

«Markedsregulator er forpliktet til å utføre de oppgavene som knytter seg til forsynings-, mottaks- og informasjonsplikten.»

Bestemmelsen er først og fremst av pedagogisk og klargjørende karakter, da markedsregulator innehar disse forpliktelsene fra før. Bestemmelsen endrer således ikke kompetansegrunnlaget for forpliktelsene partene imellom, som fortsatt vil være samtykke og avtale. Imidlertid vil forpliktelsene være tydeligere for markedsreguleringsaktører når de fremgår uttrykkelig i forskriften.

Hva gjelder Omsetningsrådets kompetanse til å ilegge plikter overfor uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten, er Omsetningsrådet enig med Arbeidsgruppe jus i at rådet selv ikke har lovhjemmel til dette. Da Omsetningsrådet heller ikke står i et avtaleforhold til de uavhengige aktørene, må vilkårene følge av den avtale som foreligger mellom de uavhengige aktørene og markedsregulator. En avtale er i like stor grad bindende uavhengig av om den er muntlig eller skriftlig. Omsetningsrådet ser likevel at det er hensiktsmessig med skriftlige avtaler i lys av hensynet til notoritet og kontroll.

Omsetningsrådet ser imidlertid at det er et behov for å fremheve i forskrifts form hvilke vilkår markedsregulator skal stille for uavhengige aktører som ønsker å benytte seg av forsyningsplikten.

Omsetningsrådets kompetanse ligger i at rådet kan pålegge markedsregulator å inngå en avtale om forsyningsplikt på de vilkår Omsetningsrådet fastsetter. Omsetningsrådet ser derfor behovet for å klargjøre i regelverket at de uavhengige aktørene, ved å benytte seg av markedsreguleringsordninger som gagnar dem, også må godta de vilkår Omsetningsrådet, og herunder markedsregulator, setter for ordningen. Omsetningsrådet foreslår derfor å legge til et andre ledd i § 4 om forsyningsplikten som heter:

«Markedsregulator skal inngå skriftlige avtaler med uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten. Avtalen skal beskrive hvilke salgsbetingelser som knytter seg til leveransen. Det skal settes som vilkår i avtalen at uavhengige aktører som benytter seg av forsyningsplikten samtykker til de betingelser som følger av denne forskriften § 4 til § 4-4.»

Formålet med endringene er å få klart frem at de uavhengige aktørene, ved å benytte seg av forsyningsplikten, også samtykker til de forpliktelser som medfølger. Bestemmelsen innebærer også at de uavhengige aktørene godtar de reaksjoner som følger av brudd på plikter etter markedsreguleringsforskriften § 4 til § 4-4.

Dagens praksis er som tidligere redegjort for at vilkårene som følger av omsetningsloven med tilhørende regelverk ansees akseptert av de uavhengige aktørene når de velger å benytte seg av forsyningsplikten. Bestemmelsen vil således ikke innebære noen realitetsendring. Å fastsette en forutsetning om samtykke i forskrifts form vil likevel, i større grad enn tidligere, ivareta hensynet til klarhet og forutberegnelighet for markedsregulator og uavhengige aktører, og vil kunne avverge misforståelser og kilder til konflikt.⁵²

11. Kontroll

11.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Regjeringen og Stortinget har ved behandlingen av regelverket for markedsbalanseringen, fremhevet viktigheten av å motvirke konkurransevridning i melke- og kjøttsektoren.

⁵² Se Rapport, Evaluering av markedsbalansering i jordbruket (markedsbalanseringsutvalget) (2015) side 8. Se også nedenfor under punkt 14.

I forbindelse med Omsetningsrådets gjennomgang av markedsreguleringsforskriften med tilhørende regelverk, har det vært særlig oppmerksomhet på følgende punkter: å redusere risikoen for konkurransevridning, sikre tillit til at markedsordningene fungerer likt for alle aktører i markedet, sikre et transparent system, sikre at markedsregulator skiller mellom rollen som markedsregulator og markedsaktør. Når det gjelder balanseringsordningen for kumelk har det vært etterspurt å «[v]urdere å endre regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridning i melkesektoren».⁵³ Ved implementeringen av overnevnte punkter vil det være naturlig og nødvendig å følge opp med kontroll.

Behandling i arbeidsgruppene

Flere av arbeidsgruppene har pekt på behovet for å føre kontroll med markedsreguleringsordningene. I tilknytning til spesialmarkeder, uttrykker Arbeidsgruppe melk et ønske om at et nøytralt myndighetsorgan kontrollerer ordningen. Arbeidsgruppen anbefaler å flytte administreringen av ordningen fra Tine til Landbruksdirektoratet.⁵⁴ Arbeidsgruppe kjøtt og egg kommer til den samme konklusjonen vedrørende ordningen for spesialmarkeder.

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har fremhevet kontroll og etterprøvbarehet som virkemidler for å sikre tillit til markedsregulators håndtering av markedssensitiv informasjon. Arbeidsgruppen har lagt særlig vekt på etablering av interne kontrollrutiner hos markedsregulator. Mulighetene for kontroll trekkes også frem av Arbeidsgruppe jus i forbindelse med vurderingen av risiko for konkurransevridning ved opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.

11.2. Gjeldende rett

I dagens regelverk under Omsetningsrådet finnes det kontrollbestemmelser både i markedsreguleringsforskriften, i retningslinjer for markedsregulering av egg og i retningslinjer for markedsregulering av epler, matpoteter og honning. Omsetningsloven inneholder ingen regler om kontroll.

Markedsreguleringsforskriften § 3-4 om kontroll og dokumentasjon lyder slik:

«Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt, fører kontroll med at bestemmelsene i denne forskrift med tilhørende regelverk blir overholdt. Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt kan kreve fremlagt de opplysninger og den dokumentasjon som er nødvendig for å utøve slik kontroll og for å forvalte markedsreguleringstiltakene på en tilfredsstillende måte.»

Bestemmelsen gir Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt hjemmel til å kontrollere at bestemmelsene i markedsreguleringsforskriften og tilhørende retningslinjer følges. I praksis er det Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetningsrådet, som utfører kontroll med de ulike ordningene. Etter denne bestemmelsen kan kontrollmyndigheten innhente dokumentasjon den finner nødvendig i det konkrete tilfellet.

Retningslinjer for markedsregulering av egg, § 2-4 om priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter, har en kontrollbestemmelse i fjerde ledd:

«Landbruksdirektoratet fører kontroll med at bestemmelsene for priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter blir overholdt. Landbruksdirektoratet kan kreve fremlagt de opplysninger og den dokumentasjon som er nødvendig for å

⁵³ Se Omsetningsrådets mandat av 14.12.2017.

⁵⁴ Arbeidsgruppe melk, side 66.

utøve slik kontroll og for å forvalte bestemmelsene om priskompensasjon på en tilfredsstillende måte.»

Ordlyden i denne bestemmelsen er i hovedsak den samme som i markedsreguleringsforskriften § 3-4. I tillegg presiseres det at Landbruksdirektoratet er kontrollmyndighet. Anvendelsesområdet er således verken større eller mindre enn den generelle kontrollbestemmelsen i markedsreguleringsforskriften.

Retningslinjer for markedsregulering av epler, matpoteter og honning er ikke del av Omsetningsrådets gjennomgang i denne sammenheng, og det foreslås derfor ikke endringer i nevnte retningslinje. Retningslinjen gjengis likevel fordi den har betydning for utformingen av den generelle kontrollbestemmelsen i markedsreguleringsforskriften.

«§ 6-1 Opplysningsplikt

Landbruksdirektoratet kan kreve de opplysninger og den dokumentasjon, herunder regnskapsmateriale, forretningspapirer og liknende dokumenter, som er nødvendig for å behandle søknader, utøve kontroll og forvalte ordningene på en tilfredsstillende måte. Landbruksdirektoratet kan kreve at opplysningene bekreftes av statsautorisert eller registrert revisor.

§ 6-2 Kontroll

Landbruksdirektoratet fører kontroll med at disse bestemmelsene blir overholdt og kan herunder foreta stedlig kontroll hos den som mottar tilskudd. Virksomheten plikter å yte bistand ved slik kontroll.»

Disse bestemmelsene går noe lengre enn markedsreguleringsforskriften § 3-4, ved at Landbruksdirektoratet som kontrollmyndighet gis anledning til å kreve revisorattestasjon av opplysninger som innhentes. Videre åpner retningslinjen § 6-2 for stedlig kontroll.

11.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet anser gode kontrollordninger som avgjørende for å sikre tilliten til markedsreguleringsystemet og de ulike tiltakene og ordningene. Det er derfor en forutsetning at det foreligger gode kontrollhjemler.

Etter Omsetningsrådets vurdering er eksisterende kontrollhjemler i markedsreguleringsforskriften og tilhørende retningslinjer langt på vei tilstrekkelig for å imøtekomme dagens behov. Av hensyn til bedre struktur i regelverket, foreslår Omsetningsrådet imidlertid noen endringer i kontrollbestemmelsene.

For å sikre bedre systematikk i regelverket, foreslår Omsetningsrådet å videreføre en generell kontrollbestemmelse i markedsreguleringsforskriften, og at øvrig regelverk tilpasses denne.

