

Til Omsetningsrådet v/Landbruksdirektoratet

Referanse: 19/63842

Fra NOAH – for dyrs rettigheter

Dronningens gate 13, 0152 Oslo

Oslo, 28/2-2020

Innspill til forslag til endringer i omsetningsrådets regelverk

NOAH – for dyrs rettigheter er Norges største dyrevernsorganisasjon med rundt 14 000 medlemmer. Dyrs rettigheter handler om å anerkjenne dyr som medskapninger med krav på hensyn og respekt. Dette ligger til grunn for alt av NOAHs arbeid, og er verdier stadig flere i samfunnet deler. På denne bakgrunn er NOAH også engasjert i landbrukspolitiske spørsmål. Våre innspill til endringer i Omsetningsrådets regelverk vil fokusere på hvorvidt regelverksendringene er i tråd med bærekraftig ressursforvaltning, reduksjon i klimagassutslipp, bevaring av naturmangfold og forhindring av dyrs lidelse. Vi er kritiske til forslaget om endring i markedsreguleringsforskriften § 7-2 fjerde ledd, da vi mener dette begrenser kontroll- og tilsynsvirksomheten Landbruks- og matdepartementet skal og burde ha. Videre mener vi at gjennomgangen av regelverket ikke bidrar til forenklinger, men heller forvirring over retningslinjer og forskrifters rettslige stilling, blant annet. NOAH mener at det ikke er noen grunn til å forskriftsfeste verken prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager eller førtidsslaktning av verpehøns, og vi stiller oss kritiske til Omsetningsrådet og arbeidsgruppens sammensetning. Til sist mener vi at retningslinjene for anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet burde fjernes fra lovverket, og at opplysningsvirksomhet ikke lenger burde være en del av markedsreguleringen.

Etter oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, som oppfølging av Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016-2017) i Innst. 251 S (2016-2017), har Omsetningsrådet gjennomgått sitt regelverk for markedsbalansering og foreslått noen endringer i blant annet markedsreguleringsforskriften. Omsetningsrådet har også sendt forslag til endring av retningslinjer på høring. Omsetningsrådet har lagt til grunn at flertallet på Stortinget ikke mener det er behov for store endringer i markedsbalanseringsordningen, men at det er behov for å foreslå justeringer. «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», heter det i høringsnotatet.

NOAH vil først og fremst ta til orde for at det faktisk er et behov for relativt store endringer i markedsbalanseringsordningen, herunder endringer i omsetningsloven. Blant annet i forhold til Omsetningsrådets sammensetning, men også lovverket som helhet. Det er kritikkverdig at en slik juridisk omfattende gjennomgang som trengs for å rydde opp i Omsetningsrådets regelverk ikke er blitt gjennomført av en utenforstående og nøytral aktør, men medlemmer i Omsetningsrådet med betydelige egeninteresser. Omsetningsrådets egen vurdering av arbeidet med utredningen tilsier at

oppgaven var langt mer omfattende enn hva de har kapasitet til. I evalueringen fra rådet står det: «Arbeidsomfanget ble mye større enn forutsatt, og det har vært utfordrende å henge seg på for de som har kommet inn i prosjektet underveis.»¹ Arbeidsgruppe jus konstaterte også at de ikke har hatt anledning til å gå i dybden på en rekke områder, som for eksempel Omsetningsrådets forhold til forvaltningsloven. Likevel konkluderer de med at Omsetningsrådet uten tvil er et forvaltningsorgan, og at på bakgrunn av dette, samt en «antitetisk tolkning» av omsetningslovens § 11 fjerde ledd, så kan ikke Omsetningsrådets vedtak påklages. Dette er NOAH sterk uenig i, og vi mener at om en slik ordlyd blir vedtatt bidrar det til å svekke kontroll- og tilsynsvirksomheten av Omsetningsrådets arbeid, og som ytterste konsekvens – troverdigheten til og demokratiet i jordbruksforvaltningen.