Der retningslinjene åpner for mer inngående kontroll enn forskriften, bør dette også tas inn i den generelle kontrollbestemmelsen i forskriften. Markedsreguleringsforskriften bør således regulere stedlig kontroll. Videre bør det i forskriften fremgå at det kan kreves attestasjon fra revisor ved innhenting av opplysninger. Omsetningsrådet ser videre at det i enkelte tilfeller kan være behov for å be om at den det blir ført kontroll med sammenstiller opplysninger. Denne muligheten bør fremgå av den generelle kontrollbestemmelsen. Omsetningsrådet fremholder at hjemlene bare skal benyttes i den utstrekning det anses nødvendig i forbindelse med kontrollen.

Etter någjeldende § 3-4 i markedsreguleringsforskriften fremgår det at kontrollmyndigheten ligger hos «Omsetningsrådet eller den Omsetningsrådet gir fullmakt». I praksis er det Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetningsrådet, som er delegert myndighet til å kontrollere at markedsreguleringsforskriften med tilhørende retningslinjer blir fulgt opp.

Av hensyn til strukturen i regelverket, foreslår Omsetningsrådet videre å flytte någjeldende kontrollbestemmelse i markedsreguleringsforskriften § 3-4 til forskriftens sluttbestemmelser.

Omsetningsrådet foreslår etter dette at den generelle kontrollbestemmelsen i markedsreguleringsforskriften inntas som ny § 7-4, med følgende ordlyd:

«§ 7-4. Opplysningsplikt og kontroll

Omsetningsrådet kan kreve de opplysninger og den dokumentasjon som er nødvendig for å behandle søknader, utøve kontroll og forvalte markedsreguleringsordningene på en tilfredsstillende måte. Regnskapsopplysninger kan kreves attestert av revisor. Det kan også kreves sammenstilling av opplysninger.

Omsetningsrådet fører kontroll med at bestemmelsene i denne forskrift med tilhørende regelverk blir overholdt og kan herunder foreta stedlig kontroll. Virksomheten plikter å yte bistand ved slik kontroll.»

12. Forholdet til forvaltningsloven og klage

12.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Omsetningsrådets mandat er som tidligere redegjort for å gjennomføre endringer i regelverket som gjør regelverket bedre tilpasset «dagens behov». ⁵⁵ Et tema som i flere tilfeller har vært oppe til diskusjon er Omsetningsrådets forhold til forvaltningsloven. Herunder om det foreligger klagerett på markedsregulatorenes beslutninger i de tilfeller Omsetningsrådet har delegert offentlig myndighetsutøvelse til markedsregulator. ⁵⁶ Det er også stilt spørsmål ved om det er klagerett på de vedtakene Landbruksdirektoratet treffer på vegne av Omsetningsrådet, det vil si saker som er delegert til Landbruksdirektoratet i medhold av omsetningsloven § 3 femte ledd.

I de tilfeller det foreligger en klagerett har sakens parter et rettskrav på å få klagen behandlet. En forutsetning for en reell klageordning er imidlertid at sakens parter kan forutberegne hvilke vedtak som kan påklages og hvilke vedtak som faller utenfor klageretten. For å sikre et forutsigbart og transparent system ser Omsetningsrådet derfor behovet for å klargjøre markedsreguleringens forhold til forvaltningsloven, og herunder hvilke vedtak som kan påklages og hvilke vedtak som er unntatt klagerett.

Behandling i arbeidsgruppen

Arbeidsgruppe jus har i sin rapport behandlet spørsmålet om hvilken rettslig stilling Omsetningsrådet og markedsregulatorene har, og herunder hvilke rettslige kompetansegrunnlag de utøver sin virksomhet på grunnlag av. Arbeidsgruppe jus vurderte også, imidlertid noe kort, Omsetningsrådets forhold til forvaltningsloven.

⁵⁵ Innst. 251 S (2016–2017) side 47 og Omsetningsrådets mandat av 14.12.2017.

⁵⁶ Se f.eks. Arbeidsgruppe jus på side 75, som nevner tilfeller hvor det er «... nærliggende å tenke seg at markedsregulators beslutninger eller vedtak bør kunne påklages.»

Et av de mest sentrale spørsmålene Arbeidsgruppe jus tok stilling til var om Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan. Arbeidsgruppe jus gjennomgikk en rekke forarbeider og utredninger før de etter en samlet vurdering konkluderte med at Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan med frittstående stilling.⁵⁷

Arbeidsgruppe jus påpeker at arbeidsgruppen ikke fikk foretatt en nærmere behandling av i hvilken grad forvaltningsloven kommer til anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet. Arbeidsgruppen oppsummerer likevel Omsetningsrådets forhold til forvaltningsloven slik:

«Det overordnede synet til Arbeidsgruppe jus er likevel at forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet når det treffer vedtak som utspringer fra Omsetningsrådets offentlige myndighetsutøvelse. Dette gjelder særlig når det treffes vedtak om utbetaling av omsetningsmidler i medhold av omsetningsloven § 11 første ledd, og der det treffes vedtak om tilsagn av omsetningsmidler etter samme bestemmelse på nærmere vilkår (for eksempel mottaksplikt og forsyningsplikt). Vilkårene i tilsagnene om tildeling av omsetningsmidler kommer i denne sammenheng til uttrykk i en rekke av Omsetningsrådets retningslinjer. På den annen side mener Arbeidsgruppe jus at Omsetningsrådets befatning med den del av markedsregulatorenes oppgaver som består i å fastsette priser og prisløyper, utspringer fra jordbruksavtalen og det forhold at jordbruket (som har flertall i rådet) benytter Omsetningsrådet som instrument for gjennomføringen av sitt ansvar for markedsreguleringen. Denne del av virksomheten er det antakelig ikke riktig å betrakte som offentlig myndighetsutøvelse, og det er derfor ikke gitt at forvaltningsloven kommer til anvendelse i alle sammenhenger.»⁵⁸

Arbeidsgruppe jus har videre behandlet spørsmålet om markedsregulator utøver offentlig myndighetsutøvelse, og herunder spørsmålet om det foreligger klagerett på markedsregulators vedtak. Spørsmålet er ikke drøftet inngående, men arbeidsgruppen presiserer at hovedvekten av de virkemidler markedsregulator iverksetter ikke krever hjemmel i lov, men henter sin kompetanse i autonomi og avtalerettslige forpliktelser.⁵⁹

Arbeidsgruppe jus finner dermed at markedsregulator i all hovedsak treffer beslutninger tilknyttet markedsreguleringen med bakgrunn i den alminnelige handlefrihet som selvstendige rettssubjekter har innenfor de grenser lovgivningen setter. Derfor vil det som hovedregel ikke foreligge en klagerett for tredjeparter:

«Med det syn på grunnlaget for markedsregulatorenes plikter som Arbeidsgruppe jus har, er det ikke naturlig å tenke seg en forvaltningsrettslig klageadgang for tredjeparter.»⁶⁰

Arbeidsgruppe jus påpeker likevel at det vil være tilfeller der markedsregulator må anses å utøve en form for delegert myndighet utledet av Omsetningsrådet:

«Det er i enkelte sammenhenger tatt til orde for at markedsregulatorene opptrer som en slags forlenget arm for Omsetningsrådet, og at markedsregulatorene i så måte gjennomfører de balanseringstiltak som Omsetningsrådet beslutter. I den utstrekning slike balanseringstiltak som er besluttet av Omsetningsrådet er utslag av offentlig myndighetsutøvelse, kan markedsregulatorene gjennom en slik betraktningssmåte anses for å videreføre myndighetsutøvelsen etter delegasjon fra Omsetningsrådet.»⁶¹

⁵⁷ Arbeidsgruppe jus, side 59–60.

⁵⁸ Arbeidsgruppe jus, side 103.

⁵⁹ Arbeidsgruppe jus, side 70.

⁶⁰ Arbeidsgruppe jus, side 75.

⁶¹ Arbeidsgruppe jus, side 73.

(...)

«Et eksempel på dette vil være dersom markedsregulator får i oppgave fra Omsetningsrådet å prioritere mellom søkere til tilskuddordninger for produksjonsregulering. Etter utkjøpsordningen for purker som ble vedtatt høsten 2018 er det markedsregulator som må holde oversikt over når søknader fra produsentene innkommer, og det er markedsregulator som vil måtte avgjøre hvilken søker som var først i tid, og dermed best i rett dersom det kommer flere søknader enn hva utkjøpsordningen åpner for. Slik Arbeidsgruppe jus ser det vil avgjørelsen av hvilken søknad som innkom først rent prinsipielt være en form for myndighetsutøvelse.»⁶²

I de sakene markedsregulator utøver offentlig myndighetsutøvelse utledet av Omsetningsrådet, og markedsregulators beslutninger tilknyttet disse ordningene er bestemmende for rettigheter og plikter til private, synes Arbeidsgruppe jus å legge til grunn at det foreligger klagerett.

Hva gjelder spørsmålet om klagerett på Landbruksdirektoratet vedtak i delegerte saker har Arbeidsgruppe jus ikke tatt stilling til dette.

12.2. Gjeldende rett

12.2.1. Forholdet til forvaltningsloven og spørsmålet om Omsetningsrådets vedtak kan påklages

Det råder i dag ingen tvil om at Omsetningsrådet er et offentlig forvaltningsorgan.⁶³ Da Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan kommer forvaltningsloven til anvendelse for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov», jf. forvaltningsloven § 1.

Dette innebærer at forvaltningslovens regler om veiledningsplikt, utrednings- og informasjonsplikt ved enkeltvedtak, innsynsregler, klageregler mm. kommer til anvendelse for Omsetningsrådets virksomhet så fremt annet ikke fremkommer av lov eller i medhold av lov. Det klare utgangspunkt er dermed at forvaltningslovens regler gjelder for Omsetningsrådets virksomhet.

I omsetningsloven § 11 fjerde ledd heter imidlertid at:

«Departementet kan med endelig verknad gjera om Omsetningsrådet sine vedtak om bruk av avgiftspengar etter fyrste ledd dersom vedtaket er i strid med lov, føresegner, eller gjeldande jordbruksavtale. Kongen kan gjere om vedtak dersom vedtaket er i strid med samfunnsinteresser.»

Bestemmelsen gir Landbruks- og matdepartementet en snever omgjøringsadgang. Etter en antitetisk tolkning, og med grunnlag i forarbeidene til loven, gir bestemmelsen uttrykk for at Omsetningsrådets vedtak ikke kan påklages. I forbindelse med ikraftsettelsen av forvaltningsloven ble det vurdert om Omsetningsrådets vedtak skulle være gjenstand for klage. Justisdepartementet bemerket:

«Landbruksdepartementet har anført at når forvaltningslovens alminnelige regler skal gjelde, må det tas reservasjon for så vidt angår Omsetningsrådets avgjørelser etter § 11, som ikke skal kunne påklages. Det bør derfor tilføyes et nytt siste ledd i § 11 om at Omsetningsrådets vedtak om bruk av avgiftsmidler ikke kan påklages til departementet.

⁶² Arbeidsgruppe jus, side 74.

⁶³ Se punkt 12.1 og Arbeidsgruppe jus, side 60.

Justisdepartementet slutter seg til Landbruksdepartementets forslag. Det synes ikke å være meningen at Omsetningsrådet skal stå i noe generelt underordningsforhold til departementet og på bakgrunn av de synspunkter som ligger til grunn for rådets sammensetning synes det uriktig om det nå etableres en klagerett». ⁶⁴

Landbruks- og matdepartementet har også i senere tid vurdert om det skulle gis en klageadgang over Omsetningsrådets vedtak, men kom til at dette ikke var hensiktsmessig;

«Det kan etter departementet si mening ikkje vera nokon generell klagerett på Omsetningsrådet sine vedtak dersom rådet skal kunne fungere på ein fullgod måte.» ⁶⁵

På bakgrunn av dette er det klart at Omsetningsrådets vedtak ikke kan påklages.

12.2.2. Spørsmålet om Landbruksdirektoratets vedtak kan påklages

Omsetningsrådets vedtak kan, som det er redegjort for, ikke påklages. Det er ikke gjort et tilsvarende unntak for Landbruksdirektoratet vedtak etter § 3 femte ledd. Ettersom primærkompetansen til å fatte disse vedtakene ligger til Omsetningsrådet, må det imidlertid antas at det foreligger en klageadgang til Omsetningsrådet i de saker Landbruksdirektoratet treffer enkeltvedtak etter delegasjon fra Omsetningsrådet. ⁶⁶ Videre er det, ut i fra Omsetningsrådets praksis, ikke tvilsomt at en slik klagerett praktiseres, noe som fremgår av Omsetningsrådets protokoller. ⁶⁷ Med bakgrunn i nevnte forhold synes gjeldende rett å være at det foreligger en klagerett i de saker Landbruksdirektoratet treffer enkeltvedtak i medhold av omsetningsloven § 3 femte ledd.

12.2.3. Spørsmålet om markedsregulators vedtak kan påklages

Rettslige utgangspunkter

Vedrørende spørsmålet om markedsregulator beslutninger kan påklages beror dette først og fremst på spørsmålet om de tre markedsregulatorene utøver offentlig myndighetsutøvelse. Dersom de utøver slik myndighet må den i så fall bygge på delegasjon fra Omsetningsrådet.

Markedsregulatorene er private rettssubjekter ⁶⁸ som først og fremst driver forretningsvirksomhet. Markedsregulatorene benytter store summer på markedsregulering, men sett i lys av markedsregulatorenes totale omsetning er det tale om forholdsvis mindre beløp. ⁶⁹

Da markedsregulatorene er private rettssubjekter som fullt ut er eid av private og som i all hovedsak driver forretningsvirksomhet er de ikke «organ for stat eller kommune», og markedsregulatorene er dermed ikke forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 1 andre punktum.

Etter forvaltningsloven § 1 tredje punktum regnes imidlertid private rettssubjekter som forvaltningsorganer i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Hva gjelder klagerettsspørsmålet er det bare enkeltvedtak som kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Spørsmålet er dermed om markedsregulator fatter enkeltvedtak.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 27 (1968–69) kapittel IV, punkt 34.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 67 (1990–91).

⁶⁶ Synspunktet samsvarer også med Arbeidsgruppe jus, side 73 om tilfeller der et organ viderefører «(...)myndighet etter delegasjon fra Omsetningsrådet».

⁶⁷ Se f.eks. protokoller fra Omsetningsrådets møter; OR: 22.06.2018 saksnr. 16/23933-23, 057/18 OR: 04.05.15 saksnr. 15/2658-7, 029/15 og saksnr. 15/2658-8, 030/15.

⁶⁸ Tine SA, Nortura SA og Norske Felleskjøp SA, samt Felleskjøpet Agri som utøver av mottaks- og forsyningsplikten.

⁶⁹ Se blant annet Tine SA og Nortura SA sine årsregnskap, tilgjengelig på deres hjemmesider.

Begrepet enkeltvedtak er legaldefinert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Et enkeltvedtak foreligger når det treffes en avgjørelse som er «bestemmende for rettigheter eller plikter» til «en eller flere bestemte personer» og disse avgjørelsene treffes «under utøving av offentlig myndighet».

Vilkåret om at avgjørelsen må treffes under utøving av offentlig myndighet omfatter for det første vedtak som krever hjemmel i lov som påbud, forbud og pålegg som f.eks. skatter og avgifter. Videre omfatter det også f.eks. vedtak om lovregulerte tillatelser eller konsesjoner.

Beslutninger som angår privatrettslige, i motsetning til offentligrettslige virkemidler, er i utgangspunktet ikke utøving av offentlig myndighet. Om det er tale om offentligrettslig eller privatrettslig myndighet vil likevel kunne avhenge av om det er privatrettslige eller offentligrettslige hensyn som ivaretas. Videre vil det være et moment om ytelsestildeling skjer på et likeverdig og kommersielt grunnlag og om beslutninger tas med bakgrunn i privatrettslig eiendomsrett.

Videre er det klart at alle aktører i mer eller mindre grad i prinsippet har en mulighet til å drive en form for markedsregulering. Som påpekt av Arbeidsgruppe jus kan enhver aktør fryse kjøtt inn på fryselager eller lagre korn på lager. At andre aktører blir påvirket av disse handlingene er imidlertid ikke ensbetydende med at handlingene er «bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer.», jf. forvaltningsloven § 2 a. Utgangspunktet er som nevnt at markedsregulator driver privatrettslig virksomhet med utgangspunkt i privatrettslige formål, og spørsmålet er om markedsregulator unntaksvis utøver offentlig myndighetsutøvelse som er bestemmende for rettigheter og plikter.

Prisfastsettelse og informasjonsplikt

Markedsregulators fastsettelse av pris og markedsregulators informasjonsplikt innebærer ikke at innkrevd omsetningsavgift utbetales videre til uavhengige aktører, og mottakerne pålegges heller ikke plikter. Markedsregulators virksomhet tilknyttet målpris og informasjonsplikt er derfor ikke utøving av offentlig myndighet.

Mottaks- og forsyningsplikt

Om de avgjørelser markedsregulator treffer i tilknytning til mottaks- og forsyningsplikten er «utøving av offentlig myndighet» og er «bestemmende for rettigheter og plikter», fordrer imidlertid en mer inngående drøftelse.

Innholdet i markedsregulators forsyningsplikt følger av markedsreguleringsforskriften § 4 til § 4-4, og innholdet i mottaksplikten følger av § 5 til § 5-4-2. Bestemmelsene er gitt for å sikre forsyningsplikt til, og mottaksplikt fra, uavhengige aktører og primærprodusenter. Mottaks- og forsyningsplikten innebærer en kontraheringsplikt⁷⁰ for markedsregulator hva gjelder levering til uavhengige aktører eller mottak fra primærprodusenter eller uavhengige aktører.

Når en uavhengig aktør påberoper seg mottaks- eller forsyningsplikten, eller en primærprodusent påberoper seg mottaksplikten, må markedsregulator vurdere hvilken pris og hvilke vilkår som gjelder for denne leveransen. Slike avgjørelser er utvilsomt bestemmende for rettigheter eller plikter for den aktuelle uavhengige aktør, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Slike avgjørelser vil derfor være enkeltvedtak dersom avgjørelsene treffes under utøving av offentlig myndighet, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a.

Det avgjørende spørsmålet vil således være om slike konkrete avgjørelser markedsregulator tar knyttet til forsyningsplikten eller mottaksplikten, er utøving av offentlig myndighet.