Som Landbruks- og matdepartementet understreker så består Omsetningsrådet i hovedsak av jordbrukets egne organisasjoner. Sammenstillingen av rådet ble endret i 2008 etter forslag om endring av omsetningsloven, og medlemstallet gikk fra 19 til 11 medlemmer, samtidig som Arbeidsutvalget og Tilsynsutvalget ble opphevet. I forbindelse med avviklingen av Tilsynsutvalget ble det understreket følgende:

«Departementet viste til at vanskelige næringspolitiske avveininger og vurderinger av konkurransemessig forhold finner sin løsning i andre fora enn i Tilsynsutvalget. Departementet fant det også viktig å fremheve den omgjøringsadgang Landbruks- og matdepartementet fikk gjennom en endring av omsetningslovens § 11 i 1991. Som en følge av lovendringen har departementet, der det har vært grunnlag for det, omgjort Omsetningsrådets vedtak dersom vedtaket var «i strid med lov, føresegner, eller gjeldende jordbruksavtale.» Kongen kan dertil omgjøre vedtak som er «i strid med samfunnsinteresser.» Den omgjøringsadgangen departementet og Kongen har etter § 11 fjerde ledd, sammen med at Fornyings- og administrasjonsdepartementet er representert i rådet, ivaretar hensynene til tilsyns- og kontrollvirksomhet fullt ut.»²

Dette legger til grunn at Omsetningslovens § 11 fjerde ledd ivaretar hensynene til tilsyns- og kontrollvirksomheten fullt ut. Derimot foreslår Omsetningsrådet nå, i sine endringsforslag til markedsreguleringsforskriften, å legge til grunn at «Det ikke er klagerett på Omsetningsrådets vedtak jf. omsetningsloven §11 fjerde ledd» (§ 7-2). I tillegg er ikke lengre Forsynings- og administrasjonsdepartementet representert i rådet (opphevet), og argumentasjonen som lå til grunn for å avvikle Tilsynsutvalget er derfor svekket. Om Omsetningsrådets forslag til opprettelse av ny § 7-2 «Forholdet til forvaltningsloven og klage» (i markedsreguleringsforskriften) blir vedtatt vil dette gjøre at kontroll- og tilsynsvirksomhet rundt Omsetningsrådets avgjørelser så å si blir ikke-eksisterende. Selv om Omsetningsrådet kan tolkes som et offentlig organ med forvaltningsansvar, så er det fortsatt et faktum at rådet består i hovedsak av jordbrukets organisasjoner og er overrepresentert av næringsaktører – som både deltar i og regulerer markedet. Dette kan sies å bidra til en skjevhet i rådets prioriteringer, og ytterligere regelverksendringer som styrker Omsetningsrådets selvrådende makt som forvaltningsorgan vil med tiden antas å gå ut over både forbrukerne og landbruket, i en tid hvor omstilling er sentralt.

¹ Protokoll. Møte for omsetningsrådet tirsdag 11. februar 2020

² Ot. prp. nr. 47 (2008-2009) Om lov om endringer i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror

Markedsevalueringsutvalget sa i 2015:

«Oppsummert er det på det rene at markedsregulering og -balansering 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. (...) Videre er det på det rene at regelverket kombinerer flere styringsmekanismer innenfor en offentligrettslig kontekst, men at det også er vesentlige innslag av selvregulering i ly av unntaket fra konkurranseloven. (...) Alt i alt fremstår systemet som løst hjemlet i lovverket, og det har utviklet seg et eget og særpreget normsystem uten klart definerte rettigheter og plikter, som langt på vei fremstår som frakoblet fra Stortingets lovgivende myndighet. Dette har sammenheng med den løst formulerte «generalfullmakten» til å bestemme anvendelsen av avgiftsmidler i Omsetningsloven § 11, og at Stortinget primært involveres gjennom de årlige jordbruksoppgjørene som ikke er gjenstand for lovbehandling.»

Markedsbalanseringsutvalget oppfordret til utarbeidelsen av en ny rettslig ramme for markedsreguleringen som også må «trekke opp rammene for Omsetningsrådets virksomhet, herunder må rådets rettslige stilling vurderes mht. myndighetsutøvelse, instruksjonsadgang, klagerett og partsevne i saker for domstolene». Dette kan ikke gjøres tilstrekkelig uten at det nedsettes nøytrale og upartiske utredningsutvalg som har kapasitet til å gå i dybden av regelverket som helhet. Resultatet fra utredningen til «Arbeidsgruppe jus» bærer preg av å underbygge Omsetningsrådets egenråderett, og svekker muligheten til å føre kontroll på arbeidet deres. Faktum er fortsatt at Omsetningsrådets sammensetning i aller største grad består av næringsaktører, og det at rådet er et forvaltningsorgan med frittstående stilling endrer ikke dette. Derfor er en upartisk utredning og en endring i rådets sammensetning sentralt for å sikre konkurransenøytralitet, tillit til og transparens i markedsreguleringen.

De «justeringene» i regelverket som Omsetningsrådet foreslår virker ikke forenklende, men virker heller som et forsøk på å igjen omgjøre retningslinjene hjemlet i markedsreguleringsforskriften til forskrifter - retningslinjer som før 2008 nettopp var forskrifter. Dette samtidig som at noen av retningslinjene (som også tidligere var forskrifter), som for eksempel «Retningslinjer for anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsarbeid», består. Dette på tross av at alle retningslinjene kan sies å ha forskrifts karakter, slik Omsetningsrådet argumenterer for. Markedsbalanseringsutvalget påpekte hvordan disse retningslinjene har en «uklar rettslig stilling, ved at de er betegnet som retningslinje, men på flere områder reelt sett må betraktes som forskrifter med de krav til bl.a. saksbehandling som da oppstilles.» Den gang hadde ikke utvalget kapasitet til å foreta en full gjennomgang for å vurdere rettsstillingen, om forvaltningslovens regler for forskrifter er fulgt, eller om retningslinjene faktisk er hjemlet i lovverket. NOAH mener at Omsetningsrådets utredning via Arbeidsgruppe jus heller ikke har gjort dette arbeidet tilstrekkelig.

NOAH foreslår at departementet bestiller en ny utredning av de rettslige rammene til Omsetningsrådet, men gjennomført av noen andre enn Omsetningsrådet selv. NOAH mener at medlemmene i rådet per i dag bidrar til en skjevhet i jordbruksforvaltningen, og at dette igjen bidrar til at allmenninteresser ikke ivaretas. Det er problematisk at rådet ikke har eget tilsyns- eller kontrollorgan, eller at det er få forbrukerrepresentanter i rådet. Gjennom opplysningsvirksomhet bidrar Omsetningsrådet til å formidle råd om kosthold til norske forbrukere, mens opplysningskontorene kun

eksisterer for å bidra til å øke omsetningen av sine respektive varegrupper. Det burde være helsemyndighetenes oppgave å formidle kostholdsråd til befolkningen – ikke opplysningskontor med næringsinteresser. Denne problematikken forsterkes når man ser at forbrukere flest oppfatter opplysningskontorene som statlige institusjoner – en undersøkelse gjennomført av Norstat for Opplysningskontoret for melk viste at 68% stolte mer på informasjonen fra melk.no enn fra meieri-industrien.³ Det er også stor skjevhet mellom budsjettmidlene til de ulike opplysningskontorene. Når det er Omsetningsrådet som godkjenner bruken av midler til opplysningsvirksomhet er det også problematisk at ikke helsemyndigheter eller andre relevante departementer er representert som medlemmer i rådet.

Videre behandles forbrukeren i markedsreguleringen som noe som «kan styres» via opplysningsvirksomhet, men omtales som en aktiv, rasjonell «velger» via uttalelser som «jordbruket skal produsere det forbrukeren etterspør». Det er altså en dissonans mellom det forbrukeren oppfattes som og slik forbrukeren faktisk behandles. Med dette til grunn ønsker NOAH å foreslå at både Forbrukerrådet og Helse- og omsorgsdepartementet får plasser i Omsetningsrådet. Vi ønsker også å ta til orde for å gjeninnføre et tilsynsutvalg, samt at også de ulike grøntprodusentene får flere selvstendige representanter i rådet. Dette vil dermed føre til endringer i omsetningslovens § 2 om Omsetningsrådets medlemssammensetning. Vi ønsker også å ta til orde for å opprette markedsregulator for hagebrukssektoren med mottaks- og forsyningsplikt. Dette vil som sådan føre til endring i markedsreguleringsforskriftens § 2 bokstav a, og § 1 på en slik måte at også produkter innenfor hagebrukssektoren inkluderes. Dette er også tiltak som vil sikre forutsigbarhet og trygghet for grøntprodusenter hvis posisjon i markedet i dag er svekket i forhold til de øvrige jordbruksproduksjonene. Sektoren er særlig preget av importkonkurranse, vertikal integrering langs hele verdikjeden og kontraktproduksjon. Stor importandel og fravær av markedsregulering bidrar til at råvareprisene lett lar seg påvirke. NOU 2011:4⁴ uttalte at det var «behov for tiltak i grøntsektoren som sikrer en mer rimelig balansering av risiko mellom aktørene og som åpner for bedre markedsadgang både for nye og mindre produsenter».