⁷⁰ Dvs. plikt til å inngå avtale.

Et viktig moment er om avgjørelsene som treffes krever hjemmel i lov.⁷¹ Det fremheves av Justisdepartementet i forarbeidene til børsloven⁷² i Ot.prp. nr. 73 (1999–2000) pkt. 8.1.2.3 at et viktig moment er om grunnlaget for kompetansen er typisk offentligrettslig som for eksempel formell lov.⁷³

Markedsregulators kontraheringsplikt overfor uavhengige aktører er plikter tilknyttet rollen som markedsregulator. Markedsregulatoroppdraget tufter på frivillighet, og mottaks- og forsyningsplikten er plikter som medfølger som en forutsetning for oppdraget. Grunnlaget for kompetansen bygger derfor på autonomi og avtale, men de nærmere bestemmelser om hva mottaks- og forsyningsplikten innebærer er som nevnt fastsatt i markedsreguleringsforskriften.

At kompetansegrunnlaget for mottaks- og forsyningsplikten er autonomi og avtale tilsier at markedsregulators avgjørelser tilknyttet kontraheringsplikten ikke er å anse som offentlig myndighet. At selve innholdet i plikten er nærmere regulert i forskrift endrer ikke på dette, men sikrer at markedsregulators avtaler med andre aktører ligger innenfor visse rammer. Markedsregulators oppgaver i henhold til mottaks- og forsyningsplikten synes dermed ikke å kreve lovhjemmel.

Kontraheringspliktene er elementer i den samlede markedsreguleringsordningen. Markedsreguleringsordningen har et offentligrettslig preg som etter omsetningsloven særlig er knyttet til innkreving og disponering av omsetningsavgiften. Samtidig har ordningen et privatrettslig preg ved at jordbruksavtalen pålegger bøndene selv, gjennom de produsenteide landbrukssamvirkene, ansvaret for markedsreguleringen og herunder overproduksjon.

På andre rettsområder er det flere eksempler på at det er fastsatt i lov at private rettssubjekter har kontraheringsplikt uten at det synes lagt til grunn at det private rettssubjektet utøver forvaltningsmyndighet når det tar avgjørelser knyttet til kontraheringsplikten. Eksempelvis gjelder dette finansavtaleloven⁷⁴ § 14, ekomloven⁷⁵ § 4-1 og energiloven⁷⁶ § 4-1. Etter en gjennomgang av forarbeidene til disse lovene synes spørsmålet om klagerett ikke vurdert. Når man i disse tilfeller ikke har kommet til at kontraheringspliktene skjer under utøving av offentlig myndighet, tilsier dette at markedsregulators kontraheringsplikt ikke skal stå i annen stilling. Spørsmålet er for øvrig ikke vurdert i omsetningslovens forarbeider, og det har heller ikke vært praktisert noen klageadgang på markedsregulators beslutninger tilknyttet mottaks og forsyningsplikt.

Med bakgrunn i denne gjennomgang av rettskilder synes gjeldende rett å være at markedsregulators avgjørelser knyttet til forsyningsplikten og mottaksplikten ikke er enkeltvedtak. Det foreligger derfor ingen klagerett på disse avgjørelsene, jf. forvaltningsloven § 28.

Avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak

Andre tiltak markedsregulator iverksetter for å balansere markedet er såkalte avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak. Disse tiltakene er virkemidler markedsregulator anvender for å sikre balanse i markedet. Tiltakene er dermed nødvendige for at markedsregulator skal kunne utføre sin jobb som markedsregulator på en tilfredsstillende måte.

Når det gjelder slike tiltak må det vurderes konkret om markedsregulator treffer avgjørelser som kan være klageberettiget. Utgangspunktet er som tidligere nevnt at de beslutninger markedsregulator tar i forbindelse med den daglige balansering av markedet, f.eks. ved

⁷¹ Se nærmere om dette i Graver Alminnelig forvaltningsrett (2015), side 295.

⁷² Lov 17.11.2000 nr. 80 om børsvirksomhet m.m., som nå er opphevet.

⁷³ Se Ot.prp. nr. 73 (1999-2000), Om lov om børsvirksomhet m.m. (børsloven).

⁷⁴ Lov 25.06.1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag.

⁷⁵ Lov 04.07.2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon.

⁷⁶ Lov 29.06.1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

prisfastsetting og bruk av reguleringslager, er beslutninger alle aktører i markedet kan ta. Slike beslutninger en neppe offentlig myndighetsutøvelse. Dette må være utgangspunktet uansett om markedsregulator legger varene på lager ut fra rent kommersielle vurderinger, eller legger varen på reguleringslager i tråd med markedsregulatoroppdraget. Slike beslutninger antas hverken å være utøvelse av offentlig myndighet, eller å være bestemmende for rettigheter og plikter til private parter. Dette er interne beslutninger hos markedsregulator som bare indirekte har betydning for private aktører. Beslutninger knyttet til avsetningstiltak eller reguleringstiltak antas dermed ikke å være klageberettiget så fremt markedsregulator iverksetter og gjennomfører tiltaket alene.

Selv om avsetningstiltak og reguleringstiltak i all hovedsak gjennomføres av og på initiativ fra markedsregulator er det likevel unntak fra dette utgangspunktet. I de tilfeller flere aktører kan delta i en ordning og markedsregulator administrerer søknadsprosess og formidler tilskudd, vil beslutninger markedsregulator tar klart være bestemmende for uavhengige aktørers rettigheter og plikter. I slike tilfeller handler markedsregulator som Omsetningsrådets forlengede arm og må ansees å ha fått delegert myndighet fra rådet.

Et eksempel på en slik ordning er spesialmarkeder for melk. Tine administrerer ordningen på vegne av Omsetningsrådet og formidler tilskudd til uavhengige aktører. Slik administrering av søknadsprosessen og utbetaling av tilskudd til uavhengige aktører må ansees som utøving av offentlig myndighet.⁷⁷ Spesialmarkeder for egg og melk foreslås imidlertid nå administrert av Landbruksdirektoratet⁷⁸ i fremtiden. Det samme gjelder for skolemelk og skillevirksomhet.⁷⁹ Tanken er at i de tilfeller avsetningstiltak av denne typen åpner for deltagelse av uavhengige aktører bør administreringen foretas av Landbruksdirektoratet. Landbruksdirektoratets avgjørelser vil være klageberettiget. Se nærmere om dette i punkt 7.

Et annet eksempel er det produksjonsregulerende tiltaket frivillig førtidsslakting av verpehøns, som nå foreslås regulert i forskrift. Ordningen administreres i dag av Nortura, som er delegert myndighet til å administrere ordningen av Omsetningsrådet. Det er Nortura som beslutter hvilke aktører som får delta i ordningen, og det er Nortura som administrerer utbetaling av tilskudd til deltakere i ordningen. Etter gjennomført tiltak, søker Nortura Omsetningsrådet om dekning av utgifter for tiltaket etter de rammene som er gitt.

De unntak det er redegjort for er beslutninger som må være å regne som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, og de uavhengige aktørene vil således ha klagerett etter forvaltningsloven § 28.

12.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet ser behovet for at gjeldende rett kommer klart og tydelig til uttrykk i regelverket, slik at regelverket blir bedre tilpasset «dagens behov». Omsetningsrådet foreslår derfor å innføre en ny bestemmelse i markedsreguleringsforskriften som klargjør markedsreguleringsens forhold til forvaltningsloven og klage. Det foreslås følgende bestemmelse:

«§ 7-2 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Forvaltningsloven gjelder for Omsetningsrådets virksomhet med de særlige bestemmelser som følger av omsetningsloven med tilhørende forskrifter.

Enkeltvedtak fattet av Landbruksdirektoratet i medhold av omsetningsloven § 3 femte ledd kan påklages til Omsetningsrådet.

⁷⁷ En slik forståelse er også i samsvar med vurderingen gjort i Arbeidsgruppe jus, se Arbeidsgruppe jus, side 75.

⁷⁸ Etter delegasjon fra Omsetningsrådet, jf. omsetningsloven § 3 femte ledd.

⁷⁹ Se punkt 4.3.2 (skolemelk) og punkt 5.2 (skillevirksomhet).

Enkeltvedtak fattet av markedsregulator etter delegasjon kan påklages til Omsetningsrådet.

Det er ikke klagerett på Omsetningsrådets vedtak jf. omsetningsloven § 11 fjerde ledd.»

Bestemmelsen er først og fremst av pedagogisk karakter, og medfører ikke endringer i gjeldende rett. Imidlertid har det rådet noe usikkerhet vedrørende markedsreguleringsforhold til forvaltningsloven, og formålet med bestemmelsen er å forhindre videre usikkerhet og sikre forutberegnelighet for markedsreguleringsens ulike aktører.

Dette gjelder særlig *første ledd*. Som allerede redegjort for har Arbeidsgruppe jus drøftet og konkludert med at Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan.⁸⁰ Utgangspunktet er dermed at forvaltningslovens regler kommer til anvendelse på rådets virksomhet, jf. forvaltningsloven § 1. Forvaltningsloven kan imidlertid fravikes i lov eller i medhold av lov, jf. forvaltningsloven § 1, og et eksempel på et slikt unntak er omsetningsloven § 11 fjerde ledd, der bestemmelsen i lys av forarbeider gir uttrykk for at Omsetningsrådet enkeltvedtak ikke kan påklages. Den foreslåtte bestemmelsens første ledd gir uttrykk for den hovedregel som allerede følger av forvaltningsloven § 1.