Utover dette har vi følgende bemerkninger til Omsetningsrådets endringsforslag til regelverket:

Forslag til forskrift om kompensasjon til frivillig førtidsslaktning av verpehøns

Omsetningsrådet foreslår å opprette en egen forskrift om kompensasjon førtidsslaktning av verpehøns. NOAH stiller seg svært kritisk til dette. Vi stiller oss bak markedsbalanseringsutvalgets bemerkning fra 2015 om at «førtidsslaktning er et avsetningstiltak som ikke bør være et fast virkemiddel fordi det kan medvirke til å opprettholde overkapasitet i næringen, dersom det brukes for hyppig». En egen forskrift legger nettopp til rette for hyppig bruk av ordningen. Arbeidsgruppe kjøtt og egg begrunner dette forslaget med at en viss overproduksjon av egg «er nødvendig, men tilbudsoverskuddet bør ikke bli for stort. (...) Arbeidsgruppen anser førtidsslaktning av verpehøns som et effektivt tiltak i denne sammenheng», og de mener videre at det er en nødvendig og permanent løsning.

³ Protokoll fra møte i Omsetningsrådet tirsdag 13. mars 2018

⁴ Regjeringsoppnevnt utvalg. NOU 2011: 4. Mat, makt og avmakt

Førtidsslaktning av verpehøns er et tiltak som, slik markedsbalanseringsutvalget påpekte, bidrar til å opprettholde overkapasitet i næringen. Foruten om dette er det et tiltak som strider mot prinsippet om dyrs egenverdi henhold til dyrevelferdslovens § 3 som sier at «Dyr har egenverdi uavhengig av den nytteverdien de måtte ha for mennesker.» Eggproduksjon er en belastende produksjon dyrevelferdsmessig – og både burdrift og gulvdrift har store utfordringer. Å kunstig opprettholde et høyere antall dyr i slik produksjon som et reguleringstiltak vil også føre til mer lidelse for dyr. Det er nettopp slike vedtak – som er på kant med lover og forskrifter – som må kunne påklages til departementet, og om den innskrenkingen Omsetningsrådet foreslår i markedsreguleringsforskriften § 7-2 går gjennom er det slike avgjørelser som kan ende opp med å «gå under radaren». Forslag om førtidsslaktning av verpehøns understreker behovet for at et bredere utvalg av interesser representeres av medlemmer i Omsetningsrådet – og behovet for gjenopprettelse av et tilsynsutvalg.

Forskrift om prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager

Forslaget om å forskriftsfeste prisnedskrivning av melk solgt til skoler og barnehager er et eksempel på gjeninnføring av forskrift som i 2008 ble gjort om til retningslinje, men som før dette igjen var forskriftsfestet («Om gjennomføring av skolemelkordninga», FOR-1997-05-13-1556). I forslaget fra Omsetningsrådet står det at «Formålet med tiltaket i denne forskriften er å øke omsetningen av melk». I Klimakur 2030, som nylig ble presentert av regjeringen står det at

«Tematikken rundt kosthold og klima er kompleks og informasjonen kan være ubalansert fordi den reflekterer avsenders særinteresser. Dette bidrar til bærekraftforvirring hos forbruker. Med bærekraftforvirring menes at forbruker er usikker på hva slags mat man skal velge ut ifra bærekraftshensyn».

I samme rapport står det beskrevet at det mest kostnadseffektive tiltaket i jordbrukssektoren er å legge om kostholdet til mer plantebasert. Det er dermed sentralt at myndighetene står for kommunikasjon og påvirkning når det gjelder kosthold, og prisnedskrivning av skolemelk er et kontraproduktivt tiltak i denne sammenheng. Tines evalueringsrapport fra 2015⁵ konkluderer med at «det ikke er hensiktsmessig å videreføre prisstøtten til skolemelk. Tine mener således at det ikke er behov for å videreføre bruk av midler fra omsetningsavgiften på melk til skolemelk». NOAH ser ingen grunn til at den støtten skal oppføres i egen forskrift, og vi foreslår at også retningslinjen for prisnedskrivning av skolemelk avvikles.