Videre konstaterer *andre ledd* at det er klagerett på de enkeltvedtak Landbruksdirektoratet treffer i medhold av omsetningsloven § 3 femte ledd. Da det ikke foreligger et uttrykkelig unntak i lov som heter at disse vedtakene ikke kan påklages, vil en slik klagerett allerede følge av forvaltningsloven § 1, jf. samme lov § 28. Formålet med bestemmelsen er som nevnt at regelen skal være lett tilgjengelig og forutberegnelig for markedsreguleringsens aktører.

Tredje ledd klargjør at i de tilfeller Omsetningsrådet har delegert markedsregulator myndighet til å treffe enkeltvedtak er disse klageberettiget. At det foreligger klagerett dersom markedsregulator treffer enkeltvedtak følger allerede av forvaltningsloven § 1 andre setning jf. samme lov § 28. Det er imidlertid viktig å påpeke at markedsregulator kun i få tilfeller utøver offentlig myndighetsutøvelse, og at klagerett kun foreligger nettopp i de konkrete saker Omsetningsrådet har delegert slik myndighet til markedsregulator.

Fjerde ledd presiserer det som allerede følger av en antitetisk tolkning av omsetningsloven § 11 fjerde ledd med forarbeider. Formålet med fjerde ledd i den foreslåtte § 7-2 i markedsreguleringsforskriften er å sikre at alle klageberettigede forhold skal være å finne i samme bestemmelse. Bestemmelsens fjerde ledd medfører således ingen endring av klageretten slik den i dag forstås etter omsetningsloven § 11 fjerde ledd.

13. Offentlig innsyn i Omsetningsrådets virksomhet

13.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Stortinget har vektlagt at Omsetningsrådets regelverk skal legge til rette for å sikre et transparent system.⁸¹ I Innst. 251 S (2016–2017) legges det til grunn at «alle markedsbalansering- og produksjonsreguleringsordningene skal være transparente».⁸² Transparens er et sentralt virkemiddel for å sikre tillit til forvaltningen, hvilket er fremhevet som «det viktigste og mest åpenbare formålet» bak offentlighetsloven.⁸³ En mest mulig åpen og gjennomsiktig praksis med hensyn til de saker som behandles i Omsetningsrådet vil således være med på å skape tillit, og sikre forståelse og aksept for rådets virksomhet som forvalter av omsetningsavgiften.

⁸⁰ Se nærmere om dette i punkt 4.1, jf. også Arbeidsgruppe jus, side 60.

⁸¹ Innst. 251 S (2016–2017) side 48.

⁸² Innst. 251 S (2016–2017), side 48.

⁸³ Innst. O. nr. 41 (2005-2006), pkt. 2.2.

Denne målsettingen ivaretas i norsk lovgivning først og fremst gjennom offentlighetsloven. Offentlighetsloven skal sørge for at allmenheten kan få innsyn i offentlige organers virksomhet, og derigjennom sørge for at organet har demokratisk legitimitet. Det er en nær sammenheng mellom offentlighetsloven og forvaltningsloven. Denne sammenhengen viser seg gjennom offentlige organers begrunnelsesplikt. De to regelsettene bidrar sammen til at allmenheten får innsyn i hvilke motiver som vektlegges i offentlige organers utøvelse av myndighet; disse kan settes under debatt.

Behandling i Arbeidsgruppe jus

Arbeidsgruppe jus har utredet offentlighetslovens betydning for rådets virksomhet, herunder hvordan rådet skal sikre et transparent system i tråd med føringene fra Stortinget. Arbeidsgruppen har kommet til at Omsetningsrådet må anses som et offentlig forvaltningsorgan og at offentlighetsloven dermed gjelder for Omsetningsrådets saksbehandling.⁸⁴ Det foreslås at Omsetningsrådet innfører nærmere saksbehandlingsregler som skal gjennomføre de krav som stilles i offentlighetsloven i rådets saksbehandling.

Arbeidsgruppen viser til at Landbruksdirektoratet er tillagt ansvaret som sekretariat for Omsetningsrådet. I dette ligger blant annet oppgaven med å forberede saker for Omsetningsrådet. Ettersom Landbruksdirektoratet i denne rollen fungerer som Omsetningsrådets eget sekretariat, og ikke som en del av direktoratet som sådan, vil dokumenter utarbeidet av sekretariatet måtte vurderes som en del av Omsetningsrådets organinterne dokumenter. Innsynsbegjæringer knyttet til dokumenter utarbeidet av sekretariatet må derfor håndteres som om de var rettet direkte til Omsetningsrådet. I tråd med dagens praksis har Omsetningsrådets sekretariat en vesentlig rolle ved innsynsbegjæringer; både i forhold til den rent praktiske håndteringen av en begjæring og som «førsteinstant» for vedtak om innsyn skal tillates eller nektes.

13.2. Gjeldende rett, offentlighetsloven anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet

Retten til innsyn i offentlig forvaltning er grunnlovsfestet i Grunnloven⁸⁵ § 100 femte ledd.⁸⁶ Det blir i forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen lagt vekt på at offentlig innsyn er viktig som en del av infrastrukturen i et demokratisk samfunn. Det heter at:

«Det gjelder lovregler som pålegger det offentlige plikter som positivt er med på å verne ytringsfriheten ved at de forplikter det offentlige til å opprette og styrke det offentlige rom og den offentlige samtale.»⁸⁷

Offentlighetsloven regulerer allmenhetens rett til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet. Offentlighetsloven § 3 slår fast at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er åpne for innsyn. Det heter at:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

⁸⁴ Arbeidsgruppe jus, side 107.

⁸⁵ Kongeriket Norges Grunnlov av 17.05.1814.

⁸⁶ «Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

⁸⁷ NOU 1999:27, side 88.

Innsynsretten gjelder «saksdokument, journalar og liknande register for organet». Begrepet «sakdokument» er definert i § 4 andre ledd. Et dokument kvalifiserer som et saksdokument for organet når følgende vilkår er oppfylt: For det første, dokumentet gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Dokumentet må altså inneholde opplysninger som etter sin art kan brukes i organets virksomhet. Det er tilstrekkelig at dokumentet gjelder ansvarsområdet til organet eller virksomheten mer generelt.⁸⁸ For det andre, dokumentet må være kommet inn til eller lagt frem for organet, eller være opprettet av organet selv. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikke skjer, skal dokumentet regnes som opprettet når det er ferdigstilt. Et dokument vil normalt anses som ferdigstilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser.⁸⁹

Innstillingene til Omsetningsrådet inngår som en del av beslutningsgrunnlaget for rådets avgjørelser, og vil dermed klart nok knytte seg til Omsetningsrådets ansvarsområde og virksomhet. Når innstillingen legges frem for rådets medlemmer (eller sendes ut av Omsetningsrådet) må den normalt regnes som et saksdokument i offentlighetslovens forstand, slik at den vil være omfattet av hovedregelen om innsynsrett i offentlighetsloven § 3.

Innsynsretten etter offentlighetsloven § 3 gjelder for «alle». Det betyr at hvem som helst har krav på å gjøre seg kjent med dokumentene, uavhengig av formålet med et innsynskrav.⁹⁰ Unntak fra hovedregelen i offentlighetsloven § 3 krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med grunnlag i lov. For sekretariatets innstillinger vil imidlertid unntaket for organinterne dokument i offentlighetsloven § 14 være relevant inntil endelig vedtak er truffet i saken. Offentlighetsloven pålegger ikke organene plikt til å gi innsyn av eget initiativ. Men et organ kan selv velge å publisere dokumenter (med unntak av opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 13). At dokumentene publiseres på eget initiativ vil være best i samsvar med målet om mest mulig åpenhet i forvaltningen.

Etter dagens praksis inntas sekretariatets innstilling i møteprotokollen som hovedregel og disse publiseres på Landbruksdirektoratets hjemmeside. Når protokollen inneholder innstillingen, som både gjengir hovedinnholdet i søknaden, direktoratets vurderinger, og begrunnelser for forslag til vedtak, gis interesserte tilgang til både vedtakene og begrunnelsen for vedtakene, uten at det må begjæres innsyn først. Med publisering av protokollene på internett ivaretas både åpenhet, enkel tilgjengelighet, historikk og effektivitet.

Et alternativ som har vært diskutert i rådet går ut på at man nøyer seg med å ta inn selve vedtaket (avgjørelsen) i protokollen. For begrunnelsen kan det henvises til sekretariatets innstilling. Protokollen vil fortsatt kunne publiseres på Landbruksdirektoratet sine nettsider, men slik at innstillingen ikke er en del av denne. Dersom interesserte ønsker å gjøre seg kjent med den nærmere begrunnelsen for det aktuelle vedtaket, vil de kunne begjære innsyn i innstillingen med utgangspunkt i protokollen. Dette vil de som regel ha krav på.

Offentlighetsloven stiller prosessuelle krav til behandling av innsynsbegjæringer. Mottar Omsetningsrådet en innsynsbegjæring skal Omsetningsrådet selv «vurdere kravet konkret og selvstendig» og videre avgjøre innsynskravet «utan ugrunna opphald», jf. § 29. Et innsynskrav som ikke er besvart innen fem dager etter mottak, anses som avslag, jf. § 32 andre ledd.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), side 120.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), side 120.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), side 119.

Det vil i praksis være Landbruksdirektoratet som sekretariatet for Omsetningsrådet som både mottar, vurderer og besvarer innsynsbegjæringer. Det er imidlertid behov for å formelt delegere denne oppgaven til Landbruksdirektoratet. Det må legges til grunn at det er hjemmel for en slik delegering i omsetningsloven § 3, femte ledd hvor etter Omsetningsrådet kan delegere «myndighet til å treffe vedtak i saker som ikkje er av prinsipiell karakter.»

Som det fremgår foran mener Arbeidsgruppe jus at en avgjørelse fra sekretariatet om å nekte innsyn anses som et vedtak basert på delegasjon av myndighet fra Omsetningsrådet til sekretariatet. Dette har således også en konsekvens med hensyn til klagebehandlingsprosedyren (se nærmere om behandling av klager på Landbruksdirektoratets vedtak når vedtaket fattes på grunnlag av delegasjon fra Omsetningsrådet i punkt 12).

Offentlighetslovens bestemmelser om avslag på innsynsbegjæring og klage følger av henholdsvis § 31 og § 32. Der det er grunnlag for å avslå en innsynsbegjæring skal slikt avslag gis skriftlig. Videre skal det i henhold til § 31 redegjøres for grunnlaget for avslaget. Avslag på innsynsbegjæring etter offentlighetsloven kan etter offentlighetsloven § 32 påklages.

Klagen skal rettes «til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket». Som nevnt over er dagens praksis at det er sekretariatet som, basert på sin vurdering, treffer vedtak om eventuelt avslag på innsynskrav.

Arbeidsgruppe jus mener det er naturlig å anse dette som delegasjon av myndighet fra Omsetningsrådet til sekretariatet, og sekretariatet utgjør således en «første instans». En eventuell klage på sekretariatets vedtak blir således å sende til Omsetningsrådet som overordnet organ for endelig avgjørelse. For å sikre en fullgod klageadgang må Omsetningsrådet behandle og avgjøre klagen uavhengig av sekretariatet.

Det synes imidlertid i forvaltningsretten å være rom for en praksis der sekretariatet forbereder klagebehandlingen for Omsetningsrådet, på tross av at dette innebærer forberedelse av klage på sitt eget vedtak. Problemstillingen er senest behandlet av «Backer utvalget» i NOU 2019:5, «Ny forvaltningslov». Det heter her i omtalen av gjeldende rett at:

«Etter gjeldende lov har underinstansen som oppgave å forberede behandlingen av klagesaken (forvaltningsloven § 33). Underinstansen er uttrykkelig pålagt å «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til», og å varsle eventuelle motparter i saken og gi dem frist for å uttale seg. For øvrig skiller ikke loven klart mellom underinstansens og klageinstansens rolle i saksforberedelsen. Etter loven er det ikke noe i veien for at underinstansen foretar en fullstendig forberedelse og sender saksdokumentene med utkast til avgjørelse til klageinstansen» (vår understreking).

Utvalget diskuterer innvendinger mot denne ordningen, som særlig bygger på at denne innebærer at det ikke skjer en reell to instans behandling av saken når underinstansen har et så vidt vidtgående ansvar for å forberede klagesaken. Utvalget opprettholder likevel ordningen. Det heter at:

«Selv om slike forhold kan tenkes å gjøre seg gjeldende i enkelte saker, ser utvalget det slik at fordelene ved dagens ordning klart oppveier ulempene. Skal under-instansen kunne treffe avgjørelse i klagesaken, må den også kunne forberede den. Klageinstansen har et selvstendig ansvar for å sikre grunnlaget for sin avgjørelse, og den må i nødvendig utstrekning sørge for

at saken er forsvarlig opplyst før vedtak treffes. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å videreføre dagens ordning.»

Dette tilsier at det rettslig sett ikke er noe i veien for å innføre en ordning der Landbruksdirektoratet delegeres myndighet til å førsteinstans behandle begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven i saker som gjelder Omsetningsrådets saksbehandling jf. omsetningsloven § 3 femte ledd. Det er også i samsvar med offentlighetsloven og forvaltningsloven at vedtak fattet av Landbruksdirektoratet kan påklages til Omsetningsrådet, og at disse klagesakene forberedes av Landbruksdirektoratet.

13.3. Omsetningsrådets vurderinger

Omsetningsrådet ser at hensynet til tillit og transparens tilsier at Omsetningsrådet bør sikre en størst mulig grad av åpenhet rundt motivene bak rådets vedtak. En mest mulig åpen og gjennomsiiktig praksis med hensyn til de saker som behandles i Omsetningsrådet vil være med på å skape tillit, og sikre forståelse og aksept for rådets virksomhet som forvalter av omsetningsavgiften.

Innstillingen som en del av protokollen har også vært praktisert siden år 2000. Å ta bort denne nå vil kunne oppfattes som et skritt i retning av mindre åpenhet, og således i strid med Stortingets føringer.

Omsetningsrådet vil videreføre dagens praksis med offentliggjøring av Omsetningsrådets protokoller. Dette vil ikke være til hinder for at Omsetningsrådet i saker der særskilte hensyn gjør seg gjeldende kan foreta en nærmere vurdering av om innstillingen skal publiseres som en del av møteprotokollen. I de tilfeller der Omsetningsrådet unntaksvis finner grunn til å unnta dokumenter fra publisering, vil det kunne begjæres innsyn etter offentlighetslovens regler.

Med utgangspunkt i vurderingene som fremgår av gjeldende går Omsetningsrådet videre inn for at sekretariatet forbereder klagesakene for Omsetningsrådet.

Omsetningsrådet foreslår med dette følgende bestemmelse i markedsreguleringsforskriften:

«§ 7-3. Behandling av begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven

Landbruksdirektoratet avgjør begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven i saker som gjelder Omsetningsrådets saksbehandling jf. omsetningsloven § 3, femte ledd.

Vedtak fattet av Landbruksdirektoratet kan påklages til Omsetningsrådet.
Landbruksdirektoratet forbereder klagesakene for Omsetningsrådet.»

14. Systematisering av bestemmelser i forskrifter og retningslinjer

14.1. Bakgrunn

Omsetningsrådets mandat

Omsetningsrådet har vedtatt at det skal gjennomføres en gjennomgang i tråd med føringer som er gitt av Stortinget og departementet. Et viktig formål med gjennomgangen var å fremme forslag som la til rette for at Omsetningsrådet har et oppdatert og hensiktsmessig

juridisk myndighetsgrunnlag til å utføre sine oppgaver i markedsreguleringen, tilpasset dagens behov.⁹¹

En del av arbeidet med å tilpasse til dagens behov har vært å gjennomgå retningslinjer og forskrifter for å systematisere bestemmelsene og plassere dem riktig juridisk. Lik systematikk og like formuleringer på tvers av retningslinjene har også vært i fokus, slik at retningslinjene og markedsregulators rettigheter og plikter er mer forutsigbare.

Behandling i Arbeidsgruppen

Arbeidsgruppe jus har ikke behandlet spørsmålet om systematisering av dagens bestemmelser i forskrift og retningslinje særskilt, men gruppens analyser av Omsetningsrådets regelverk har likevel lagt viktige føringer på en slik systematisering. Arbeidsgruppe jus har således fremhevet i sin rapport at det må trekkes et tydelig skille mellom de tilfeller markedsregulator treffer beslutninger med bakgrunn i egen privat autonomi, og de tilfeller der markedsregulator utøver offentlig myndighetsutøvelse etter delegasjon fra Omsetningsrådet. Arbeidsgruppe jus fremhever i denne sammenheng at det bare er i unntakstilfelle at markedsregulator utøver myndighet etter delegasjon fra Omsetningsrådet.⁹²

Arbeidsgruppe jus uttaler seg videre om retningslinjenes status:

«I praksis treffer ikke Omsetningsrådet i dag formelle vedtak rettet mot markedsregulatorene der det uttrykkelig gis tilsagn om omsetningsmidler forutsatt at markedsregulator oppfyller nærmere bestemte vilkår. Etter Arbeidsgruppe jus' oppfatning ligger det likevel klart nok i ordningens system at dersom markedsregulator innretter seg i samsvar med retningslinjene fra Omsetningsrådet og regelverket for øvrig så gir det på et senere tidspunkt krav på å motta omsetningsmidler. Tilsagnsvedtaket må dermed anses å være forutsatt i samsvar med og på grunnlag av årelang praksis, og vilkårene for tilsagnet er naturlig å anse at kommer til uttrykk i flere av Omsetningsrådets retningslinjer.