Retningslinjer om anvendelse av midler fra omsetningsavgiften til faglige tiltak og opplysningsvirksomhet

Før omstruktureringen av regelverket i 2008 var denne retningslinjen forskriftsfestet. I dag er den hjemlet i omsetningsloven og rammeforskriften. NOAH har sendt egne innspill til departementets høring av rammeforskriften hvor vi oppfordrer til en avvikling av retningslinjer for faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. Dette er basert på samme argumentasjon som over. Det bør være myndighetenes oppgave å formidle kostholdsråd til befolkningen, ikke opplysningskontor med næringsinteresser og et overordnet formål om å øke omsetningen av varer som stadig flere i samfunnet anser som skadelige for både klima, miljø, naturmangfold, helse og dyrevelferd. Det er også særlig problematisk at forbrukerne oppfatter opplysningskontorene som statlige organer, og ikke som

⁵ Høring «Forslag til endringer i skolemelkordningen i markedsreguleringen. Ref. 15/2006-11, 03.09.2015

næringsaktører med en agenda. Et viktig tiltak for å nettopp unngå «bærekraftforvirring» er å avvikle denne retningslinjen. Behovet for dette understrekes også av forbrukernes ønske om å kutte ned på forbruk av kjøtt og andre animalske produkter, og det faktum at verken helsemyndigheter, miljømyndigheter, forbrukerinteresser eller grøntsektoren er representert i rådet.

Statens rolle som «forbrukerbeskytter» må styrkes og forbrukere og forbrukerrepresentanter må få en mer etablert rolle i offentlige beslutningsprosesser.⁶ Å styrke representasjonen av forbrukerinteressene i Omsetningsrådet er et godt første steg, men det er også viktig med bredere involvering av Stortinget. Forvaltningen av markedsreguleringen og jordbrukspolitikken som helhet blir heller ikke stilt til ansvar i offentligheten i særlig grad. Utfordrende blir det også når flere stortingsrepresentanter uttaler at de i behandling av jordbruksavtalen i Stortinget ikke ønsker å «undergrave avtaleinstituttet». Hovedkonflikten i offentlig debatt handler gjerne om beskyttelse av norsk landbruk eller ikke. Dette kan forstås som et slags «ideologisk hegemoni» som bidrar til mangel på kollektiv mobilisering rundt forbrukersaker i mat- og jordbrukspolitikken.⁷ Forbrukeren har tillit til at myndighetene beskytter dem, ikke nødvendigvis at næringsaktørene gjør det. Jordbruket konstaterer stadig at de skal produsere det forbrukerne etterspør, samtidig handler de konkrete tiltakene om hensyn til produsentenes ønsker og behov. «Tilbakemeldinger fra forbrukerne i form av etterspørsel blir dempet gjennom markedsreguleringstiltak» (ibid. s. 221). For å sikre ivaretagning av forbrukerinteresser og -hensyn, må de inkorporeres i etablerte beslutningssystemer, herunder både Omsetningsrådet og jordbruksavtalen.

Vi håper Omsetningsrådet tar våre innspill i betraktning i det videre arbeidet med endringer i Omsetningsrådets regelverk.

På forhånd, takk.

Med vennlig hilsen,

Marie Henriksen Bogstad, agroøkolog

⁶ Kjærnes, Unni. 2016. Til forbrukernes beste? Endret handlingsrom for forbrukermakt og forbrukerinteresser. Fra Hegrenes, Agnar, Klaus Mittenzwei & Sjur Spildo Prestegard (red.). 2016. Norsk jordbrukspolitikk: Handlingsrom i endring. Kap. 11

⁷ Kjærnes, Unni. 2016. Til forbrukernes beste? Endret handlingsrom for forbrukermakt og forbrukerinteresser. Fra Hegrenes, Agnar, Klaus Mittenzwei & Sjur Spildo Prestegard (red.). 2016. Norsk jordbrukspolitikk: Handlingsrom i endring. Kap. 11