Arbeidsgruppe jus er følgelig av den oppfatning at Omsetningsrådet i realiteten gir markedsregulatorene forhåndstilsagn på visse vilkår. Ettersom det er tale om disponering av offentlige midler på en måte som medfører rettigheter og plikter for en privat part (markedsregulator) vil slike implisitte forhåndstilsagn nok måtte anses som forvaltningsrettslige vedtak som fattes av Omsetningsrådet. Senere, og så fremt markedsregulatorene har oppfylt vilkårene i forhåndstilsagnene, treffer Omsetningsrådet vedtak om utbetaling av omsetningsmidler.»⁹³

14.2. Gjeldende rett

En systematisering av Omsetningsrådets regelverk, dvs. de forskrifter og retningslinjer som vedtas av rådet med hjemmel i omsetningsloven, må ta sitt utgangspunkt i forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper.

En forskrift er i forvaltningsloven definert som et «vedtak» som gjelder «rettigheter eller plikter» til et «ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer», jf. forvaltningsloven § 2. Et vedtak er videre definert som en avgjørelse som treffes under «utøving av offentlig myndighet» og som er «generelt eller konkret bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer».

⁹¹ Innst. 251 S (2015-2016) og protokoll fra Omsetningsrådets møte 14.12.2017.

⁹² Se nærmere om sontringen mellom offentlig myndighet og privat autonomi i punkt 12 og rapport fra Arbeidsgruppe jus på s. 74.

⁹³ Arbeidsgruppe jus, side 75.

Uttrykket retningslinje har ikke et entydig rettslig innhold. En forståelse som er nevnt i juridisk litteratur er, hjelpenormer for egentlige rettsregler, slik at retningslinjer skal angi hvilke hensyn som er relevante ved en skjønsmessig vurdering og hvilken vekt de skal ha.⁹⁴

Omsetningsrådets regelverk har et stort innslag av retningslinjer. Som regel kan disse karakteriseres som bestemmelser som presiserer det skjønn omsetningsloven og markedsreguleringsforskriften åpner for, dvs. at de har det innhold som det tradisjonelle begrepet tilsier, dvs. hjelpenormer for de egentlige rettsregler.

Retningslinjene vedtatt av Omsetningsrådet retter seg først og fremst mot markedsregulatorene, og ofte har disse et innhold som er bestemmende for innholdet i rettigheter og plikter for markedsregulatorene. Siden markedsregulatorene er navngitt og de enkelte retningslinjene retter seg mot disse konkret, kan retningslinjene ikke karakteriseres som forskrifter. Siden markedsregulatorene er private aktører som ikke er underlagt Omsetningsrådets instruksjonsmyndighet når de utfører sin oppgave basert i jordbruksavtalen, kan retningslinjene heller ikke karakteriseres som instruksjoner fra overordnet forvaltningsorgan. Retningslinjer som retter seg mot markedsregulatorene må, slik Arbeidsgruppe jus har fremholdt, anses å gi markedsregulatorene forhåndstilsagn på visse vilkår. Senere, og så fremt markedsregulatorene har oppfylt vilkårene i forhåndstilsagnene, treffer Omsetningsrådet vedtak om utbetaling av omsetningsmidler. Det bemerkes i denne sammenheng at det ikke er klagerett på slike vedtak fra Omsetningsrådet (se om klagerett på Omsetningsrådets vedtak i punkt 12).

Spesialmarkeder for melk og egg, skillevirksomhet og skolemelk er ordninger som i dag er regulert i retningslinjer.⁹⁵ Dette er ordninger der et «ubestemt antall (...)» uavhengige aktører har mulighet til å delta. Disse aktørene kan ha rett til kompensasjon for prisnedskrivning og priskompensasjon på nærmere vilkår, og det er således ordninger som er «bestemmende» for «rettigheter og plikter» til aktørene. Markedsregulator eller Landbruksdirektoratet administrerer søknadsprosessen og tilskuddsutbetalingen som er finansiert av omsetningsmidlene, og reguleringen av ordningene må ansees som «offentlig myndighetsutøvelse».⁹⁶ Bestemmelsene som regulerer disse ordningene vil således oppfylle vilkårene til en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og c, og bestemmelsene vil reelt sett være forskriftsbestemmelser.

Førtidsslakting av verpehøns er et produksjonsregulerende tiltak som de siste årene har blitt satt i verk ved årlige vedtak fra Omsetningsrådet. Som drøftet over i punkt 5.1, anser Omsetningsrådet det hensiktsmessig å formalisere ordningen i forskrifts form. Ordningen er åpen for alle eggprodusenter, og gjelder således et «ubestemt antall» personer. Produsenter som oppfyller visse vilkår og får delta i ordningen, har rett på kompensasjon for førtidsslaktingen. Dette medfører at ordningen er «bestemmende» for eggprodusentenes «rettigheter og plikter». I likhet med ordningene beskrevet i avsnittet over, er kompensasjonen til førtidsslakting finansiert av omsetningsmidlene og administreres av markedsregulator. Det er dermed tale om «offentlig myndighetsutøvelse». Ordningen med frivillig førtidsslakting av verpehøns oppfyller etter dette vilkårene i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og c, og må dermed anses som forskrift i forvaltningslovens forstand.

Gjeldende rett er at hovedvekten av Omsetningsrådets retningslinjer er hjelpenormer, da retningslinjene utbroderer innholdet av de egentlige rettsregler som allerede følger av forskrift eller lov. Imidlertid har bestemmelsene som regulerer skillevirksomhet, spesialmarkeder for kjøtt og egg og skolemelkordningen bindende karakter. Bestemmelsene

⁹⁴ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (2014), side 48.

⁹⁵ Se omtale av disse ordningene punkt 4.3.2 (skolemelk), punkt 5.2 (skillevirksomhet) og punkt 7 (spesialmarkeder for melk og egg).

⁹⁶ Arbeidsgruppe jus side 74–75.

som regulerer uavhengige aktørers rettigheter og plikter tilknyttet disse ordningene vil ha rettsvirkninger, til tross for at de i dag er plassert i retningslinjer.

Dagens retningslinjer har stort sett like formuleringer der reglene er sektornøytrale. Imidlertid er det noe inkonsistens i systematikken, som kan føre til forvirring. Blant annet har § 2 i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter, som heter «særlige administrative bestemmelser», et annet materielt innhold enn bestemmelse med samme navn i retningslinjer for markedsregulering av korn. Det finnes ikke en tilsvarende bestemmelse i retningslinjer for markedsregulering for kjøtt eller retningslinjer for markedsregulering av egg, til tross for at dagens praksis er at alle markedsregulatorene har tilsvarende like administrative oppgaver. Videre er det bestemmelser som regulerer like forhold, men som utformes på ulike måter i de ulike retningslinjene. Slike språklige ulikheter kan skape usikkerhet hva gjelder innholdet i bestemmelsene, til tross for at ulikhetene ikke er ment å innebære materielle forskjeller.

14.3. Omsetningsrådets vurderinger

Systematisering av bestemmelser i forskrift og retningslinjer

Omsetningsrådet er av den oppfatning at markedsbalanseringsregelverket er sammensatt av offentligrettslige og avtalerettslige styringsvirkemidler. Dette medfører at regelverkets grunnleggende oppbygning kan forklares og fremstår hensiktsmessig i lys av hvordan samarbeidet mellom staten og jordbruket (jordbruksavtaleinstituttet) har utgjort og utgjør en grunnleggende pilar i norsk landbrukspolitikk. Tidligere gjennomganger av Omsetningsrådets regelverk har medført at dagens bestemmelser i retningslinjer og forskrifter i det alt vesentlige har sin riktige juridiske plassering.

Omsetningsrådet ser imidlertid at det er behov for å flytte ordningene om spesialmarkeder for egg og melk, skillevirksomhet og skolemelk til forskrift. Dette fordi bestemmelsene rettslig sett må antas å være forskrifter, og retningslinjer derfor ikke er riktig juridisk form for ordningene. At reguleringer som materielt er forskriftsbestemmelser reguleres i retningslinjer er ikke i samsvar med målsettingen om at Omsetningsrådet skal ha et oppdatert og hensiktsmessig juridisk myndighetsgrunnlag tilpasset dagens behov.⁹⁷ Se nærmere om innholdet i disse forskriftene i punktene 4.3.2 (skolemelk), 5.2 (skillevirksomhet) og 7 (spesialmarkeder for egg og melk). Tilsvarende foreslås det å forskriftsfeste ordningen med førtidsslakting av verpehøns. Se nærmere om dette i punkt 5.1.

Struktur i retningslinjene

Retningslinjene bør ha lik systematikk der dette er mulig. Følgelig bør bestemmelser som regulerer like forhold, utformes på lik måte i de ulike retningslinjene. Som nevnt over, er det også tilfeller av at praksis er kodifisert i visse retningslinjer, men ikke er regulert i andre. Dette skaper inkonsistens i regelverket og mindre forutberegnelighet for aktørene. Omsetningsrådet foreslår derfor endringer for å bedre systematikken og sammenhengen i retningslinjene.

Eksempelvis foreslår Omsetningsrådet å fjerne bestemmelsen «administrative oppgaver» i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter samt i retningslinjer for markedsregulering av korn. Omsetningsrådet ser at markedsregulators administrative oppgaver er dekkende regulert i markedsreguleringsforskriften § 3-2. Omsetningsrådet foreslår en mindre endring i § 3-2 siste ledd for å sikre at bestemmelsen er i samsvar med dagens praksis. Etter gjeldende regelverk er det krav til at bevilgningsoppgaver skal være attestert av statsautorisert revisor. Dette kravet praktiseres imidlertid ikke alltid for mindre aktører. Omsetningsrådet ser derfor behov for å presisere at rådet kan gjøre unntak fra

⁹⁷ Innst. 251 S (2015–2016) og Omsetningsrådets møte av 14.12.2017.

kravet. Se § 3-2 siste ledd i markedsreguleringsforskriften vedlagt. Videre er det behov for å overføre § 2 tredje ledd fra gjeldende retningslinjer for melk og melkeprodukter til markedsreguleringsforskriften § 3-2. Denne bestemmelsen er oppdatert ut fra forslag om å fjerne regler for overføringstransport, samt at teksten har fått en klarspråklig gjennomgang. Bestemmelsen foreslås som nytt tredje ledd i markedsreguleringsforskriften § 3-2.

Ved at markedsregulators administrative oppgaver utelukkende reguleres i markedsreguleringsforskriften, skapes en bedre systematikk i regelverket. Dette vil kunne forhindre misforståelser hva gjelder markedsregulators oppgaver innenfor de ulike sektorene.

Omsetningsrådet ser videre at retningslinjene får en mer ryddig struktur ved å fjerne innholdsfortegnelse og kapittel om sluttbestemmelser.

15. Gjennomgang av retningslinjene med hensyn til klarspråk

Omsetningsrådets regelverk, forskrift og retningslinjer er stadig i utvikling. Dette har ført til at det kan forekomme inkonsistenser i hvordan samme tema beskrives i forskrift, sammenliknet med retningslinjen, og retningslinjene seg imellom. Det er også en tendens til å bruke for mange passivformer. Dette samsvarer ikke med dagens normer for klarspråk.⁹⁸

Omsetningsrådet har derfor gjennomgått rådets forskrifter og retningslinjer som er del av denne regelverksgjennomgangen, med sikte på å gjøre disse bedre i samsvar med dagens krav til språk. Det er i dette arbeidet lagt vekt på at endringene av språket ikke skulle medføre endringer i reglens innhold.

Regelverket er gjennomgått sektorvis, men også de sektornøytrale retningslinjene om opplysningsvirksomhet og faglige tiltak er gjennomgått. Som en del av denne gjennomgangen er det blitt gjort endringer i eksisterende retningslinjer og i markedsreguleringsforskriften. Det er også utarbeidet nye bestemmelser og forskrifter, og flere bestemmelser er flyttet fra retningslinje til forskrift eller motsatt. I denne prosessen har klarspråk og modernisering av språket vært et sentralt og gjennomgående tema, og språkligere endringer med hensyn til klarspråk har således blitt gjennomført som en del av denne prosessen.⁹⁹

Videre har systematisering i regelverket og oppdatering av regelverket for å møte dagens behov, blitt gjennomført med hensynet til klarspråk i fokus.¹⁰⁰ Hensynet til klarspråk har således vært et gjennomgående tema under hele prosjektet. Det understrekes imidlertid at arbeidet med språket er en kontinuerlig prosess, og at de endringene som er gjort i denne omgang ikke innebærer at språket i regelverket har funnet sin endelige form.

⁹⁸ Språkrådet, <https://www.sprakradet.no/Klarsprak/> [siteret: november 2019].

⁹⁹ Se nærmere om de konkrete endringene under de sektorvise gjennomgangene.

¹⁰⁰ Se punkt 14.3 om systematisering av bestemmelser i forskrift og retningslinjer.

DEL VI: Administrative og økonomiske konsekvenser

Viktige målsettinger for regelverksarbeidet har vært å forenkle markedsreguleringsordningen, og videre å redusere risikoen for konkurransevridning. Dette er i samsvar med Meld. St. 11 (2016–2017) og Stortingets behandling av denne i Innst. 251 S (2016–2017). Både forenkling av ordningene, og regler som sikrer konkurranse på like vilkår, vil kunne bidra til en mer effektiv bruk av offentlige midler og samfunnets ressurser, samtidig som målene i landbrukspolitikken blir ivarettatt.

Stortinget har gitt beskjed om at Omsetningsrådets regelverk må bringes i samsvar med dagens krav. Regelverket har blitt kritisert for å være vanskelig tilgjengelig, og ikke i tilstrekkelig grad i samsvar med den alminnelige forvaltningsretten. Omsetningsrådet har med dette utgangspunktet klargjort hvordan forvaltningsloven kommer til anvendelse i markedsreguleringen, og rettighetene som allmenheten har til innsyn i denne forvaltningen. En slik klargjøring vil lette forvaltningens og private aktørers arbeid med praktisering av regelverket, og derigjennom bidra til en mer effektiv bruk av offentlige midler og samfunnets ressurser.

Endringsforslagene knyttet til de enkelte ordningene innebærer i stor grad en oppdatering av regelverket i samsvar med dagens praksis. Nedenfor redegjøres det for av endringenes administrative og økonomiske konsekvenser.

Innenfor melkesektoren går endringene særlig ut på å presisere og oppdatere regelverket. Dette vil i utgangspunktet ikke medføre endringer i hverken arbeidsmengde eller kostnader for forvaltningen sammenlignet med dagens situasjon. Å klargjøre gjeldende rett kan imidlertid lette arbeidet til de involverte aktørene noe, ved at de vet hva de har å forholde seg til i anvendelsen av regelverket. Eksempelvis kan nevnes oppdateringen av regelverket for leveranseplaner og prognoser. Disse endringene vil tydeliggjøre rettstilstanden, og bidra til økt forutsigbarhet for markedsregulator og de uavhengige aktørene.

Særlig når det gjelder melkesektoren, er det foreslått flere forenklinger av gjeldende regelverk. Det foreslås eksempelvis å fjerne Landbruksdirektoratets overvåkingsansvar knyttet til leveranseplaner knyttet til forsyningsplikten og beregning av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad. Det foreslås i stedet å overlate til partene å avtale balanserte og effektive løsninger. Denne endringen vil innebære mindre arbeid for direktoratet.

Innenfor både egg-, kjøtt- og melkesektoren foreslår Omsetningsrådet å forskriftsfeste flere tiltak og ordninger som i dag er regulert i retningslinjer eller årlig vedtas av Omsetningsrådet. Forskriftsfesting gir i seg selv ingen administrative konsekvenser for markedsregulator eller Omsetningsrådet. Det foreslås imidlertid også enkelte materielle endringer i eksisterende ordninger. For prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder, er det foreslått at Landbruksdirektoratet, som sekretariat for Omsetningsrådet, overtar forvaltningen av ordningen på melk og egg. Dette vil medføre en overføring av administrativt arbeid fra Tine og Nortura til Landbruksdirektoratet.

For å redusere risiko for konkurransevridning i markedsbalanseringen er det foreslått endringer når det gjelder informasjonsplikten i form av krav til interne rutiner om informasjonshåndtering hos markedsregulator. Endringene vil gi markedsregulator noe merarbeid i perioden hvor rutinene etableres. Krav om regelmessig intern gjennomgang av rutinene vil også medføre noe arbeid for markedsregulatorene også i fremtiden. Som sekretariat for Omsetningsrådet vil Landbruksdirektoratet også kunne få en endring i arbeidsmengden ved at de får ansvar for å kontrollere at rutinene etableres og overholdes.

Omsetningsrådet foreslår videre endringer i markedsreguleringsforskriften som skal klargjøre hjemmelsgrunnlaget for markedsbalanseringen samt de ulike aktørenes rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Innføring av ny klagerettsbestemmelse medfører ingen materielle endringer. Bestemmelsen er kun av pedagogisk og klargjørende karakter. Da bestemmelsen ikke medfører endring av praksis, vil det som utgangspunkt ikke bli merarbeid knyttet til klagebehandling. At aktørenes klagerett blir tydeliggjort, kan imidlertid medføre at flere benytter seg av klageretten. Dette kan igjen medføre noe merarbeid for Omsetningsrådet og sekretariatet. Det samme gjelder den foreslåtte bestemmelsen om behandling av innsynsbegjæringer. Heller ikke denne bestemmelsen innebærer materielle endringer. Når det tydeliggjøres at det kan begjæres innsyn i Omsetningsrådets saksbehandling, kan dette imidlertid føre til hyppigere bruk av denne muligheten og dermed noe merarbeid og økt ressursbruk for rådet og sekretariatet. Selv om en forskriftsfesting av prosessuelle rettigheter i form av klagerett og innsynsrett vil kunne medføre merarbeid for Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet, mener Omsetningsrådet at det er verdifullt at forskriften gir klar beskjed om disse rettigheter. Endringene vil således øke rettsikkerheten for aktører som omfattes av ordningen.

Vedlegg

Vedlegg 1: Forslag til endringer i forskrift om markedsregulering til å fremme omsetningen av jordbruksvarer.

Vedlegg 2: Forslag til forskrift om kompensasjon til frivillig førtidsslakting av verpehøns

Vedlegg 3: Forslag til forskrift om priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter av egg

Vedlegg 4: Forslag til forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager

Vedlegg 5: Forslag til forskrift om prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder

Vedlegg 6: Forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter

Vedlegg 7: Forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av kjøtt

Vedlegg 8: Forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av egg

Vedlegg 9: Forslag til endringer i retningslinjer for markedsregulering av korn

Vedlegg 10: Forslag til endringer i retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet