

Rapport

**Omsetningsrådet i
markedsreguleringen,
konkurransvridning og
transparens**

*Rapport fra arbeidsgruppe A/E til
Omsetningsrådet*

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	6
DEL I: INNLEDNING OG BAKGRUNN	12
1 Innledning	13
1.1 Oppdraget.....	13
1.2 Tidsplan for oppdraget og sammensetning av Arbeidsgruppe jus	13
2 Avgrensning og oppbygning	15
2.1 Stortingets føringer	15
2.2 Omsetningsrådets mandat.....	15
2.3 Avgrensning av oppdraget	16
2.3.1 Juridisk gjennomgang av regelverket	16
2.3.2 Regelverket skal ikke være konkurransevridende	16
2.4 Oppbygning av rapporten	17
3 Internasjonale rammer	18
4 Oversikt over markedsreguleringsordningen	19
4.1 Regelverket i markedsreguleringsordningen	19
4.1.1 Omsetningsloven	19
4.1.2 Forskrifter og retningslinjer	19
4.1.3 Jordbruksavtalen.....	19
4.1.4 Konkurranseretten.....	19
4.2 Aktørene i markedsreguleringsordningen.....	20
4.2.1 Omsetningsrådet.....	20
4.2.2 Markedsregulatorne	20
4.2.3 Landbruksdirektoratet.....	20
4.2.4 Landbruks- og matdepartementet.....	20
4.3 Virkemidlene i markedsreguleringsordningen	21
4.3.1 Innledning	21
4.3.2 Pris og prognoser.....	21
4.3.3 Markedsregulators plikter	21
4.3.4 Virkemidler – markedsregulators verktøykasse	22
4.3.5 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak.....	22
5 Tidligere gjennomganger av regelverket	24
5.1 Innledning	24
5.2 NOU 1975: 27 (Bjellaanesutvalget).....	24
5.3 Forarbeidene til rammeforskriften (2003)	25
5.4 Rapport nr. 15 2007 fra Statens landbruksforvaltning	26
5.5 Markedsbalanseringsutvalgets rapport (2015) og Hjelmengs særmerknader	27
5.5.1 Innledning	27
5.5.2 Regelverkets hjemmelsgrunnlag	27
5.5.3 Omsetningsrådets regelverk og forvaltningsloven	29
5.5.4 Regelverkets utforming	30
5.5.5 Kritikken om at regelverket ikke er tilpasset de funksjoner markedsreguleringsordningen er ment å ivareta.....	30
DEL II: GRUNNLAGET FOR OMSETNINGSRÅDETS VIRKSOMHET, HERUNDER FORHOLDET TIL MARKEDSREGULATOR OG SENTRAL FORVALTNING	32
6 Introduksjon til del II	33

7	Rettslig plassering	34
7.1	Innledning	34
7.2	Rettslige utgangspunkter.....	34
7.2.1	Omsetningsloven.....	34
7.2.2	Omsetningslovens forarbeider med videre.....	35
7.2.3	Hovedavtalen, samarbeidsavtalen og jordbruksavtalen	48
7.2.3.1	Hovedavtalen for jordbruket	49
7.2.3.2	Samarbeidsavtale mellom faglagene og markedsregulatorne	50
7.2.3.3	Jordbruksavtalene.....	51
7.2.4	Markedsregulering er jordbrukets ansvar.....	51
8	Omsetningsrådets rettslige stilling.....	55
8.1	Innledning	55
8.2	Forvaltningsorgan med frittstående stilling?	55
8.2.1	Er Omsetningsrådet et offentlig organ?.....	55
8.2.2	Nærmere om hvorvidt Omsetningsrådet er et eget rettssubjekt	59
8.3	Omsetningsrådet, partsevne og prosessuell handleevne	61
9	Forholdet mellom Omsetningsrådet og den øvrige landbruksforvaltning	66
9.1	Innledning	66
9.2	Omsetningsrådet og Landbruks- og matdepartementet.....	66
9.3	Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet.....	68
10	Rettslig grunnlag for Omsetningsrådets og markedsregulatorenes virksomhet	70
10.1	Innledning	70
10.2	Rettslig grunnlag for Omsetningsrådets virksomhet	71
10.3	Markedsregulatorenes rolle og rettslig grunnlag for deres virksomhet.....	73
DEL III:	GJENNOMGANG AV REGELVERKET, KONKURRANSEVRIDNING	76
11	Innledning.....	77
11.1	Rammen for gruppens vurdering og forslag til endring	77
11.1.1	Stortingets føringer.....	77
11.1.2	Omsetningsrådets mandat	77
12	Forholdet til konkurranseloven	78
12.1	Innledning	78
12.2	Kort om konkurranseloven	78
12.3	Primærnæringsunntaket.....	79
12.3.1	Innholdet i unntaket.....	79
12.3.2	Nærmere om vilkårene i primærnæringsunntaket.....	79
12.3.3	Rekkevidden av primærnæringsunntaket	80
12.3.4	Krav til påvisning av hjemmel.....	80
12.4	Konkurrans hensyn i utformingen av regelverket om markedsregulering.....	80
12.5	Stortingets og Omsetningsrådets forståelse av begrepet konkurransevridding.....	81
12.6	Arbeidsgruppens forståelse av begrepet konkurransevridding	82
12.7	Vektlegging av andre konkurransebegrensende effekter	83
12.8	Analyser for å avdekke og redusere risiko for konkurransevridding	84
13	Potensielle kilder til konkurransevridding.....	86
13.1	Innledning	86
13.2	Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger	87
13.3	Innspill fra de andre arbeidsgruppene	87
13.3.1	Innledning	87
13.3.2	Arbeidsgruppe kjøtt.....	88

13.3.3	Arbeidsgruppe informasjonsplikt	88
13.4	Nærmere beskrivelse og vurdering av de ulike balanseringstiltakene	88
13.4.1	Innledning	88
13.4.2	Tilgang på informasjon (prognoser, prissetting og informasjon)	89
13.4.3	Pris- og kostnadsreguleringer	92
13.4.4	Tilgang og kontroll over råvarer	97
13.4.5	Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak	100
13.4.6	Oppsummering	101
DEL IV: FORHOLDET TIL FORVALTNINGSLOVEN OG OFFENTLIGLOVEN. BEHOVET FOR RÅDSINSTRUKS		102
14	Innledning	103
15	Offentliglovens betydning for Omsetningsrådets virksomhet	105
15.1	Innledning	105
15.2	Rettslige utgangspunkter	105
15.2.1	Formålsbestemmelsen, jf. offentligloven § 1	105
15.2.2	Virkeområde, jf. offentligloven § 2	106
15.3	Er Omsetningsrådet en del av «staten», jf. § 2 første ledd bokstav a?	106
15.4	Lovens anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet	107
15.4.1	Lovens utstrekning	107
15.4.2	Konsekvensen for Omsetningsrådet	107
15.5	Nærmere om innsynsrett og unntak	107
15.5.1	Hovedregelen om innsyn, jf. § 3	107
15.5.2	Generelt om unntak; den forvaltningsmessige taushetsplikt med mer	108
15.5.3	Unntaket for interne saksforberedende dokumenter; offentligloven §§ 14 og 15 108	
15.5.4	Unntaket for landbruksforhandlingene; offentligloven § 23 andre ledd	109
15.5.5	Meroffentlighet (merinnsyn)	109
15.6	Saksbehandling, avslag og klage	109
15.6.1	Generelt	109
15.6.2	Særlig om Omsetningsrådets sekretariat	110
15.6.3	Håndtering av innsynskrav	110
15.6.4	Avslag og klage	110
15.7	Oppsummering	110
16	Behovet for en rådsinstruks	112
16.1	Innledning	112
16.2	Virksomhetsstyringsprinsipper og instruks	112
16.2.1	Hensyn og bakgrunn	112
16.2.2	Rådsinstruks; innhold og form	112
16.3	Sekretariatets rolle	113
16.4	Oppsummering	113
DEL V: JURIDISK VURDERING AV TILTAK FORESLÅTT AV ARBEIDSGRUPPENE MELK, KJØTT OG EGG, INFORMASJONSPLIKT OG OPPLYSNINGSVIRKSOMHET		114
17	Innledning	115
18	Rettsgrunnlaget for markedsreguleringen	116
18.1	Innledning	116
18.2	Generelt om forslagene fra Arbeidsgruppe melk	116
18.3	Omsetningsrådet som klageorgan og sanksjonsmyndighet	117
18.3.1	Klageorgan for satser for overføringstransport	117

18.3.2	Klageorgan etter regelverket om leveranseplaner m.v.....	117
18.3.3	Klageorgan for markedsregulators håndhevelse av prioriteringsreglene	118
18.3.4	Sanksjonsmyndighet for mislighold av 80-prosentregelen	118
19	Konkurransesvridning - Arbeidsgruppe melk.....	119
19.1	Innledning	119
19.2	Forsyningsplikten	119
19.2.1	Overføringstransport	119
19.2.2	Prioriteringsreglene	121
19.2.3	Leveranseplaner	121
19.2.4	80-prosentregelen	122
19.3	Mottaksplikt på smør	122
19.4	Reguleringskapasitet.....	123
19.5	Kompensasjon for salg til spesialmarkeder	123
20	Arbeidsgruppe kjøtt og egg.....	125
20.1	Innledning	125
20.2	De enkelte forslag	125
20.2.1	Midlertidig suspensjon av mottaksplikten fra nye aktører.....	125
20.2.2	Todelt omsetningsavgift for nyetablerte.....	126
20.2.3	Salg til spesialmarkeder fra alle aktører	126
20.2.4	Prisnedskrivning av egg til industri	126
20.2.5	Produksjonsregulerende tiltak	127
20.2.6	Dobbel mottaksplikt for kjøtt	127
21	Arbeidsgruppe informasjonsplikt	129
21.1	Innledning	129
21.2	Vurdering av behov for regelverksendringer knyttet til informasjonsutveksling	130
21.2.1	Regelverket.....	130
21.2.2	Fasen for innhenting av informasjon.....	130
21.3	Markedsregulators informasjonshåndtering og forslagene til regelendringer	131
21.4	Informasjon markedsregulator offentliggjør	132

Sammendrag

Omsetningsrådet vedtok 16. april 2018 at det skal gjennomføres en juridisk gjennomgang i tråd med føringer som er gitt av Stortinget og departementet.

Formålet med gjennomgangen er å fremme forslag som legger til rette for at Omsetningsrådet har et oppdatert og hensiktsmessig juridisk myndighetsgrunnlag til å utføre sine oppgaver i markedsreguleringen, tilpasset dagens behov.

Risiko for konkurransevridding har fått høy oppmerksomhet fra Stortinget, departementet og aktørene i markedet, og vil derfor være et kjernepunkt i gjennomgangen.

Arbeidsgruppe jus har valgt tre hovedproblemstillinger i besvarelsen av oppdraget. For det første har det vært nødvendig å utrede Omsetningsrådets rettsstilling og dette er gjort i rapportens del II. Denne utredningen avklarer Omsetningsrådets myndighet og danner videre grunnlaget for regelverksgjennomgangen. For det annet er det gjort en konkurranserettslig gjennomgang av regelverket med sikte på å redusere risikoen for konkurransevridding. Dette er en oppfølging av Stortingets merknader i Innst. 251 S (2015-2016) og gjennomgangen er inntatt i rapportens del III. For det tredje er det foretatt en gjennomgang av offentligloven med tanke på økt forutsigbarhet og transparens (del IV).

Opprinnelig skulle del IV også inneholde en forvaltningsrettslig gjennomgang av Omsetningsrådets regelverk og arbeid, som en oppfølging av Markedsbalanseringsutvalgets kritikk, se kapittel 5.5. På bakgrunn av denne gjennomgangen skulle det deretter foreslås endringer av og tilpasninger i regelverket. Årsaken til at denne delen av arbeidet ikke er gjennomført er at Omsetningsrådet den 21. mars 2019 endret mandatet for Arbeidsgruppe jus, slik at rapporten måtte ferdigstilles innen 31. mars 2019 i stedet for 31. august 2019.

Den delen av mandatet som gjenstår, må etter dette ferdigstilles av rådets sekretariat (Landbruksdirektoratet). Parallelt har Omsetningsrådet bedt Arbeidsgruppe jus om følgende:

«Referansegruppen får oversendt rapportene fra de øvrige gruppene og skal gi en juridisk vurdering av de foreslåtte tiltakene og begrunne deres eventuelle forslag til tiltak og regelendringer. (...) Vurderingene fra referansegruppen oversendes Omsetningsrådets sekretariat, som legger disse frem som sak for rådet på vanlig måte.»

Arbeidsgruppe jus går således over til å være en referansegruppe ved gjennomgangen av rapportene fra de øvrige arbeidsgruppene. *Referansegruppens* vurdering er inntatt som del V i denne rapporten.

Hovedkonklusjoner – del II

I rapportens del II (kapitlene 6-10) blir det gjort avklaringer knyttet til Omsetningsrådets rettsstilling i markedsreguleringssammenheng. Det blir også gjort en gjennomgang av sentrale grenseflater mellom Omsetningsrådet, og andre myndigheter og aktører.

Rettslig stilling, partsevne og prosessuell handleevne

I kapittel 8 foretas en konkret vurdering av Omsetningsrådets rettslige stilling, herunder om rådet skal anses som et forvaltningsorgan, og hvorvidt det er et eget rettssubjekt eller del av staten. Videre er det drøftet om Omsetningsrådet har partsevne og prosessuell handleevne. Partsevne handler om evnen til formelt å stå som part ved søksmål for domstolene. Prosessuell handleevne handler om å kunne opptre på vegne av parten, det vil si reise og ta imot søksmål og utøve de rettigheter som tilkommer parten.

Arbeidsgruppe jus har kommet til at Omsetningsrådet må anses som et forvaltningsorgan med frittstående stilling. Dette innebærer at rådet er en del av staten og statsforvaltningen, men at rådet ikke kan instrueres i konkrete saker og at dets avgjørelser og vedtak i bare begrenset grad kan omgjøres.

Da Omsetningsrådet etter arbeidsgruppens vurdering anses som en del av rettssubjektet staten, er det lagt til grunn at partsevnen ligger hos staten. Omsetningsrådet vil imidlertid ha prosessuell handleevne på vegne av staten i søksmål tilknyttet rådets egen virksomhet. Det er ikke dermed sagt at Omsetningsrådet har den prosessuelle handleevnen i enhver sak knyttet til egen virksomhet. Dersom departementet omgjør et vedtak som Omsetningsrådet har fattet etter delegasjon, må det antas at departementet utøver den prosessuelle handleevnen i søksmål rettet mot departementets vedtak.

Forholdet mellom Omsetningsrådet og den øvrige landbruksforvaltning

I kapittel 9 gis det en beskrivelse av grenseflatene og samspillet mellom Omsetningsrådet, Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet.

Selv om Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan, er det i utstrakt grad «autonomt» når det gjelder vedtak etter omsetningsloven § 11 første ledd, jf. § 1. Oppgavefordelingen mellom staten og jordbruket tilsier i seg selv at Landbruks- og matdepartementet skal utvise stor tilbakeholdenhet med å intervenere i vedtak som Omsetningsrådet fatter etter § 11 første ledd. Dette gjelder både rådets beslutning med hensyn til om vedtak skal fattes og innholdet i vedtak som fattes.

En mer aktiv opptreden fra departementets side vil kunne utgjøre et brudd på Hovedavtalen for jordbruket og de årlige jordbruksavtalene, og dessuten bidra til å undergrave avtalesystemet og rollefordelingen mellom staten og jordbruket.

Omsetningsrådets selvstendighet i markedsreguleringssaker innebærer at vedtak i medhold av omsetningsloven § 11 første ledd, jf. § 1, ikke kan påklages. Departementet kan heller ikke omgjøre slike vedtak fordi det er uenig i skjønnsutøvelsen eller konklusjonen.

Vedtak med et innhold som ligger utenfor den terskel som er angitt i omsetningsloven § 11 fjerde ledd, er imidlertid ikke beskyttet av Omsetningsrådets selvstendighet og kan derfor omgjøres av Landbruks- og matdepartementet. Det samme gjelder vedtak som Omsetningsrådet har fattet på et annet rettsgrunnlag enn § 11 første ledd, for eksempel etter delegasjon fra Landbruks- og matdepartementet.

Arbeidsgruppen har vurdert om omgjøringsadgangen etter § 11 fjerde ledd første punktum er begrenset til å oppheve vedtaket og returnere saken til Omsetningsrådet, eller om departementet også kan fatte et nytt vedtak med et annet innhold. Det kan ikke ses at lovens forarbeider avklarer dette spørsmålet og Arbeidsgruppe jus har heller ikke funnet andre rettskilder som gir en avklaring. Reelle hensyn tilsier imidlertid at departementet bør avstå fra å fatte en ny realitetsavgjørelse i omgjøringsaker etter første punktum, så lenge vedtakskompetansen ligger til Omsetningsrådet uten klageadgang.

Departementets adgang til å instruere rådet i spørsmål som omfattes av omsetningsloven § 11 første ledd, er meget snever. I ett tilfelle er dette likevel gjort, nemlig i den såkalte «rammeforskriften». Det var likevel ikke noen foranledning til å sette dette spørsmålet på spissen, ettersom partene var omforent om denne løsningen i jordbruksoppjøret i 2002.

Det er klart at Omsetningsrådet har faglig styringsrett over Landbruksdirektoratet på de arbeidsområder som er rådets ansvar. Sekretariatsoppgaven må håndteres på en måte som er tilfredsstillende for Omsetningsrådet, herunder må direktoratet levere den arbeidskapasitet og kompetanse som Omsetningsrådet har behov for. Det er vanskelig å presisere styringsretten, ut over å peke på at dette må løses i samspill mellom Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet.

Direktoratet har også et selvstendig ansvar for å gjøre et tydelig skille mellom oppgavene for rådet og oppgavene for Landbruks- og matdepartementet, herunder å innrette seg slik at det ikke er fare for utvanning av rollefordelingen mellom jordbruket og staten.

Omsetningsrådet og markedsregulatorenes myndighetsgrunnlag og rolle

Arbeidsgruppe jus er kommet til at Omsetningsrådet er å anse som et forvaltningsorgan med frittstående stilling, men at deler av virksomheten utspringer fra et annet kompetansegrunnlag enn omsetningsloven. Arbeidsgruppe jus har i den forbindelse pekt på at deler av det som inngår i markedsreguleringsordningen, og som Omsetningsrådet beskjeftiger seg med, har sitt grunnlag i at Omsetningsrådet også benyttes som et instrument for jordbruket til å gjennomføre de rettigheter og forpliktelser som jordbruket har i medhold av jordbruksavtalen med staten.

Omsetningsrådet utøver offentlig myndighet når det treffer vedtak om utbetaling av omsetningsmidler i medhold av omsetningsloven § 11 første ledd, og der det treffes vedtak om tilsagn av omsetningsmidler etter samme bestemmelsen på nærmere vilkår (for eksempel mottaksplikt og forsyningsplikt). Vilråene i tilsagnene om tildeling av omsetningsmidler kommer i denne sammenheng til uttrykk i en rekke av Omsetningsrådets retningslinjer. Samtidig mener Arbeidsgruppe jus syn 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.

Arbeidsgruppe jus er kommet til at markedsregulatorene i all hovedsak opptrer i henhold til plikter som de har påtatt seg frivillig som vilkår for å få utbetalt omsetningsmidler, og/eller i medhold av samarbeidsavtalen med fagorganisasjonene som forplikter markedsregulatorene til å gjennomføre jordbrukets rettigheter og forpliktelser slik de er nedfelt i jordbruksavtalen.

I praksis treffer ikke Omsetningsrådet formelle vedtak rettet mot markedsregulatorene, der det uttrykkelig gis tilsagn om omsetningsmidler forutsatt at markedsregulator oppfyller nærmere bestemte vilkår. Arbeidsgruppe jus mener likevel at det ligger 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 det er naturlig å anse at vilråene for tilsagnet kommer til uttrykk i flere av Omsetningsrådets retningslinjer.

Med det syn på grunnlaget for markedsregulatorenes plikter som Arbeidsgruppe jus har, er det ikke naturlig å tenke seg en forvaltningsrettslig klageadgang for tredjeparter. Det vil på den annen side alltid være fritt for enhver å påpeke overfor Omsetningsrådet at en markedsregulator, som er gitt tilsagn om økonomiske midler, ikke oppfyller de vilkår som er satt. Når det senere kommer til vedtak om utbetaling i henhold til tidligere vedtak om forhåndstilsagn, må Omsetningsrådet ta stilling til om markedsregulator har oppfylt pliktene og vilråene som var satt.

Hovedkonklusjoner – del III

I rapportens del III (kapitlene 11-13) gis en faglig gjennomgang og analyse av de problemstillinger som gruppen skal behandle med hensyn til regelverkets forhold til konkurranseloven og potensielle kilder til konkurransevridning.

Forholdet til konkurranseloven

I kapittel 12 gjennomgås forholdet mellom konkurranseloven, det såkalte primærnæringsunntaket og Omsetningsrådets regelverk.

Det er gitt unntak fra deler av konkurranseloven gjennom primærnæringsunntaket. Det er 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.

De politiske føringene tilsier at landbruksmyndighetene har en plikt til å vurdere de konkurransemessige virkningene av tiltak. Landbruksmyndighetenes plikt til å vurdere de konkurransemessige virkningene av et tiltak, 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.

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 Arbeidsgruppe jus at selve utformingen av reguleringen gir en 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 vris. Arbeidsgruppe jus finner således at det foreligger konkurransevridding når tiltak under regelverket for markedsreguleringen fører til eller kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper.

Potensielle kilder til konkurransevridding

I kapittel 13 vurderes om det i regelverket for markedsregulering, innenfor omsetningslovens rammer, finnes konkurransevridding mellom de råvarekjøpende industriaktørene, som følge av regelverket eller som følge av de tiltak eller ordninger som er implementert under dette.

Arbeidsgruppe jus vil i fase II (1. april – 9. mai 2019) gjennomgå hele regelverket til Omsetningsrådet (forskrifter og retningslinjer) for å vurdere om det bør gjøres konkrete endringer for å begrense risikoen for konkurransevridding.

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.

I fase II vil Arbeidsgruppe jus også gjennomgå og vurdere de rettslige sider ved de øvrige arbeidsgruppens forslag til endringer.

Tilgang på informasjon (prognoser, prissetting og informasjon)

Arbeidsgruppe jus anser at det først og fremst er tilgang til informasjon som reiser spørsmål om konkurransevridding når det gjelder prognosearbeid, prissetting og 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. Basert på rapporten fra Markedsbalanseringsutvalget og tilbakemeldingen fra Arbeidsgruppe informasjonsplikt, legger Arbeidsgruppe jus til grunn at det 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.

Pris- og kostnadsreguleringer

Arbeidsgruppe jus har vurdert potensiell konkurransevridding ved bruk av omsetningsavgift og ved produksjonsregulering og avsetningstiltak finansiert av omsetningsavgiften.

Justering av omsetningsavgiften kan påvirke produsentenes nettoppriser, noe som igjen kan stimulere til endringer i produksjonen. For eksempel blir avgiften brukt som prisvirkemiddel i kjøttsektoren. Slik bruk av omsetningsavgiften er lik for alle produsenter og derfor konkurransenøytral. Når det gjelder bruk av omsetningsavgift som kompensasjon for reguleringstiltak, vurderes dette i punktene nedenfor.

Produksjonsregulerende tiltak er åpen for alle primærprodusenter og er derfor konkurransenøytrale. Arbeidsgruppe jus vil påpeke at selv om produksjonsregulerende tiltak i utgangspunktet er konkurransenøytrale, kan iverksettelse av slike tiltak utnyttes av enkeltaktører på bekostning av de som følger reguleringstiltaket.

Det er særlig to forhold det er stilt spørsmål ved når det gjelder risiko for konkurransevridding som følge av avsetningstiltak:

- i) Det er markedsregulator som foreslår og gjennomfører tiltakene
- ii) Kompensasjonen dekker ikke de reelle kostandene til markedsregulator (overkompensasjon vil være til fordel for markedsregulator, mens underkompensasjon vil være til ulempe for markedsregulator).

Det første punktet er særlig reist som en problemstilling innen kjøttsektoren. Men også innenfor melk er det stilt spørsmål ved om det å eie, plassere og lagre reguleringsvarene kan være en fordel. Etter det Arbeidsgruppe jus kjenner til, er det ingen som har vist til konkrete eksempler hvor markedsregulator har gjort strategisk bruk av slike tiltak til egen fordel.

Arbeidsgruppe jus antar at spørsmålet om markedsregulators rolle som forslagsstiller og gjennomfører av tiltakene kan gi strategiske fordeler som igjen leder til konkurransevridding, er nærmere vurdert i rapportene til henholdsvis Arbeidsgruppe kjøtt og Arbeidsgruppe melk. I så fall er dette vurderinger Arbeidsgruppe jus må ta med videre i sitt arbeid med regelverksgjennomgangen i fase II.

Når det gjelder kostnadsdekning, er det relativt enkelt å fastslå at en over- eller underkompensasjon kan virke konkurransevridende. Arbeidsgruppe jus mener derfor at det er viktig å ha et regelverk som sørger for at markedsregulator får dekket sine reelle kostnader knyttet til markedsreguleringen. Arbeidsgruppe jus ser at en reell kostnadsdekning stiller krav om kompliserte beregninger. Gruppen mener likevel at det bør tilstrebes å finne en omforent modell som i størst mulig grad sikrer full kostnadsdekning.

Tilgang og kontroll over råvarer

Både forsyningsplikten og mottaksplikten er plikter pålagt markedsregulator.

Formålet med mottaksplikten er å gi primærprodusentene sikkerhet for sin avsetning for produksjonen. I tillegg gir den andre industribedrifter forsikring mot å bli sittende med for mye råvare ved at de kan be sine primærprodusenter levere til markedsregulator. Den doble mottaksplikten gir den uavhengige industrien en rett til selv å levere til markedsregulator.

Mottaksplikten er konkurransenøytral for primærprodusentene. For å vurdere risikoen for konkurransevridding mellom markedsregulator og den øvrige industrien, vil innspill fra de øvrige arbeidsgruppene, blant annet fra Arbeidsgruppe melk og Arbeidsgruppe kjøtt, være nødvendig. Mottaksplikten er i utgangspunktet en ulempe for markedsregulator fordi regulator må opprettholde

anleggskapasitet i hele landet. Det anbefales at det foretas en nærmere vurdering av de konkurransemessige virkningene av mottakplikten.

Forsyningsplikten omfatter både en plikt til å levere til alle forbruksområder og til å forsyne annen industri. Markedsregulator skal levere varer til alle forbruksområder til noenlunde ens priser. Dette skal sikre forbrukere over hele landet tilgang til matvarer. Forsyningsplikten til andre aktører skal sikre disse tilgang på råvarer. Dette er i utgangspunktet en ulempe for markedsregulator fordi denne må levere til sine konkurrenter, også i underskuddssituasjoner. Også når det gjelder forsyningsplikten er Arbeidsgruppe jus avhengig av innspill fra de andre gruppene for å kunne foreta en vurdering av spørsmålet om konkurransevridding. Arbeidsgruppen antar at eventuell konkurransevridding kan slå ulikt ut i de ulike sektorene. For eksempel kan det stilles spørsmål ved om det er større behov for forsyningsplikt i melkesektoren hvor TINE mottar over 90 prosent melk og hvor melkeproduksjonen er kvoteregulert, enn innenfor kjøttsektoren hvor markedsregulator har en vesentlig lavere andel av råvaren og det ikke er kvoter.

Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

Arbeidsgruppe jus vurderer det foreløpig slik at opplysningsvirksomhet og faglige tiltak ikke medfører risiko for konkurransevridding. Bakgrunnen for gruppens vurdering er at ordningen synes lik for alle og at alle aktørene dermed får de samme fordelene og ulempene. Det kan likevel tenkes at det foreligger forhold i ordningene som kan være konkurransevriddende, og Arbeidsgruppe jus anbefaler derfor at det foretas en nærmere vurdering.

Hovedkonklusjoner – del IV

Del IV (kapitlene 14-16) inneholder de nærmere utgangspunkter for utformingen av Omsetningsrådets regelverk etter offentligloven, samt utgangspunkter for utarbeidelse av en rådsinstruks.

Offentliglovens betydning for Omsetningsrådets virksomhet

I kapittel 15 redegjøres det for om Omsetningsrådets virksomhet omfattes av offentligloven – og i så fall i hvilken utstrekning.

Arbeidsgruppe jus konkluderer med at Omsetningsrådets virksomhet omfattes av offentligloven. Sett i lys av ønsket om en transparent og tillitsskapende markedsreguleringsordning vil offentliglovens regler bidra positivt, ikke minst sett hen til reglene om «meroffentlighet». Samtidig inneholder offentligloven en del praktiske og viktige unntak fra innsynsretten som Omsetningsrådet må kjenne til, begrunnet blant annet i konfidensialitetshensyn og forsvarlig saksbehandling.

Behovet for en rådsinstruks

I kapittel 16 vurderes om det bør utarbeides en egen «rådsinstruks» for Omsetningsrådet.

Arbeidsgruppe jus anbefaler, som et bidrag til Omsetningsrådet i dets arbeid, at det utarbeides en egen rådsinstruks. En slik instruks vil i tillegg til å klargjøre alminnelige kjøreregler knyttet til oppgaver og arbeidsform, også nærmere kunne regulere andre viktige (lovregulerte eller ikke) forhold som ansvarsoppgaver, saksbehandling, taushetsplikt og habilitet.

Arbeidsgruppe jus mener videre det er gode grunner for at Omsetningsrådet også utarbeider en egen sekretariatsinstruks som gir veiledning og setter rammer for sekretariatets (Landbruksdirektoratets) oppgaver og ansvar. En slik instruks vil kunne klargjøre prosedyrer, roller og ansvarsforhold mellom Omsetningsrådet og direktoratet i dets rolle som sekretariat.

DEL I: INNLEDNING OG BAKGRUNN

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Landbruks- og matdepartementet 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 var i Innst. 251 S. (2016-2017) enig i at Omsetningsrådet gjennomgår sitt regelverk og understreket i den forbindelse at «Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle [ikke må] være konkurransevridende for noen». Regjeringen 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).¹

Omsetningsrådet nedsatte deretter fem arbeidsgrupper som skal gjennomgå markedsreguleringsordningene. Den juridiske gjennomgangen utgjør således en del av den samlede gjennomgangen under Omsetningsrådet. Hele arbeidet er organisert slik:



1.2 Tidsplan for oppdraget og sammensetning av Arbeidsgruppe jus

Denne rapporten skulle etter opprinnelig mandat inneholde den juridiske gjennomgangen til Omsetningsrådet, herunder gjennomgang av Omsetningsrådets regelverk med særlig fokus på å redusere risikoen for konkurransevridning. Arbeidsgruppen som har hatt oppdraget benevnes i denne rapporten «Arbeidsgruppe jus». Arbeidsgruppe jus hadde opprinnelig frist til 31. mars 2019 med å gjennomføre en kartleggings- og forslagsfase (fase I), før det skulle fremmes forslag til endringer i regelverket (fase II). Etter møteplan utarbeidet av sekretariatet i Landbruksdirektoratet skulle oppdatert regelverk være ferdigstilt av arbeidsgruppen innen 31. august 2019, for overlevering til Omsetningsrådet. Målet er at de nødvendige endringer skal være vedtatt innen 31. desember 2019.

Omsetningsrådet endret mandatet for Arbeidsgruppe jus i møte den 21. mars 2019. Det ble da bestemt at fase II skulle slutføres innen 9. mai 2019. Sekretariatet skal ikke lenger bistå Arbeidsgruppe jus, men gjennomgå regelverket på egen hånd og foreslå endringer i dette. Endringen i mandatet medfører at Arbeidsgruppe jus må innskrenke opprinnelig planlagt gjennomgang av regelverket betydelig, for å overholde tidsfristen. Det vises særlig til rapportens kapittel 14 for en nærmere beskrivelse. Arbeidsgruppen vil derfor konsentrere seg om konkurranserettsperspektivet i fase II.

¹ Se brev fra Landbruks- og matdepartementet av 28.09.2017 til Landbruksdirektoratet. Departementet har gitt uttrykk for at rette adressat for brevet er Omsetningsrådet.

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer:

- | | |
|----------------------------|----------------------------------|
| 1. Erlend Stabell Daling | Norges Bondelag (leder) |
| 2. Kristin Taraldsrud Hoff | Norsk Landbrukssamvirke |
| 3. Kjell Clement Ludvigsen | Nortura SA |
| 4. Katrine Amdam | Nærings- og fiskeridepartementet |
| 5. Dag Kjetil Øyna | NHO Mat og Drikke |
| 6. Nina Melandsø | TINE SA |
| 7. Nicoline Wessel-Aas | Felleskjøpet Agri SA |

Arbeidsgruppens medlemmer har skrevet rapportens deler II – IV. I fase I har Landbruksdirektoratet vært sekretariat for arbeidsgruppen og har skrevet del I. I tillegg har direktoratet skrevet flere kapitler som ikke er inntatt i denne rapporten på grunn av endringen av mandatet. Planen var opprinnelig at disse kapitlene skulle stå i rapportens del IV, men ikke ferdigstilles før i arbeidets fase II. Disse kapitlene vil i stedet utgjøre grunnlaget for det arbeid som Omsetningsrådets sekretariat skal gjennomføre i fase II.

Arbeidsgruppe jus er samstemt i alle sine konklusjoner. Det presiseres at sekretariatets forslag og vurderinger ikke nødvendigvis kommer til uttrykk i rapporten, siden Arbeidsgruppe jus har konkludert annerledes enn sekretariatet i enkelte spørsmål. Dette gjelder også del I. Arbeidsgruppen har innhentet flere betenkninger fra eksterne fagmiljøer.

2 Avgrensning og oppbygning

2.1 Stortingets føringer

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 produsentsamvirkene 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».

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».

2.2 Omsetningsrådets mandat

Omsetningsrådet fattet følgende vedtak 14. desember 2017:

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

2.3 Avgrensning av oppdraget

Det er en viktig og grunnleggende premiss for Arbeidsgruppe jus at det ikke skal gjøres vesentlige endringer i Omsetningsrådets regelverk. De grunnleggende elementer i markedsbalanseringsordningen og innholdet i disse skal således videreføres.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn konsentrert seg om to hovedproblemstillinger i tråd med Stortingets presiseringer. Dette er for det første en konkurranserettslig gjennomgang av regelverket med sikte på å redusere risikoen for konkurransevridding, og for det annet en gjennomgang av Omsetningsrådets regelverk og arbeid i lys av forvaltningsloven og offentligloven, med tanke på økt forutsigbarhet og transparens.

Endringen av mandatet ved Omsetningsrådets vedtak av 21. mars 2019, har medført at Arbeidsgruppe jus må gjøre prioriteringer med hensyn til regelverksgjennomgangen i fase II. Det er i den forbindelse naturlig at Arbeidsgruppen prioriterer behovet for å redusere risikoen for konkurransevridding og at man velger ut enkelte hovedspørsmål i tillegg til dette.

2.3.1 Juridisk gjennomgang av regelverket

Omsetningsrådet har vedtatt at det skal gjennomføres en juridisk gjennomgang i tråd med de føringer som er gitt av Stortinget og departementet. Dette vil medføre forslag til endringer i Omsetningsrådets egne retningslinjer og forskrifter, mens overordnet regelverk, som loven og rammeforskriften, faller utenfor.

Målet er å fremme forslag som legger til rette for at Omsetningsrådet har et oppdatert og hensiktsmessig juridisk myndighetsgrunnlag til å utføre sine oppgaver i markedsbalanseringen, tilpasset dagens behov. Med oppdatert og hensiktsmessig juridisk myndighetsgrunnlag menes her:

- et avklart grunnlag for rådets myndighet,
- innholdsmessig gode regler som sikrer at rådet foretar nødvendige vurderinger i sin skjønnsutøvelse,
- prosessuelle regler som sikrer en forsvarlig saksbehandling.

Arbeidsgruppe jus har utredet grunnlaget for rådets myndighet i rapportens del II. Planen var å gjennomgå reglene med sikte på å nå de mål som fremgår av de øvrige kulepunktene i fase II, men endringen i tidsplan gir ikke rom for en slik gjennomgang. Dette arbeidet må derfor ivaretas av Omsetningsrådets sekretariat.

2.3.2 Regelverket skal ikke være konkurransevriddende

Risiko for konkurransevridding har fått høy oppmerksomhet fra Stortinget², departementet³ og aktørene i markedet, og vil derfor være et kjernepunkt i gjennomgangen.⁴ Stortinget har vektlagt at markedsordningene ikke skal være konkurransevriddende for noen. Samtidig er markedsbalanseringen unntatt fra sentrale bestemmelser i konkurranseloven gjennom primærnæringsunntaket. Arbeidsgruppen ser i denne forbindelse behov for en gjennomgang av forholdet mellom omsetningsloven og konkurranseloven. Det er også behov for å klargjøre hva som menes med konkurransevridding i relasjon til omsetningsloven. Denne analysen vil deretter gi føringer for hvilke valg som tas under gjennomgangen av regelverket.

² Se *Innst. 251 S (2016–2017)*, bl.a. s. 48.

³ Se brev fra Landbruks- og matdepartementet av 28.09.2017.

⁴ At samvirkenes tildelte markedsregulatorrolle ikke må være konkurransevriddende for noen er også fremholdt av regjeringen Solberg i *Granavolden-erklæringen* fra 17.01.2019.

2.4 Oppbygning av rapporten

Arbeidsgruppe jus skal gjennomføre oppdraget i to faser. Fase en har til hensikt å legge det faglige grunnlaget for fase to. I fase to skal det foreslås nødvendige endringer og justeringer i regelverket, for å imøtekomme de krav som er nevnt ovenfor.

Rapporten er delt i fire deler. Del I gir bakgrunnen for gruppens arbeid, herunder en presentasjon av tidligere gjennomganger. Del II gir grunnlaget for Omsetningsrådets virksomhet og omtaler forholdet til markedsregulatorene. Del III gir en konkurranserettslig gjennomgang av regelverket for å avklare risikoen for konkurransevridning. Del IV skulle etter opprinnelig mandat inneholde de nærmere utgangspunkter for utformingen av Omsetningsrådets regelverk, herunder etter forvaltningsloven og offentligloven, og forslag til justeringer av regelverket. Innholdet i denne delen var bare delvis ferdigstilt da mandatet ble endret kort tid før utløpet av fase I, og mangler derfor den forvaltningsrettslige gjennomgangen og forslag til justeringer av regelverket, som etter planen ikke skulle ferdigstilles før i fase II. Det er etter Omsetningsrådets vedtak den 21. mars 2019 Omsetningsrådets sekretariat som skal ferdigstille denne delen av arbeidet.

Alle understrekninger i sitater gjengitt i rapporten er gjort av arbeidsgruppen, med mindre annet er angitt eksplisitt.

3 Internasjonale rammer

Norge har handelspolitiske interesser som kan ha relevans for utformingen av Omsetningsrådets regelverk.

Verdens Handelsorganisasjon (World Trade Organisation – 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 varegruppene er unntatt fra EØS-avtalen etter artikkel 8 (landbruksunntaket).⁵ 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 landbrukspolitik 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.

Arbeidsgruppe jus går ikke nærmere inn på dette regelverket.

⁵ Lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

4 Oversikt over markedsreguleringsordningen

4.1 Regelverket i markedsreguleringsordningen

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

4.1.1 Omsetningsloven

Lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror 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 prisutjevningsordningen for melk, som begge forvaltes av Landbruksdirektoratet.

4.1.2 Forskrifter og retningslinjer

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

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.

4.1.3 Jordbruksavtalen

Hovedavtalen for jordbruket ble inngått 17. februar 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, Nortura og TINE på den andre.⁶

4.1.4 Konkurranseretten

Konkurranseloven fra 2004 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 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). Primærnæringsunntaket er nødvendig for at

⁶ Se avtale av 23.2.1950 med tilleggsavtale av 17.3.2010, henholdsvis «Avtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund om samarbeidet mellom organisasjonene» og «Samarbeidsavtale mellom partene i Rådet for jordbruksavtalespørsmål – Tillegg til avtale av 23.02.1950».

markedsbalanseringen skal kunne gjennomføres uten å komme i konflikt med konkurranseloven. Det har også vært gitt unntak for primærnæringen i tidligere konkurranselovgivning.

4.2 Aktørene i markedsreguleringsordningen

4.2.1 Omsetningsrådet

Omsetningsrådet er et offentlig forvaltningsorgan med frittstående stilling (se del II kapittel 8). Rådet skal ved bruk av omsetningsavgiften gjennomføre formålet i omsetningsloven § 1, som er «(...) gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønsaker, frukt og bær».

Omsetningsrådet består av representanter fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, TINE, Norske Felleskjøp, Nortura, Norsk Landbrukssamvirke, ikke-samvirkebasert næringsmiddelindustri, handelen (Virke, COOP), Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Landbruksdirektoratet er sekretariat.

4.2.2 Markedsregulatorene

Samvirkeforetakene i landbruket er gitt den utøvende rollen som markedsregulator innenfor hovedproduksjonene i norsk landbruk gjennom jordbruksavtalen. Unntaket er grøntsektoren som ikke har markedsregulator. TINE, Norske Felleskjøp og Nortura er markedsregulatorer for henholdsvis melk, korn og kjøtt/egg. Grøntprodusentenes Samarbeidsråd (GPS) er ikke markedsregulator, men administrerer avsetningstiltak i grøntsektoren.

4.2.3 Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet er sekretariat for Omsetningsrådet. I dette ligger oppgaven med å forberede saker for rådet, følge opp vedtak samt kreve inn og administrere avgiftsmidlene.

Omsetningsrådet har faglig, men ikke organisatorisk styringsrett over direktoratets sekretariatsfunksjon.⁷

4.2.4 Landbruks- og matdepartementet

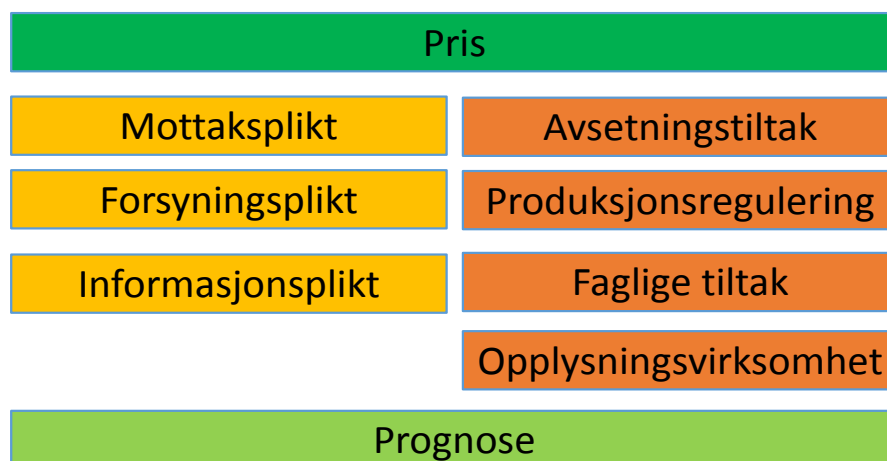
Landbruks- og matdepartementet oppnevner rådets medlemmer og revisor. Departementet kan videre fastsette nærmere bestemte forskrifter etter omsetningsloven. Ytterligere er det departementet som fastsetter omsetningsavgiftene. Omsetningsrådets vedtak kan ikke påklages, men Landbruks- og matdepartementet har en snever omgjøringsadgang, jf. omsetningsloven § 11 fjerde ledd.

⁷ Se også Ot.prp. nr. 12 (1999-2000) s. 19 og 20. Det heter her: «Samordningen vil innebære at Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet, og at sekretariatsfunksjonen blir en statlig oppgave (jf. St.prp.nr.1. Tillegg nr. 6 (1998-99), s. 30-31).»

4.3 Virkemidlene i markedsreguleringsordningen

4.3.1 Innledning

Figuren nedenfor viser helheten i markedsbalanseringen. På venstre side finner vi markedsregulators «plikter» og på høyre side markedsregulators «rettigheter». Pris i samsvar med jordbruksavtalens forutsetninger er både et overordnet mål og et virkemiddel. Figuren illustrerer prinsippet for markedsregulering.



4.3.2 Pris og prognoser

Pris er et mål, og et virkemiddel for over tid å balansere produksjon og etterspørsel. Prisene brukes aktivt gjennom sesongen for å tilpasse tilførselen etter etterspørselen, men av biologiske årsaker har prisstimulans ulik effekt på de ulike produksjonene.

Prognoser er grunnlaget for all balansering av markedet. Det utarbeides prognoser både for tilførsel (tilbud) og salg (etterspørsel). Prognosering av produksjon, forbruk, prisutvikling mv. gir markedsregulator grunnlag til å vurdere og eventuelt iverksette balanseringstiltak.

I tillegg til å være et grunnlag for eventuell iverksetting av balanseringstiltak, vil prognosene gi primærprodusentene signaler om ventet utvikling i volum og pris. Slike signaler kan i sin tur nyttes av primærprodusentene til å vurdere om de skal starte opp eller endre eksisterende driftsomsfang, og derigjennom medvirke til bedre markedsbalanse.

4.3.3 Markedsregulators plikter

Formålet med markedsreguleringen er å balansere tilbud og etterspørsel av jordbruksvarer. Markedsregulator gjennomfører tiltak for å balansere markedet. Dette skal skje i samsvar med regelverket som er fastsatt og forvaltes av Omsetningsrådet. De viktigste virkemidlene er gitt som forpliktelser for markedsregulator. Markedsregulator har mottaksplikt, forsyningsplikt og informasjonsplikt.

4.3.3.1 Mottaksplikten

Mottaksplikten sikrer primærprodusentene avsetning for sin produksjon. Fra markedsregulators ståsted er mottaksplikten en kjøpsplikt på de vilkår som gjelder ved det aktuelle anlegget. Mottaksplikten er det elementet i markedsreguleringen som har størst betydning for geografisk differensiert matproduksjon og landbruk over hele landet.

Mottaksplikt fra andre avtakere fra primærprodusentene enn markedsregulator selv, omtales som «dobbel mottaksplikt».

4.3.3.2 Forsyningsplikten

Forsyningsplikten pålegger markedsregulator å videreselge deler av sitt innkjøpte kvantum til andre aktører. Forsyningsplikten berører ikke primærprodusentene. Forsyningsplikten har en konkurransemessig begrunnelse idet den bidrar til å redusere markedsregulators posisjon i markedet for råvarer.

4.3.3.3 Informasjonsplikten

Informasjonsplikten innebærer at konkurrerende markedsaktører skal ha samtidig tilgang til informasjon om markedsprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter utført i kraft av reguleringsansvaret.

4.3.4 Virkemidler – markedsregulators verktøykasse

I tillegg til prisstimulering, jf. kapittel 4.3.2, skilles det mellom avsetningstiltak og produksjonsregulerende virkemidler. Avsetningstiltak benyttes i overskuddssituasjoner for vare som allerede er produsert, for eksempel lagring. Produksjonsregulering skal stimulere til økt eller redusert produksjon av en bestemt vare, for eksempel slakting av gris på lavere vekt enn vanlig.

4.3.4.1 Avsetningstiltak

Avsetningstiltakene består av midlertidig og varig fjerning av et produkt fra markedet.

Ved midlertidig fjerning av varer fra markedet flytter man produkter fra perioder med overskuddsproduksjon til perioder med underskuddsproduksjon. Dette gjøres ved å legge varer på lager. Et eksempel på dette er markedet for lammekjøtt der det er overskudd i slaktetiden på høsten og underskudd rundt påske.

Varig fjerning innebærer omdisponering til andre formål, for eksempel at korn som har matkvalitet nyttes til kraftfôr.

4.3.4.2 Produksjonsregulering

Produksjonsregulerende tiltak nyttes for å tilpasse produksjonen av en vare til etterspørselen, slik at man oppnår (og holder seg innenfor) det prismålet som er satt i jordbruksavtalen. Produksjonsregulering forutsetter forhåndsgodkjennelse fra Omsetningsrådet og er alltid frivillig.

I dag nyttes omsetningsavgift stort sett til midlertidige produksjonsreguleringer. Andre produksjonsregulerende mekanismer, som kvoteordningen for melk, er utenfor Omsetningsrådets virkeområde, men har vel så stor betydning for tilført mengde melk.

4.3.5 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

Opplysningsvirksomheten er først og fremst et virkemiddel for å påvirke langsiktig omsetningsvolum og i mindre grad rettet mot kortsiktige prisambisjoner. Opplysningsvirksomheten har endret noe karakter over

tid og er ulikt organisert fra sektor til sektor. Dette er utdypet i en egen rapport fra en annen arbeidsgruppe under Omsetningsrådet.

Faglige tiltak er i hovedsak tiltak gjennomført av bransjens egne virksomheter, i all hovedsak avslorganisasjonene og Animalia. Sammenhengen mellom faglige tiltak og markedsbalansering er den langsiktige virkningen for omsetning av norsk vare.

5 Tidligere gjennomganger av regelverket

5.1 Innledning

Omsetningsrådets regelverk har også tidligere vært gjennomgått av arbeidsgrupper som har foreslått endringer og justeringer. I tillegg har et offentlig utvalg evaluert markedsbalanseringen i jordbruket (Markedsbalanseringsutvalget).⁸ Arbeidsgruppe jus har gjennomgått disse rapportene og enkelte hovedpunkter fra disse er gjengitt i dette kapittelet. For ordens skyld er omtalen i kronologisk rekkefølge.

5.2 NOU 1975: 27 (Bjellaanesutvalget)

NOU 1975: 27 er en systematisk gjennomgang av blant annet Omsetningsrådets organisering og regelverk.

Tidligere ble Omsetningsrådets årsmeldinger debattert i Stortinget. I forbindelse med debatten i 1966 anså Stortinget det ønskelig å utforme nærmere regler for Omsetningsrådets anvendelse av avgiftsmidler. I forlengelse av dette ble det nedsatt et utvalg hvis formål var å skape ro rundt Omsetningsrådets virksomhet.

Landbruksdepartementet oppfordret Omsetningsrådet om å uttale seg i saken. Omsetningsrådet fremholdt blant annet:

«(...) det gjennom de mere enn 30 år som loven har vært i virksomhet, gjennom rådets og organisasjonenes praksis, Tilsynsutvalgets kontroll og departementets meldinger er blitt fastlagt retningslinjer for anvendelsen av avgiftsmidlene. Det har ikke vært vesentlige innvendinger mot disse retningslinjer eller de konkrete tiltak som har vært truffet i henhold til dem. I de tilfeller da spørsmålet om lovligheten er bragt inn for domstolene, har Høyesterett funnet at tiltakene ligger innenfor lovens ramme. (...)

Omsetningsrådet har ikke funnet det nødvendig å fastlegge disse retningslinjer i noe reglement for anvendelse av avgiftene, idet det som nevnt for de ordinære anvendelser har utviklet seg en fast praksis, og for anvendelser utover dette må det nødvendigvis skje en vurdering og anvendes et skjønn i det enkelte tilfelle.»⁹

Omsetningsrådets vurdering var altså at de komplekse hensyn og interesser innenfor markedsreguleringen representerer en dynamisk praksis, som etter rådets oppfatning er etablert og således bør tillegges rettskildemessig vekt. I uttalelsen legges det også vekt på at det er behov for et visst skjønnsmessig rom.

I 1969 la Tilsynsutvalget¹⁰ til grunn at det ikke var problematisk at omsetningsloven manglet nærmere bestemmelser for anvendelse av avgiftsmidlene, ettersom det forelå «en temmelig fast praksis» som også hadde vært gjenstand for administrativ og parlamentarisk kontroll. I tillegg hadde deler av praksisen vært til vurdering for domstolene.

Tilsynsutvalget anbefalte likevel at det ble oppnevnt et særskilt utvalg som skulle «drøfte behovet for og betydningen av (...) nærmere regler om bruken av omsetningsavgiftsmidlene, og i tilfelle utarbeide utkast

⁸ Rapport av 24. juni 2015 «Evaluering av markedsbalansering i jordbruket».

⁹ Uttalelsen er referert i Sverre Lie, *Omsetningsrådet gjennom 50 år, 1980 s. 270*.

¹⁰ Frem til 2009 inneholdt omsetningsloven § 12 en bestemmelse om at departementet oppnevnte et utvalg bestående av fire personer som skulle føre tilsyn med Omsetningsrådets virksomhet.

til slike regler».¹¹ Reglene som ble foreslått av Bjellaanesutvalget kodifiserte langt på vei «den praksis som hadde festet seg ved Omsetningsrådets bevilgninger (...) til markedsregulerende tiltak (...)».¹²

I høringsuttalelsen til Bjellaanesutvalgets rapport la Omsetningsrådet vekt på at det var en innarbeidet praksis for anvendelsen av avgiftsmidlene. Det ble også gitt uttrykk for at det ville være vanskelig å kodifisere denne praksisen ettersom det «(...) ikke er mulig å sette opp noen uttømmende oppregning av hvilke tiltak som kvalifiserer til tilskudd etter lovens formål»¹³. Omsetningsrådet uttalte videre at:

«Omsetningsrådet er enig med utvalget når det anfører at det ut fra Omsetningsrådets stilling etter loven må tilligge Omsetningsrådet selv å utarbeide og fastsette eventuelle regler for bruken av avgiftsmidlene.

Ut fra det som er anført mener Omsetningsrådet at det er selvinnytsende at slike regler ikke kan gis noen bindende karakter men at de kun vil være rettleidende. Vurdering av om et konkret tiltak kvalifiserer for tilskudd av midler fra omsetningsavgiften, må bli å foreta ut fra lovens bestemmelse og dens intensjoner.

Med den forståelse som Omsetningsrådet har gitt uttrykk for ovenfor er det enig i at det bør utarbeides regler vedrørende bruken av midler fra omsetningsavgiften på jordbruksvarer.

Omsetningsrådet er enig med utvalget i at regelverket foruten en oppregning av aktuelle tiltak også bør inneholde mer utfyllende regler vedrørende de enkelte tiltak (...). Et slik sett av regler blir å betrakte som generelle regler. I tillegg til disse mer generelle regler vil det for enkelte tiltak være aktuelt med det en best kan betegne operative regler og retningslinjer. I motsetning til de generelle regler vil de sistnevnte være bindende for gjennomføring av konkrete tiltak. Slike regler og retningslinjer er vedtatt av Omsetningsrådet for anvendelse av avsetningsmidler til avsetningstiltak for melkesektoren, kjøtt- og fleskesektoren, egg- og fjørfesektoren og diverse avsetningstiltak innenfor hagebrukssektoren (...)».¹⁴

Omsetningsrådet la til grunn Bjellaanesutvalgets konklusjon om at rådet selv skulle forestå regelverksutviklingen. Det ble videre vektlagt at reglene ikke kan være bindende, for å gi rådet nødvendig skjønnsrom.

5.3 Forarbeidene til rammeforskriften (2003)

Forskrift 1. juli 2003 nr. 919 om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer (rammeforskriften) er forankret i jordbruksoppjøret i 2002. Partene i jordbruksforhandlingene ble da enige om at det skulle «foretas en gjennomgang av markedsordningene, med utgangspunkt i Sem-erklæringen,¹⁵ for å se på rammebetingelsene for de uavhengige aktørene».¹⁶

På denne bakgrunn ble det foretatt en gjennomgang av markedsordningene «med hensyn på rammebetingelsene for de uavhengige aktørene». Landbruksdepartementet sendte 15. april 2003 et forslag til rammeforskrift på høring. Det ble her fremhevet at:

¹¹ Lie (1980) s. 276-277.

¹² Lie (1980) s. 278.

¹³ Lie (1980) s. 283.

¹⁴ Omsetningsrådets uttalelse av 27. januar 1976 er sitert i Lie (1980) s. 284.

¹⁵ Bondevik II-regjeringens tiltredelseserklæring av 23. oktober 2001.

¹⁶ Sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 21. mai 2002 mellom Staten og Norges Bondelag, inntatt i St.prp. nr. 65 (2001-2002) vedlegg 1, pkt. 1.4.

«Markedsreguleringsystemet skal ikke være noe sikkerhetsnett for næringsmiddelindustrien men er utformet av hensyn til produsentene og forbrukerne. For omsetnings- og foredlingsleddene skal systemet fungere mest mulig konkurransenøytralt, alle samvirkenes rettigheter og plikter sett under ett. Reguleringen av råvaretilgangen skal skje så tidlig som mulig i verdikjeden, som hovedregel fram til målprispunktet i jordbruksavtalen. Etter det regulerte råvarenivået skal markedsordningene legge til rette for mest mulig effektivt fungerende konkurranse.»¹⁷

Det er fremholdt at det ikke har vært hensikten å regulere «ethvert beslutningsområde innenfor markedsreguleringen», kun Omsetningsrådets myndighet til å fatte vedtak med «betydelige» konkurransemessige konsekvenser. Dette omfatter vedtak om markedsregulators mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt. Ytterligere er det fremholdt at:

«Disposisjonsretten over omsetningsavgiftsmidlene må sies å tilhøre kjerneområdet av Omsetningsrådets oppgaver, jf. omsetningsloven § 11 første ledd. Selv om departementet innenfor nåværende system ikke kan gi materielle regler for bruken av omsetningsavgiftsmidlene, ligger det som en klar forutsetning fra departementets side at alle Omsetningsrådets vedtak skal ha en mest mulig konkurransenøytral virkning. Skal rådet ivareta sine samfunnsoppgaver innenfor dette markedsreguleringsystemet, er det liten tvil om at vedtak om bruk av omsetningsavgiftsmidler til markedsreguleringstiltak og om gjennomføring av disse må utformes slik at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.»¹⁸

5.4 Rapport nr. 15 2007 fra Statens landbruksforvaltning¹⁹

SLF-Rapport 15/2007 «Regelverk under Omsetningsrådet, Juridisk gjennomgang av Omsetningsrådets virksomhet» ble utarbeidet av en intern prosjektgruppe i Statens landbruksforvaltning. Prosjektgruppens analyser ligger til grunn for dagens struktur med forskrifter og retningslinjer, fastsatt med hjemmel i omsetningsloven.

På grunnlag av prosjektgruppens anbefaling ble de fleste av Omsetningsrådets forskrifter omgjort til retningslinjer. Før denne endringen bestod regelverket under omsetningsloven av 26 forskrifter og noen få retningslinjer. Før endringen regulerte forskriftene både overordnede og generelle problemstillinger i markedsordningen, og konkrete problemstillinger knyttet til forvaltningen av de sektorer som var omfattet av markedsreguleringen.

Prosjektgruppen mente at det hverken var hensiktsmessig eller forvaltningsrettslig riktig med et så omfattende forskriftsverk under Omsetningsrådet, og at regulering som regel kunne skje i form av retningslinjer. Det ble i den forbindelse vist til at innholdet i mange av reglene materielt sett ikke var forskrifter i forvaltningslovens forstand. Forskriftsformen ga heller ikke den fleksibilitet som var nødvendig for å gjennomføre markedsreguleringen, ettersom det ofte var behov for raske beslutninger tilpasset de aktuelle problemstillinger.

Prosjektgruppen la til grunn at Omsetningsrådets regelverk i hovedsak må anses som vilkår for bruk av omsetningsavgift til gjennomføring av markedsreguleringstiltak, og at reglene av denne årsak i hovedsak er retningslinjer og ikke forskrifter. I tillegg ble det lagt til grunn at utstrakt bruk av forskriftsformen vil begrense Omsetningsrådets handlingsrom unødvendig og at dette neppe var tilsiktet av Omsetningsrådet.

¹⁷ Høringsnotat 15. april 2003 s. 4.

¹⁸ Høringsnotat 15. april 2003 s. 4-5.

¹⁹ Landbruksdirektoratet etter navneendring den 1. juli 2014.

Prosjektgruppen mente videre at bestemmelsene om mottaks-, forsynings- og informasjonsplikt står i en særstilling, og derfor bør fastsettes i forskrifts form.

5.5 Markedsbalanseringsutvalgets rapport (2015) og Hjelmengs særmerknader

5.5.1 Innledning

Markedsbalanseringsutvalget²⁰ ble oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet i 2014 og avga sin rapport den 24. juni 2015.²¹

Formålet med Markedsbalanseringsutvalgets arbeid var å vurdere mulighetene for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i jordbrukets verdikjede. Utvalget konsentrerte seg om Omsetningsrådets virksomhet og tilgrensende elementer ved målprissystemet.²² Evalueringen omhandlet flere elementer ved markedsbalanseringen, men bare en begrenset del av rapporten tar for seg markedsbalanseringens rettslige rammer og Omsetningsrådets regelverk. Denne vurderingen fremgår særlig av punkt 5.8 i rapportens hoveddel. I tillegg laget utvalget en vedleggsrapport som blant annet inneholder evaluering av det juridiske rammeverket. Dette er skrevet av Erling Hjelmeng, og fremgår av punkt 7 i «vedlegg til Evaluering av markedsbalansering i jordbruket».²³

Regjeringen Solberg fremholdt følgende i Meld. St. 11 (2016-2017):

«Et samlet markedsbalanseringsutvalg mente at det var nødvendig å gjennomgå regelverket knyttet til markedsbalanseringen. Det er rom for å gjennomføre endringer i markedsbalanseringen innenfor ordlyden i gjeldende omsetningslov. Det foreslås derfor ikke endringer i omsetningsloven nå».²⁴

Stortinget gav deretter følgende tilbakemelding i Innst. 251 S (2016-2017):

«Flertallet mener det ikke er behov for store omlegginger av ordningen. Flertallet ser likevel behov for å foreslå noen justeringer de ulike ordningen for å tilpasse disse til dagens behov».²⁵

Markedsbalanseringsutvalgets merknader og Hjelmengs særmerknader til Omsetningsrådets regelverk knytter seg blant annet til hjemmelsgrunnlag, struktur, klarhet og forutberegnelighet, samt forholdet til aktører utenfor markedsreguleringssystemet. Arbeidsgruppe jus vil i det følgende referere deler av kritikken.

5.5.2 Regelverkets hjemmelsgrunnlag

5.5.2.1 Innledning

Markedsbalanseringsutvalget tar utgangspunkt i at Omsetningsrådets regelverk er hjemlet i omsetningsloven § 11, og videre at rettsregler og forpliktelser på området også kan utledes fra jordbruksavtalen og annet avtalerettslig grunnlag. I tillegg kan markedsregulatorenes egne vedtekter og

²⁰ Ofte benevnt «Hjelmeng-utvalget» etter lederen, professor Erling Hjelmeng ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

²¹ Rapport: Evaluering av markedsbalanseringen i jordbruket, avgitt 24. juni 2015 (markedsbalanseringsrapporten).

²² Markedsbalanseringsrapporten s. 9.

²³ Kapittel 7, «Evaluering av juridisk rammeverk av utvalgsleder Erling Hjelmeng».

²⁴ Meld. St. 11 (2016-2017) s. 93.

²⁵ Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

praksis være relevante rettskilder på området. Hjelmeng skriver i hans særmerknader at tilfanget av rettskilder på markedsreguleringsområdet er «(...) en hybrid av flere rettslige tilnæringer».²⁶ Dette anses som problematisk på grunn av hensynet til klarhet, forutberegnelighet, hjemmelskrav, håndhevelse og kontroll, samt sammenheng og struktur i regelverket.²⁷ På denne bakgrunn mener Hjelmeng at styringsinstrumentene i markedsbalanseringssystemet er «løst hjemlet i lovverket»,²⁸ og oppsummerer med at:

«(...) det [er] på det rene at markedsbalansering bygger på en rekke styringsinstrumenter med til dels uklare innbyrdes sammenheng og uklare hjemmelsforhold.»²⁹

5.5.2.2 Forankringen i lovverket

Omsetningsloven § 11 første ledd gir Omsetningsrådet myndighet til å disponere over avgiftsmidlene. I særmerknadene beskriver Hjelmeng bestemmelsen som en løst formulert «generalfullmakt»,³⁰ og mener det er problematisk at det har utviklet seg «et eget og særpreget normsystem»³¹ under § 11 første ledd i Omsetningsloven, som «langt på vei fremstår som frakoblet fra Stortingets lovgivende myndighet».³²

5.5.2.3 Særlig om mottaks- og forsyningsplikten

Hjelmeng mener i hans særmerknader at manglende hjemmelsgrunnlag er særlig problematisk når det gjelder markedsregulatorenes mottaks- og forsyningsplikt og det stilles spørsmål ved om Omsetningsrådet har «kompetanse til å gi slike regler».³³ Det er i den forbindelse vist til at omsetningsloven § 11 første ledd etter utvalgets syn begrenser Omsetningsrådets myndighet til «anvendelse av avgiftsmidlene».³⁴ Standpunktet er således at mottaks- og forsyningsplikten er pålagt markedsregulatorene av Omsetningsrådet, noe det ikke er adgang til fordi disse pliktene ikke er «anvendelse av avgiftsmidlene». Vurderingen er videre at alternative rettslige grunnlag for mottaks- og forsyningsplikten, som avtale og praksis, ikke er tilfredsstillende hjemmelsgrunnlag for mottaks- og forsyningsplikten.

5.5.2.4 Forholdet mellom lovtekst og praksis

Hjelmeng mener i hans særmerknader at måten markedsreguleringen gjennomføres på ikke gjenspeiles i lovens ordlyd.³⁵ Imidlertid tas det et visst forbehold for at dette er politisk tilsiktet, for å oppnå den nødvendige fleksibilitet i lys av variasjoner i markedet, landbruket og den politiske situasjonen. Samtidig mener Hjelmeng at normsystemet under § 11 bærer preg av manglende standpunkt til reguleringsform. Det vises særlig til balanseringstiltakene, herunder avsetningstiltakene og produksjonsreguleringsstiltakene, som Hjelmeng mener ikke er hjemlet i regelverket, men kun gjennom avtalerettslige kompensasjonsregler.

²⁶ Vedlegget s. 77.

²⁷ Vedlegget s. 77.

²⁸ Vedlegget s. 79.

²⁹ Markedsbalanseringsrapporten s. 77.

³⁰ Vedlegget s. 79.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Vedlegget s. 78.

³⁴ Vedlegget s. 79.

³⁵ Vedlegget s. 78.

5.5.2.5 Avtalerettslig forankring

Markedsbalanseringsutvalget legger til grunn³⁶ at avtale og forskrifter, og eventuelt praksis, utgjør det rettskildemessige grunnlaget for markedsreguleringen. Det påpekes at regelverket til dels har utviklet seg i de årlige jordbruksoppkjørene og til dels gjennom regulatoriske endringer. Hjelmeng mener i hans særmerknader at avtaleinstituttet har ført an i utviklingen og at «(...) dette synes også å gjennomsyre rettsområdet ved at rettslige rettigheter og plikter fremstår som 'aksepterte' men med uklar hjemmel».³⁷ Etter utvalgets syn bidrar dette samspillet til å gjøre regelverket unødvendig komplisert og lite oversiktlig, og at dette gir seg utslag i uklarheter som er uheldige for aktørenes tillit til systemet.³⁸

I Hjelmengs særmerknader er det fremholdt at det er:

«(...) 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. Denne kombinasjonen bidrar til å forsterke de utfordringene det er redegjort for ovenfor. Det samme gjelder det faktum at forpliktelser i stor utstrekning er avtalebasert.»³⁹

5.5.3 Omsetningsrådets regelverk og forvaltningsloven

5.5.3.1 Forholdet mellom forskrifter og retningslinjer

Hjelmeng mener i hans særmerknader at Omsetningsrådets inndeling i forskrifter og retningslinjer ikke følger forvaltningslovens systematikk, og derfor heller ikke kravene til saksbehandling og kunngjøring. Hjelmeng mener videre at det ut fra forvaltningslovens definisjon av vedtak, fremstår som tilfeldig om markedsreguleringstiltak er hjemlet i forskrift eller retningslinjer.⁴⁰ Det er i denne sammenhengen vist til at «de egentlige balanseringstiltakene, dvs. avsetningstiltak og produksjonsregulering, samt andre tiltak som prognosering og informasjonsdeling» ikke reguleres i forskrift, men i retningslinjer. Problemet er ifølge Hjelmeng at det finnes eksempler på at nevnte tiltak «på selvstendig grunnlag regulerer rettigheter og plikter, slik at de i realiteten må betegnes som forskrift eller enkeltvedtak iht. fvl. § 2 første ledd, og evt. må hjemles direkte i omsetningsl. § 11 – forutsatt at denne gir tilstrekkelig hjemmel».⁴¹

Ytterligere mener Hjelmeng at markedsreguleringsforskriften inneholder bestemmelser som «etter sitt innhold neppe kan karakteriseres som forskrift, men som har mer preg av instruksjer til regulator og utdyping av regulatoroppdraget».⁴²

Oppsummeringsvis etterlyser Hjelmeng en «omstrukturering av regelverket»,⁴³ der bestemmelser som oppfyller forvaltningslovens krav til forskrift inntas i forskrift og bestemmelser som ikke gjør det inntas i retningslinjer eller et annet format.

³⁶ Markedsbalanseringsrapporten s. 77.

³⁷ Vedlegget s. 77.

³⁸ Markedsbalanseringsrapporten s. 77 og vedlegget s. 77.

³⁹ Vedlegget s. 79.

⁴⁰ Vedlegget s. 78-79.

⁴¹ Vedlegget s. 78.

⁴² Vedlegget s. 79.

⁴³ Ibid.

5.5.3.2 Kontroll og håndhevelse

Hjelmeng mener i hans særmerknader, med utgangspunkt i forvaltningsloven, at et reguleringsregime må inneholde kontrollmekanismer og sanksjoner som kontrolleres av et organ som er «uavhengig av aktørene som kontrolleres».⁴⁴ Markedsreguleringsystemet skiller seg fra dette utgangspunktet ved at pliktsubjektene har sete i «kontrollorganet» (Omsetningsrådet) og at markedsregulatorene eies av produsentene, som gjennom faglagene fremforhandler rammene for ordningene gjennom jordbruksoppgjøret. Selvreguleringen modifiseres likevel ved at Landbruks- og matdepartementet har en begrenset omgjøringsadgang.

Hjelmeng mener det er spenning mellom det avtalerettslige og det offentligrettslige grunnlaget,⁴⁵ og kontroll bør utføres og konkurransenøytralitet sikres av en offentlig kontrollinstans.⁴⁶

5.5.4 Regelverkets utforming

Som nevnt oppfatter Hjelmeng det juridiske rammeverket som ufullstendig og uryddig,⁴⁷ og oppsummerer derfor med at:

«(...) det [er] på det rene at markedsbalanseringen bygger på en rekke styringsinstrumenter med til dels uklare innbyrdes sammenheng og uklare hjemmelsforhold. Systemet bærer preg av å ha bli lappet og flikket på en rekke ganger. Denne uklare strukturen skaper til dels liten forutberegnelighet for aktørene, men gir også grobunn for konflikter og misforståelser som kunne vært unngått. Samtidig er uklarhetene selvsagt uheldige for aktørenes tillit til systemet.»⁴⁸

Hjelmeng mener at tiltakene under markedsreguleringen står i ulik stilling juridisk sett, hvilket innebærer at de må hjemles på ulike nivåer og med ulike saksbehandlingskrav.⁴⁹ I forlengelsen av dette foreslås det at Omsetningsrådets utøvelse av offentlig myndighet etter § 11 første ledd må skilles fra markedsregulators virksomhet. Derimot krever ikke konkrete regulatoroppgaver særskilt hjemmel (bortsett fra produksjonsregulerende tiltak). Regulatoroppgavene kan derfor forankres i «avtale, forskrift eller instruks – litt avhengig av rettsforholdets natur».⁵⁰

5.5.5 Kritikken om at regelverket ikke er tilpasset de funksjoner markedsreguleringsordningen er ment å ivareta

Markedsbalanseringsutvalget konkluderer med at:⁵¹

«(...) Uansett hvordan markedsbalanseringen videreføres anbefales det at omsetningsloven og forskrifter gjennomgås og at det etableres et regelverk tilpasset de funksjoner systemet er ment å ivareta. Det rettslige rammeverket fremstår i dag som så komplekst at endringer i systemet som gjennomføres ved nye avtaler, forskrifter eller retningslinjer sannsynligvis bare vil bidra til å forsterke kompleksiteten.»

⁴⁴ Vedlegget s. 80.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Vedlegget s. 78.

⁴⁸ Vedlegget s. 77.

⁴⁹ Vedlegget s. 79.

⁵⁰ Vedlegget s. 80.

⁵¹ Markedsbalanseringsrapporten s. 77 og vedlegget s. 81.

Hjelmengs anbefaling i hans særmerknader er etter dette at markedsreguleringen bør «rendyrke avsetningstiltak som en avtalebasert forpliktelse»⁵² og at såkalte «markedsplikter» bør være underlagt offentligrettslig regulering. Markedsforpliktelser er markedsregulators forpliktelser ovenfor markedet, i hovedsak forsynings- og mottaksplikten.

⁵² Vedlegget s. 81.

**DEL II: GRUNNLAGET FOR
OMSETNINGSRÅDETS
VIRKSOMHET, HERUNDER
FORHOLDET TIL
MARKEDSREGULATOR OG
SENTRAL FORVALTNING**

6 Introduksjon til del II

Omsetningsrådets rettslige status har betydning for flere forhold, herunder om Omsetningsrådet er et eget rettssubjekt eller del av staten, om det skal anses som et forvaltningsorgan eller et selvstendig organ med kompetanse til å utøve offentlig myndighet, og om det kan opptre som part for domstolene, eventuelt på vegne av staten. Det er i denne sammenheng på det rene at Omsetningsrådet har opptrådt som part i flere rettsprosesser, uten at spørsmålet om dets juridiske stilling synes å ha blitt satt på spissen.

I del II av rapporten blir det gjort noen avklaringer knyttet til Omsetningsrådets rettsstilling i markedsreguleringsammenheng. Som det vil fremgå har Arbeidsgruppe jus kommet til at Omsetningsrådet må anses som et forvaltningsorgan med frittstående stilling, men at Omsetningsrådet også utfører virksomhet som ikke er offentlig myndighetsutøvelse. At Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan med frittstående stilling betyr at rådet er en del av staten og statsforvaltningen, men at rådet ikke kan instrueres i konkrete saker og at dets avgjørelser og vedtak i bare begrenset grad kan overprøves. I del II blir det også gjort en gjennomgang av sentrale grenseflater mellom Omsetningsrådet, og andre myndigheter og aktører.

Formålet med opprettelsen av Omsetningsrådet var å skape et tvungent felleskap mellom produsentene av jordbruksvarer og produsentsamvirkene i landbruket, for å balansere tilbud og etterspørsel etter jordbruksvarer og derved redusere effektene av markedsmessige forstyrrelser. Ut fra hvordan Omsetningsrådet ble til, og til dels ut fra hvordan det har utøvd og avgrenset sin rolle i nærmere 90 år, kan det også reises spørsmål ved om i alle fall noe av det Omsetningsrådet gjør har sin rettslige forankring både i sedvane og i avtale mellom landbruksorganisasjonene og staten.

Ved avklaringen av Omsetningsrådets rettslige stilling har Arbeidsgruppe jus tatt utgangspunkt i lovteksten og forarbeidene til omsetningsloven og senere endringer av denne. Arbeidsgruppen har også sett på andre stortingsdokumenter som omhandler Omsetningsrådet og markedsreguleringen for landbruket. Forarbeidene og andre stortingsdokumenter behandles i kapittel 7.2 nedenfor. Lovforarbeidene må imidlertid også sees i sammenheng med den virksomhet som Omsetningsrådet utfører, og hva som kan anses som det eller de rettslige kompetansegrunnlagene for denne virksomheten.

I kapittel 8 nedenfor vurderes Omsetningsrådets rettslige stilling. I kapittel 9 behandles forholdet mellom Omsetningsrådet og andre forvaltningsorganer, mens de rettslige kompetansegrunnlagene for Omsetningsrådets virksomhet drøftes i kapittel 10. Disse drøftelsene har betydning for Omsetningsrådets rolle og grenseflatene mot andre forvaltningsorganer.

De utgangspunktene som presenteres i kapittel 7, gir grunnlag for å plassere Omsetningsrådet i en rettslig sammenheng (kapittel 8), for å avklare forholdet mellom Omsetningsrådet, og Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet (kapittel 9), og for å avklare markedsregulatorenes myndighetsgrunnlag og rolle (kapittel 10).

7 Rettslig plassering

7.1 Innledning

Som vist i del I kapittel 5 er omsetningsloven gjennomgått flere ganger. Imidlertid inneholder ikke disse gjennomgangene en fullstendig analyse av sammenhengene i markedsreguleringsystemet, herunder Stortingets føringer for ordningen, og samspillet mellom aktørene.

Som nevnt i kapittel 6 mener Arbeidsgruppe jus at en slik analyse er helt essensiell for å forstå de rettslige og faktiske sammenhenger i ordningen, og derved berede grunnen for riktige rettslige løsninger. Slik klargjøring er dels avgjørende for å holde praksis og regeltilpasninger i samsvar med lovgivers intensjoner, dels for å synliggjøre balansen i et system der selv små regelendringer og maktforskyvninger vil kunne svekke muligheten til å nå de mål som Stortinget ønsker.

Ved en analyse som nevnt foran er det selvsagt naturlig å ta utgangspunkt i omsetningsloven med forarbeider og andre relevante dokumenter som er behandlet av Stortinget (kapitlene 7.2.1 og 7.2.2). I tillegg spiller de avtaler som regulerer forholdet mellom jordbruket og staten, herunder ansvarsfordelingen mellom aktørene, en betydelig rolle. Disse avtalene blir presentert i (kapittel 7.2.3). Deretter gis det en oversikt over jordbrukets ansvar for markedsreguleringsordningen (kapittel 7.2.4).

7.2 Rettslige utgangspunkter

7.2.1 Omsetningsloven

Lov av 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven), gir det rettslige grunnlaget for å nytte omsetningsavgift på jordbruksvarer til markedsregulering i jordbruket.

Omsetningsrådets sammensetning er bestemt i omsetningsloven § 2. Landbruks- og matdepartementet oppnevner Omsetningsrådet etter forslag fra de organisasjoner og institusjoner som har sete i rådet. Ettersom jordbruket selv har ansvaret for å holde markedet for jordbruksvarer i balanse, har jordbruket seks av de elleve plassene i rådet.

Kompetansen etter omsetningsloven er delt. Omsetningsrådet har enekompetanse til å fatte vedtak om bruk av omsetningsavgift etter loven § 11 første ledd, jf. § 1. Rådets vedtak kan ikke påklages. Vedtakene kan heller ikke omgjøres av departementet med mindre det er «i strid med lov, føresegner eller gjeldande jordbruksavtale» eller Kongen når det er «i strid med samfunnsinteresser». De øvrige kompetansebestemmelser i loven ligger under Landbruks- og matdepartementet eller Kongen, men er i noen grad delegert videre.

Omsetningsloven § 11 første ledd lyder slik:

«Dei pengane som kjem inn etter § 5 og § 5 a går til eit serskild fond for kvar avgift og kan berre nyttast etter vedtak av Omsetningsrådet¹ til å fremja umsetnaden av vedkomande varor. Pengane vert styrde av rådet».

Rådets vedtak må ligge innenfor omsetningslovens formål, jf. loven § 1:

«Fyremålet med lova er gjennom samyrke å fremja umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønsaker, frukt og bær».

7.2.2 Omsetningslovens forarbeider med videre

Omsetningsloven har vært endret en rekke ganger og det er derfor et betydelig antall forarbeider. Forarbeidene er den sentrale kilden for forståelsen av markedsreguleringsordningen, og for forholdet mellom staten og aktørene i landbruket, fordi de gir uttrykk for Stortingets vilje både opprinnelig da loven ble vedtatt og ved senere justeringer. Til forskjell fra tidligere utredninger har Arbeidsgruppe jus funnet det hensiktsmessig med en omfattende gjengivelse av forarbeidene, for å synliggjøre kildematerialet som utredningen bygger på. Forhåpentlig kan dette bidra til mer ro omkring Omsetningsrådets rettslige stilling og aktørenes rolle i markedsreguleringsystemet i fremtiden.

7.2.2.1 Omsetningsloven av 1930 – Ot.prp. nr. 49 (1930)

Omsetningsloven av 6. juni 1930 ble gitt som en midlertidig kriselov for å avverge økonomisk kollaps i jordbruket, som følge av stor tilgang på billig utenlandsk mat. Det var ikke tvilsomt at jordbrukets egne produsentsamvirker kunne ha gjennomført markedsregulering på egen hånd uten lovregulering. Imidlertid erkjente man at en slik oppgave ville bli for byrdefull for samvirkene uten muligheter for kostnadsdekning gjennom en produsentavgift på omsetning av all råvare som var omfattet av ordningen. Den nærmere begrunnelsen for loven fremgår av proposisjonens side 3:

«(...) stoda for jordbruket er so vanskeleg at departementet ikkje kan forsvara å rå til at saka står ut til neste år. Prisane på dei fleste jordbruksvaror er gått så langt ned at dei ikkje ligg svært mykje over prisane fyre krigen, og for sume varor er prisane her i landet lågare enn prisane i verdsmarknaden. Grunnen til dette siste er for ein stor part at det skortar på samskipnad i jordbruket, og det har difor i den siste tida vore gjort eit energisk arbeid for gjenom samskipnad å betra umsetninga av jordbruksvaror. Men vilkåret for at dette arbeidet skal lukkast, er at samskipnaden kan få dei pengane som trengst utan at det fell for tungt for dei einskilde medlemene. Dei som har kome med lovframlegget meiner at dette vanskeleg vil lukkast dersom det ikkje vert høve til å tilplikta ein større part av produksjonen å vera med å bera kostnaden, og departementet er samd i dette. Det er nokk so at ein produsent på denne måten kan få å svare ei avgift mot sin vilje, men då pengane skal brukast til å betra umsetninga av jordbruksvaror, vil dei koma produsentane sjølve til gode. (...)

(...) slik som avgifta er tenkt etter departementet sitt utkast, kan det ikkje segjast at dette er ei avgift til staten. Avgifta går ikkje inn i statskassa eller nokor underavdeiling av statskassa, men går til vedkomande samskipnader av fleskeprodusentar og mjølkeprodusentar. (...)

Det er departementet sin fyresetnad at pengane skal brukast til arbeidet for ei rasjonalisering av umsetninga og ei utjamning av tilførsla til den innanlandske marknaden, soleis til samskiping og styringsutgifter, til anlegg og drift av kjølehus og lagerhus m.v. (...) Ein har funne at det samsvarar best med dei prinsipp som ligg til grunn for lova, at medlemene av rådet so langt råd er, vert nemnde opp av samskipnadene sjølve. Men til varetaking av dei ålmenne umsyn bør ein av medlemene nemnast opp av Selskapet for Norges Vel. (...)

7.2.2.2 Omsetningsloven av 1930 – Innst. O. XXII (1930)

Den midlertidige omsetningsloven ble vedtatt av Stortinget, men Arbeiderpartiets støtte til loven ble gitt under forutsetning av:

«(...) at disse avgifter anvendes utelukkende til å fremhjelpesamvirkeorganisasjoner for omsetning av de i loven nevnte landbruksprodukter for derved å få bort mellemmannsvesenet ved omsetningen av landbruksvarer, som nu virker fordyrende for disse varer. Ved at omsetningen av landbruksvarer blir organisert efter samvirkeprinsippet vil ikke det bare ha den fordel, at omsetningsutgiftene blir mindre, men at disse samvirkeorganisasjoner også vil kunne føre en mere betryggende kontroll med varens

kvalitet, så at man derigjennem kan fremme arbeidet for gode kvalitetsvarer enn det er mulig å få istand gjennom den private omsetning, hvor hele omsetningen er vilkårlig både for produsent og forbruker.

Dette synet for lovens oppgave er blitt mere tydeliggjort ved forslaget om, at ordene «gjenom samyrke» er inntatt i § 1. (...)».

Den øvrige delen av flertallet motsatte seg ikke tilføyelsen, men fremholdt på side 8 at:

«Komiteens medlemmer, f o r m a n n e n, G j ø l s t a d og L y k k e ser ingen realitetsforskjell ved den tilføielse som er bragt i forslag. Det er klart at de forholdsregler, som loven tar sikte på alene kan gjennomføres ved et intimt samarbeide mellom produksjonens og omsetningens organer, og de vil derfor ikke motsette sig at ordene «gjenom samyrke» føies inn».

7.2.2.3 Omsetningsloven av 1936 – Ot.prp. nr. 49 (1936) og Innst. O. XXIII (1936)

Omsetningsloven av 1930 ble erstattet av en ny midlertidig omsetningslov i 1936. Det var «fyrst og fremst (...) praktiske omsyn» som lå bak den nye loven, i forbindelse med at det ble gjennomført en del endringer og tilpasninger ut fra erfaringene siden lovens ikrafttreden. I beskrivelsen av Omsetningsrådets oppgaver fremholdt departementet at:

«(...) oppgåvone til Omsetningsrådet ikkje berre er fagleg rådgjevande, men i like stor mun administrative og iverksetjande. Etter lova skal rådet gjeva utgreiding og koma med framlegg um dei tiltak som bør setjast ut i livet for å fremja fyremåla med lova og elles koma med framlegg til umsetningsavgifter og utjamningsavgift på mjølk, avgifter som ein kan påleggja produsentane uten omsyn til um dei er medlemer av nokon av dei organisasjonane som er nemnt i lova, eller um dei står utenfor. Rådet har vidare til oppgåve å styra med dei avgiftene som vert pålagde etter lova og skal elles sjå etter at avgiftene vert nytta i samsvar med fyresetnadene. Rådet er ført til å taka ymse rettslege avgjerder (...). Rådet skal òg godkjenna utrekningsgrunnlaget for utjamningsavgiftene og kan fastsetja avgiftssummen etter sitt skyn dersom det ikkje ligg fyre slike opplysningar at storleiken på avgifta kan fastsetjast fullvisst. Endeleg har Omsetningsrådet makt til å driva inn avgifta og føra tilsyn med at fyresegnene for å krevja inn avgifta vert haldne. Rådet skal òg føra tilsyn med rekneskapene og verksemda til dei institusjonane som tek imot tilskot av umsetningsavgiftene.

Gjeremåla til rådet er soleis mange. (...)».

Den nye omsetningsloven ble vedtatt av Stortinget uten merknader som avviker fra proposisjonen, se Innst. O. XXIII (1936).

7.2.2.4 Ot.prp. nr. 56 (1945-46) og Innst. O. nr. 144 (1946)

I juni 1945 ble det gitt en midlertidig lov som utvidet omfanget av råvarer det kunne legges omsetningsavgift på. Denne endringen ble gjort permanent i 1946, likevel slik at selve loven fortsatt var midlertidig. Av begrunnelsen for lovendringen fremgår det at:

«Departementet er samd i at det – slik som nå er tilfellet etter mellombils rettarbot⁵³ frå 12 juni 1945 – bør gjevast høve til å krevja opp avgift på omsetninga av kjøtt av storfe og kalv, av pelsdyrskinn og frukt og grønnsaker, (...). Det er ei viktig oppgåve å skapa betre orden

⁵³ Dvs. lovendring.

og plan i omsetninga av desse varene og ein meiner dette best kan fremjast gjennom samyrketiltak som produsentane set i verk. (...)).

For å unngå at loven ble for komplisert i kjølvannet av utvidelsen til å omfatte flere råvarer, fikk Landbruksdepartementet kompetanse til å fastsette de nærmere reglene for innkrevningen:

«(...) For ikkje å overlesse lova med for mange detaljer, meiner ein det bør gjevast departementet fullmakt til å fastsetja oppkrevjingsreglane. Etter framlegget fell difor § 5 burt, medan dei ålmenne føresegner for oppkrevjinga er inntekne i § 7 og føresegner om oppgåveplikt m.m. i § 8».

Stortinget vedtok lovforslaget uten merknader som avviker fra proposisjonen, se Innst. O. nr. 144 (1946).

7.2.2.5 Ot.prp. nr. 65 (1954)

I 1954 ble det fremmet et forslag om å gjøre omsetningsloven permanent. Begrunnelsen fremgår av Landbruksdepartementets høringsbrev av 6. august 1954:

«Den opprinnelige omsetningslov av 6. juni 1930 var et ledd i statsmaktenes tiltak til å avhjelpe krisen i jordbruket. Så vel denne loven som den någjeldende lov av 10. juli 1936 ble derfor gitt som midlertidige. Som forholdene ligger an i jordbruket, vil det imidlertid også utenom tiltak til ordning av krisebetonte forhold være til stede et behov for en regulering av markedstilførslene. En slik regulering vil være både i produsentenes og forbrukernes interesser ved å skape jevnere markedstilførsler til mer stabile priser.

Departementet mener derfor at loven bør opprettholdes i tiden fremover. Når den imidlertid da må sees som en lov av mer permanent karakter og går inn som et fast ledd i statens tiltak til fremhjelp av jordbruket anser departementet det riktig å øke Stortingets direkte innflytelse såvel når det gjelder omfanget av de tiltak som skal settes i verk som når det gjelder tilsynet med gjennomføringen av tiltakene. Samtidig antar en da at Omsetningsrådets sammensetning bør endres til at det også gir et bedre uttrykk for de samfunnsmessige interesser loven representerer».

Samtidig tok departementet initiativ til å avklare to spørsmål av stor betydning:

«To punkter i loven har til dels vært skyld i misforståelser og uenighet om dens formål. Det ene er uttrykket 'gjennom samyrke' i lovens § 1. det andre er bestemmelsen i § 11 om at 'dei pengane som kjem inn ved avgiftene eig vedkomande næringsssamskipnader'. Departementet anser det riktig å bringe klarhet i forståelsen av disse punkter i samsvar med den forståelse av dem som departementet også tidligere har gitt uttrykk for».

I lovproposisjonen ble det gitt en nærmere begrunnelse for hvorfor omsetningsavgiften ikke var samvirkeorganisasjonenes eiendom, slik det opprinnelig hadde vært lagt til grunn. Landbruksdepartementets fremholdt her at (s. 8 ff.):

«1. Dei avgifter som vert pålagde etter omsetningslova skal nyttast til føremål som gagnar omsetninga i det heile av den vara som det er lagt avgift på. Tiltaka må såvel vera til bate for dei som er med i produsentanes samyrkeorganisasjonar som for dei produsentar som ikkje har slutta seg til desse. Det vil ikkje vera i samsvar med lova eller grunnlova om produsentar som ikkje er medlem av samyrkeorganisasjonane skulle vera med å svara avgifter som vart nytta til å gjeva medlemene av samyrkeorganisasjonane ein serfyremun, t.d. ved at avgiftene vart nytta til å dekkje forretningsmessige utgifter samyrkeorganisasjonane har ved den ordinære omsetning av vedkomande vare. Dette har

fleire ganger vore halde fram. I St. meld. nr. 37 for 1933 'Om Omsetningsrådets virksomhet og regnskap m.m.' sa departementet m.a. om bruken av fleskeavgiften:

'Hvad driftstap angår må man nøie holde fra hverandre centralens kommersielle virksomhet og dens faglige og markedsregulerende virksomhet. Den kommersielle virksomhet må forutsettes å skulle bære sig selv og salgsprovisjon og annen godtgjørelse må beregnes derefter.

Avgiften vil således ikke kunne anvendes til å dekke tap oppstått som følge av, at centralen i konkurranseøiemed beregner sig for lav provisjon eller annen godtgjørelse eller betaler sine medlemmer for høi pris eller tilstår dem andre fordeler, som efter god forretningsskikk ikke er tilstedelig. Fleskecentralens regnskaper må derfor oppstilles slik, at det klart fremgår, hvad der vedkommer den forretningsmessige virksomhet og hvad der må henføres til den faglige eller markedsregulerende side. (...)'.

I St. meld. nr. 11 for 1938 'Om Omsetningsrådets virksomhet og regnskap for året 1937' vart det vidare sagt:

'Departementet skal bemerke at ved spørsmålet om hvad omsetningsavgiften kan nyttes til, må man ta i betraktning at avgiften ikke bare er pålagt medlemmene av vedkommende omsetningsorganisasjon, men også utenforstående produsenter. Efter departementets opfatning må avgiftene derfor anvendes til slike formål som i såvidt mulig like grad kommer medlemmene som ikke medlemmene til nytte. I første rekke vil det da være markedsreguleringen som bør fremmes ved omsetningsavgiften'.

Til disse merknader vart det ikkje gjort innvendingar frå Stortinget si side.

Ei onnor sak er det at samyrkeorganisasjonane er ein naturleg føresetnad for gjennomføringa av dei tiltak som kan bli sett i verk etter lova. (...)

§ 11 i lova fastset at dei pengane, som kjem inn ved avgiftene, eig vedkomande næringssamskipnader, og Omsetningsrådet styrer pengane til framhjelp for dei føremåla som er nemnde i § 1.

Føresegna om eigedomsretten til pengane skulle tene til å fastslå at avgifta ikkje er nokon skatt til Staten som kjem inn under reglane i prgf. 75 i Grunnlova om skattar. Som professor Skeie og har gjort merksam på i skriftet sitt 'Organisasjon og lovgivning til hjelp i jordbrukskrisen' (side 91), er det urett å seia at det er organisasjonane som eig avgiftene. (...)

I tillegg ble det presisert at Omsetningsrådet er øverste myndighet, og dermed ikke står i noe underordningsforhold til Landbruksdepartementet når det gjelder iverksettelse av tiltak som finansieres ved bruk av omsetningsavgiften:

«2. Når det gjeld råderetten over avgiftsmidlane innanfor den ramma som er nemnd under 1 er Omsetningsrådet heilt suverent. Korkje Tilsynsutvalget eller departementet kan gripe inn mot eit vedtak som ligg innanfor føremålet med lova».

Ytterligere ble jordbrukets flertall i Omsetningsrådet foreslått videreført, men supplert med en representant fra «det offentlege» og «Forbrukarrådet». Bakgrunnen for utvidelsen var at:

«(...) det vil vera gagnleg for verksemda i rådet at det fær eit breiare grunnlag som gjer det mogleg å drøfte sakene ut frå ein vidare synsstad. (...)

Som før nemnt legg departementet stor vekt på at Omsetningsrådet har ein samansetning som i seg sjølv inneber garantier for ei objektiv handsaming av sakene og som tener til å gjeva det ei sterkare stilling i folket. I tillegg til at det offentlege blir representert i rådet meiner departementet da at det også er grunn til å styrke forbrukaranes representasjon i rådet. (...) Det kan hjelpe til at forbrukarane og produsentar bedre forstår dei synspunkt kvar har og skape større tillit mellom dei (...).

7.2.2.6 Innst. O. V. (1956)

Etter en utsettelse i Innst. O. nr. 125 (1955), ble forslaget om å gjøre omsetningsloven permanent realitetsbehandlet i 1956. Stortinget var da «enig i at omsetningslovens midlertidige preg nå fjernes». Det ble understreket at loven «ble til under en økonomisk krise, som også var en avsetningskrise for jordbruket». Imidlertid var det fortsatt behov for loven fordi:

«(...) erfaringene har vist at også under mer normale forhold har loven vært nyttig og nødvendig for en rasjonell omsetning av en rekke jordbruksvarer. Lovens ramme er da også etter hvert blitt utvidet til å omfatte stadig flere produkter. Jordbruksproduksjonen foregår hos oss på et meget stort antall overveiende små enheter, som samtidig er både hjem og produksjonssted. Denne næring har derfor et behov for lovhjemlet støtte til utbygging av omsetnings- og reguleringsvirksomhet gjennom omfattende salgsorganisasjoner».

Stortinget fastholdt også at jordbruket fortsatt skulle utgjøre flertallet i Omsetningsrådet og derved ha «hovedansvaret for at avgiftsmidlene blir brukt på en samfunnsgagnlig måte». Det ble i den forbindelse understreket at:

«(...) komiteen kan ikke se at utviklingen av omsetningsformene for jordbruksvarer har gitt nevneverdig grunnlag for kritikk på samfunnsmessig grunnlag, eller at de anker som enkelte ganger er kommet fra produsenter som står utenfor organisasjonene, fra forretningshold eller forbrukerne, er særlig godt underbygget. Bare på ett område, for melk, er omsetningen overtatt tilnærmet fullstendig av jordbrukets omsetningsorganisasjoner. Det er anerkjent at på dette felt er omsetningsomkostningene brakt ned meget vesentlig, og at de priser som er fastsatt gjennom forhandlinger med staten eller av prismyndighetene er blitt overholdt meget nøye. For de andre vareslags vedkommende blir fremdeles en større eller mindre del omsatt av andre enn organisasjonene, og det kan ikke påvises noen spesiell grunn til at ikke disse forretningsdrivende fortsatt vil beholde en rimelig del av omsetningen eller at konkuransmomentet er redusert så sterkt at prisene til forbrukerne av den grunn blir unødig høye.

K o m i t e e n kommer derfor alt i alt til den konklusjon at en revisjon av omsetningsloven ikke bør berøre de prinsipper som har vært rådende for lovens iverksettelse eller for praktiseringen av den hittil».

Det ble videre presisert at «rådet selv velger sin formann og varaformann», men at «departementet (...) skal nevne opp ett medlem med varamann» og at «Forbrukerrådet får ett medlem med varamann». Bakgrunnen til at Stortinget under tvil kom til at departementet skulle få et sete i rådet var:

«(...) at en slik ordning vil kunne medvirke til å skape god gjensidig kontakt mellom rådet og departementet, og for øvrig innebærer praktiske fordeler. K o m i t e e n tilrår derfor at departementet får oppnevne ett medlem av rådet».

Endelig avklarte Stortinget begrepet «gjennom samyrke» i lovens § 1 samt spørsmålet om eierskap til avgiftsmidlene:

«(...) En er enig i at ordene ‘gjennom samyrke’ beholdes i formålsparagrafen. Jordbrukets omsetningsorganisasjoner, som er bygget opp som samvirkeforetak, er en avgjørende forutsetning for hele omsetningslovsystemet. Det bør derfor fremgå at det er gjennom samvirke arbeidet med forbedring av omsetningen av jordbruksprodukter skal foregå med hjemmel i denne loven».

«for å tydeliggjøre at avgiftsmidlene bare kan nyttes på det spesielle felt hvorfra de er oppkrevd, finner komitéen det formålstjenlig at første setning i proposisjonens ordlyd tilføyes ordene ‘for vedkomande varor’. – At dette prinsipp blir utvetydelig fastslått, skal dog etter komitéens mening ikke være til hinder for at Omsetningsrådet, slik som praksis har vært, stiller til rådighet visse beløp av avgiftsmidler for tiltak av felles interesse for de respektive organisasjoner. (...)».

7.2.2.7 Ikraftsettelse av forvaltningsloven – Ot.prp. nr. 27 (1968-69)

Landbrukskomitéen uttalte i Innst. O. V. (1956) at «Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan for de avgiftsmidler som kommer inn (...)». Utsagnet ble imidlertid ikke satt i en nærmere sammenheng eller presisert på annen måte.

Spørsmålet om Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan i forvaltningslovens forstand ble heller ikke problematisert ved ikraftsettelsen av forvaltningsloven. Imidlertid tilsier omtalen av Omsetningsrådet at man anså Omsetningsrådet som et slik forvaltningsorgan. Det vises til proposisjonens kapittel IV punkt 34, der det er fremholdt følgende:

«Etter § 10 første ledd kan departementet gi Omsetningsrådet rett til å sette forbud mot salg av melk fra en produsent eller en bedrift som i 2 måneder ikke har betalt skyldig avgift. Før Omsetningsrådet treffer vedtak, skal det etter bestemmelsen i § 10 sjette ledd gi produsenten eller bedriften adgang til å uttale seg. Etter sjuende ledd kan Omsetningsrådets avgjørelse ankes inn for departementet, som kan omgjøre avgjørelsen dersom departementet finner den urimelig. Klagefristen er to uker.

Landbruksdepartementet har uttalt at bestemmelsen i sjette ledd må kunne erstattes med forvaltningslovens bestemmelser om forhåndsvarsling, og at bestemmelsene i sjuende ledd også kan utgå, da forvaltningslovens alminnelige bestemmelser skulle være fyllestgjørende.

Justisdepartementet vil etter dette tilrå at § 10 sjette og sjuende ledd oppheves.

Etter § 11 skal de avgifter som kommer inn, gå til særskilte fond for hver avgift. Midlene kan bare nyttes etter vedtak av Omsetningsrådet til å fremme omsetningen av vedkommende varer. 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.

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».

7.2.2.8 Ot.prp. nr. 30 (1970-71) og Innst. O. nr. 53 (1970-71)

I ovennevnte proposisjon ble det foreslått å inkorporere Kraftförfondet i Omsetningsrådet. Landbruksdepartementet fastholdt i forbindelse med «overgang[en] til felles forvaltning» at Omsetningsrådet «ikke (...) skal stå i noe generelt underordningsforhold til departementet».

Det ble videre presisert at markedsreguleringsansvaret «påhviler jordbruksavtalepartene gjennom arbeidet i omsetningsrådet» og at rådet derfor:

«(...) må få generell fullmakt til å gjennomføra markedsregulerande tiltak på grunnlag av dei reglar og retningslinjer som er fastlagde i jordbruksavtala. Eit vilkår for dette må vera at dei to faglege jordbruksorganisasjonane er representerte i Arbeidsutvalget av omsyn til det ansvar dei to organisasjonane har påtatt seg etter jordbruksavtala. Det same gjeld Landbruksdepartementets representant».

Stortinget sluttet seg til Landbruksdepartementets vurderinger i Innst. O. nr. 53 (1970-71).

7.2.2.9 Innst. S. nr. 186 (1980-81)

I denne innstillingen behandlet Landbrukskomitéen St. meld. nr. 26 om markedspolitikken for jordbruksvarer. Bakgrunnen for meldingen var Bjellaanesutvalgets innstilling i NOU 1975: 27 (se kapittel 5.2 foran). I meldingen fremholdt departementet blant annet at:

«Omsetningsrådet er det sentrale forvaltnings- og administrasjonsorgan for markedsregulering. Det har som oppgave å forvalte midlene fra omsetningsavgiften og midler til markedsregulering over jordbruksavtalen. Rådet engasjerer seg generelt ikke i gjennomføringen av de enkelte tiltak. Det framgår klart av Omsetningsloven at det ikke har vært forutsetningen. De markedsregulerende tiltak settes i verk gjennom en landsomfattende samvirkeorganisasjon på vedkommende område. Rådet har vedtatt retningslinjer og gitt fullmakt til organisasjonene til å sette i verk mer eller mindre standardtiltak innen de ulike produktsektorene. (...)».

Landbrukskomitéen understreket først at:

«Innføring av Omsetningsloven og utviklingen av ordningene for markedsføring og markedsregulering har vært avgjørende forutsetninger for gjennomføringen av landbrukspolitikken og avtaleverket i jordbruket. (...)»

Jordbrukets faglige og økonomiske organisasjoner har sentrale oppgaver i gjennomføringen av jordbruksavtalene og dermed et betydelig ansvar også for markedsreguleringen og tilførselene til markedet av viktige jordbruksvarer av tilfredsstillende kvalitet. (...)»

K o m i t é e n har merket seg departementets understreking av den gjensidige avhengighet mellom markedspolitikken og den generelle landbrukspolitikken. I videste forstand omfatter markedspolitikken en lang rekke virkemidler med sikte på å tilpasse mengden og utvalget av jordbruksvarer til forbruket slik at målene for produksjonen av jordbruksvarer kan oppfylles samtidig som også de andre målene for landbrukspolitikken kan nåes. (...)»

K o m i t é e n mener det er nødvendig at produsentene gjennom sine samvirkeorganisasjoner har hånd om en så stor del av førstehåndsomsetningen at formålet med markedsreguleringen kan oppfylles. (...)»

K o m i t é e n er enig med departementet i at landbruksorganisasjonene fortsatt bør ha flertall i Omsetningsrådet».

«Videre bearbeiding av jordbruksvarer etter førstehåndsomsetningen» skal imidlertid:

«(...) foregå ut fra vanlige prinsipper for fri markedskonkurransen. (...) K o m i t é e n går ut fra som en forutsetning at deltakelse i markedsreguleringen ikke i seg selv må gi konkurransefortrinn».

Landbrukskomitéen la ellers til grunn at omsetningslovens formål «må ligge fast», men at loven likevel kan:

«(...) utbygges på en måte som gir adgang til å fastsette nærmere forskrifter om tiltak og virkemidler for å oppfylle lovens målsetting».

7.2.2.10 Ot.prp. nr. 69 (1980-81) og Innst. O. nr. 56 (1980-81)

Nærværende proposisjon er en oppfølging av Innst. S. nr. 186 (1980-81) og inneholder blant annet forslag om endring av Omsetningsrådets sammensetning og om forskriftshjemmel for godkjenning av markedsregulator(er). Det er blant annet fremholdt at:

«Den viktigaste delen av dei marknadstiltaka som Omsetningsrådet set i verk er heimla i jordbruksavtalen. Ein finn det difor rett at Forbrukar- og administrasjonsdepartementet får ein representant (...)».

Endringsforslagene ble vedtatt uten endringer eller avvikende merknader ved Stortingets behandling av Innst. O. nr. 56 (1980-81).

7.2.2.11 Innst. S. nr. 132 (1989-90)

I innstillingen behandles St.meld. nr. 8 (1989-90), som gjelder Omsetningsrådets virksomhet og regnskap for 1986 – 1987. Her ble Omsetningsrådets sammensetning drøftet på nytt, og det ble foreslått at Landbruksdepartementet «oppnevner Omsetningsrådets medlemmer og leder/nestleder». Det ble også presisert at rådet skal sikres en «rimelig kjønnsmessig balanse».

I tillegg ble Landbruksdepartementet bedt om å vurdere en klagerett «på Omsetningsrådets mer prinsipielle vedtak». Det ble i den forbindelse særlig vist til:

«(...) Innst. S. nr. 186 for 1980-81 fra landbrukskomiteen om markedspolitikken for jordbruksvarer hvor komiteen uttaler:

‘Komiteen går ut fra som en forutsetning at deltakelse i markedsreguleringen ikke i seg selv må gi konkurransefortrinn – verken for samvirkeide eller privateide bedrifter som deltar i markedsreguleringen. Det er videre en forutsetning at reguleringslagre disponeres slik at konkurransen mellom private og samvirke ikke forvris. Omsetningsrådet må ha ansvar for å kontrollere at disse forutsetningen overholdes’.

Dette flertallet vil be vurdert om tilsynsutvalget i sitt arbeid kan gi økt prioritet til overvåkning av konkurransenøytralitet».

7.2.2.12 Ot.prp. nr. 67 (1990-91)

I proposisjonen fulgte Landbruksdepartementet opp de føringer som Stortinget hadde gitt i Innst. S. nr. 132 (1989-90). Adgangen til å oppnevne Omsetningsrådets medlemmer ble overført fra medlemmene selv til Landbruksdepartementet utelukkende for å sikre en bedre kjønnsfordeling. Imidlertid skulle oppnevningen fortsatt skje etter forslag fra medlemmenes egne organisasjoner:

«(...) Medlemene i Omsetningsrådet har hittil blitt peika ut av organisasjonane, blant anna avdi medlemene har måtta ta avgjerder av stor økonomisk tyding for sine respektive organisasjonar. Under det noverande systemet finst det ingen instans som kan justere samansetjinga for å oppnå ei betre kjønnsfordeling når fordelinga vert sett på som urimeleg.

Organisasjonane sine omsyn er viktige, men desse må bli balansert mot dei ålmenpolitiske omsyna som ligg bak avgjerdene om kjønnsfordeling i offentlege utval

Ein finn det difor rett at Landbruksdepartementet oppnemner medlemer og leiar/nestleiar i Omsetningsrådet. Dette vil skje etter framlegg frå organisasjonar og institusjonar som er med i rådet. Med denne endringa vil det vera mogleg i framtida å kunne sikra ei rimeleg kjønnsfordeling i rådet. Oppnemningsmåten vil også verte brakt på line med det som gjeld for andre offentlege råd og utval. (...)».

Departementet vurderte vidare om det skulle gis en klageadgang over Omsetningsrådets vedtak, men kom til at dette ikke var hensiktsmessig. Imidlertid ble det foreslått en snever adgang til å omgjøre rådets vedtak under nærmere bestemte forutsetninger:

«Omsetningsrådet har ei uavhengig stilling i høve til departementet. Omsetningsrådet må i mange samanhengar gjera vedtak som må verta sett i verk på kort varsel, til dømes marknadsreguleringstiltak.

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

Landbruksdepartementet ser likevel trong for å innarbeide i lova ein klar heimel for å gjera om vedtak dersom vedtaka er i strid med lov, føresegner, gjeldande jordbruksavtale eller med viktige samfunnsinteresser. Dette vil også gje dei som ønskjer å få eit vedtak omgjort eit klart formelt grunnlag for å be om dette.

Departementet foreslår difor at ein heimel for å omgjera Omsetningsrådet sine vedtak vert teken inn i § 11 i Omsetningslova. Ein slik heimel er det i jordbruksavtala (avtala sin § 6.5), og ein vil med dette få same grunnlag for omgjerung anten det gjeld bruk av middel over jordbruksavtala eller det gjeld bruk av avgiftsmiddel».

7.2.2.13 Innst. O. nr. 29 (1991-92)

I innstillingen behandlet Landbrukskomitéen departementets forslag i Ot.prp. nr. 67 (1990-91). Det ble blant annet fremholdt at:

«K o m i t e e n s f l e r t a l l (...) er tilfreds med departementets raske oppfølging av Innst. S. nr. 132 for 1989-90, og at de endringer flertallet der fremmet alt vesentlig er konkretisert (...).

K o m i t e e n s f l e r t a l l (...) har merket seg departementets forslag til § 11 fjerde ledd om at departementet kan gjøre om vedtak dersom vedtaket er i strid med loven osv. Komiteen reiste i Innst. S. nr. 132 for 1989-90 spørsmål om retten til å anke, og f l e r t a l l e t har ingen merknader til at dette blir fulgt opp ved at departementet kan gjøre om vedtak slik det er fremmet i § 11. (...)».

7.2.2.14 Ot.prp. nr. 5 (1996-97) og Innst. O. nr. 19 (1996-97)

Denne proposisjonen og Innst. O. nr. 19 (1996-97) omhandler ny markedsordning for melk, og anses å ha begrenset betydning for denne rapporten.

7.2.2.15 Ot.prp. nr. 12 (1999-2000) og Innst. O. nr. 29 (1999-2000)

Proposisjonen omhandler samordning av den «sentrale forvaltningen av landbruksvirkemidlene». I proposisjonen presenteres først Omsetningsrådets ansvar før endringen:

«Omsetningsrådets viktigste oppgaver er å foreslå, og deretter gjennomføre tiltak til å fremme omsetningen av en rekke landbruksvarer (...). Etter § 5 første ledd foreslår rådet omfanget av de omsetningsavgiftene på jordbruksvarer som ilegges av Landbruksdepartementet med hjemmel i samme paragrafs andre ledd. Etter § 11 første ledd er rådet videre gitt myndighet til å forvalte de avgiftspengene som er krevet inn. Med andre ord innebærer dette at rådet er ansvarlig for gjennomføringen av markedsreguleringstiltakene for jordbruksvarer. I medhold av bestemmelsen har Omsetningsrådet fastsatt detaljerte retningslinjer for anvendelsen av avgiftsmidler innenfor de ulike landbrukssektorene.

Omsetningsrådet er også delegert en rekke andre forvaltningsoppgaver. I hovedsak gjelder dette oppgaver knyttet til forvaltning av tilskudd fastsatt i jordbruksavtalen samt prisutjevningsordningen for melk (...).

Videre presiseres det at Omsetningsrådets ansvar ikke endres som følge av omleggingen og at rådet fortsatt skal ha faglig styringsrett overfor sekretariatet. For øvrig når det gjelder forholdet til sekretariatet er det blant annet fremholdt at:

«Samordningen vil innebære at Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet, og at sekretariatsfunksjonen blir en statlig oppgave (jf. St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 6 (1998-99), s. 30-31). Det forutsettes at Omsetningsrådet som partssammensatt organ fortsatt vil inneha de fullmakter som fremgår av omsetningsloven. Innenfor de områder hvor rådet har fullmakt vil således den nye virksomheten utføre nødvendige sekretariatsoppgaver. (...) På disse områdene vil rådet ha faglig styringsrett overfor institusjonen, og institusjonen vil måtte opptre med tilstrekkelig faglige uavhengighet i forhold til departementet. (...)

Omsetningsrådet har i lang tid hatt eget sekretariat og dekket kostnadene over omsetningsavgiften, mens utgiftene som har påløpt i forbindelse med forvaltningen av de statlige tilskuddsordningene er dekket ved belastning av ordningene. Statens ansvar for sekretariatsfunksjonen bør derfor fastsettes i loven, samtidig som det fastsettes at staten kan kreve refusjon i omsetningsavgiftsmidlene for utgiftene i forbindelse med arbeidet. (...)

Sekretariatet vil i tillegg til å forberede saker for rådet og arbeidsutvalget, fortsatt utføre en rekke arbeidsoppgaver på vegne av rådet. Som beskrevet ovenfor vil hovedoppgavene her være oppfølgingen av de vedtak som fattes, herunder forestå utbetalingen av markedsreguleringsmidler (jf. § 11 første ledd). I tråd med dette, legges det til grunn at rådets faglige instruksjonsmyndighet over sekretariatet forblir uendret, og at oppgavene utføres i henhold til de fullmakter som Omsetningsrådet gir. (...).

En forskjell fra tidligere er likevel at Omsetningsrådet etter den nye ordningen kan tildeles nye oppgaver uten særskilt lovhjemmel. Begrunnelsen for dette er at ettersom:

«(...) Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet og tilskuddsforvaltningen kan delegeres på vanlig måte til en underliggende statlig virksomhet, vil det ikke lenger være behov for en særskilt hjemmel for å kunne pålegge Omsetningsrådet å forvalte tilskuddsordninger og andre tiltak som fastsettes i jordbruksavtalen. Departementet foreslår derfor at omsetningsloven § 17 oppheves».

Endringsforslagene ble godkjent av Stortinget i Innst. O. nr. 29, uten nærmere merknader.

7.2.2.16 Ot.prp. nr. 22 (2001-2002) og Innst. O. nr. 11 (2001-2002)

Proposisjonen inneholder forslag om å utvide Omsetningsrådet til 19 medlemmer, herunder Felleskjøpet og Norsk Landbrukssamvirke. Ytterligere ble det foreslått å ta korn og oljefrø inn i markedsreguleringsordningen.

Forslagene ble behandlet i Innst. O. nr. 11 (2001-2002) og vedtatt uten merknader.

7.2.2.17 Ot.prp. nr. 47 (2008-2009)

I denne proposisjonen ble det blant annet foreslått å redusere antallet medlemmer i Omsetningsrådet fra 19 til 11, avvikle Tilsynsutvalget og kravet om arbeidsutvalg, samt gi adgang til å delegere visse saker til sekretariatet.

I kapittel 2 om bakgrunnen for lovforslaget er det gitt en nærmere omtale av Omsetningsrådets handlingsrom i markedsreguleringen:

«Selv om Omsetningsrådet er gitt vide fullmakter til å styre avgiftsmidlene, er det også klare begrensninger for hva rådet kan sette i verk. Et sentralt formål med reguleringstiltakene er å sørge for markedsbalanse slik at jordbruksavtalens målpriser kan oppnås. Jordbruksavtalen setter derfor grenser for handlefriheten. Fordi rådets vedtak i mange tilfeller kan utgjøre grunnleggende rammebetingelser for markedsregulators konkurrenter, er rådets kompetanse også noe innskrenket hva gjelder vedtak knyttet til forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt. Dette følger av forskriften om rammene for Omsetningsrådets myndighet. (...)

Gjennom fremleggelsen av Ot.prp. nr. 22 (2001-2002) ble Stortinget orientert om at departementet ville starte et lovarbeid med sikte på å overføre Omsetningsrådets myndighet til å fastsette sentrale konkurransemessige betingelser til departementet.

Etter en fornyet vurdering anser departementet en kompetanseoverføring og en formalisering av konkurransemessige rammebetingelser i selve loven som unødvendig. Den nødvendige avveining mellom konkurransehensyn og landbrukspolitiske hensyn ivaretas gjennom dagens organisering av rådet og rammebetingelsene det treffer sine vedtak under. Erfaringene fra perioden etter fremleggelsen av Ot. prp. nr. 22 (2001-2002) viser at statlige myndigheter allerede i dag har tilstrekkelig styring i de saker av konkurransemessig betydning som rådet behandler. Det vises til at Fornyings- og administrasjonsdepartementet, som ansvarlig myndighet for konkurransepolitikken, er representert i Omsetningsrådet. Videre har Landbruks- og matdepartementet etter omsetningslovens § 11 fjerde ledd, myndighet til å omgjøre vedtak som er truffet i strid med de konkurransemessige rammebetingelsene departementet har gitt i forskriften om rammene for Omsetningsrådets myndighet. Gjennom denne forskriften har departementet i realiteten gitt Omsetningsrådet en generell instruks som styrer rådets beslutninger i saker av konkurransemessig betydning».

I kapittel 10 er det funnet grunn til å presisere omgjøringsadgangen i § 11 fjerde ledd slik:

«(...) departementets vedtak i omgjørings-saken utgjør en endelig forvaltningsmessig behandling av Omsetningsrådets vedtak. Det bemerkes at begrepet «gjeldande jordbruksavtale» ikke utelukkende viser til siste års jordbruksavtale, men må tolkes i videre forstand. Ikke alle beslutninger av avtalepartene gjentas i hver nye jordbruksavtale. Slike beslutninger forutsettes likevel å ligge fast inntil avtalepartene i ny jordbruksavtale uttrykkelig setter dem til side. (...)».

7.2.2.18 Innst. O. nr. 87 (2008-2009)

Stortinget sluttet seg i innstillingen til forslagene i Ot.prp. nr. 47 (2008-2009):

«K o m i t e e n (...) viser til at Regjeringen foreslår å redusere antallet medlemmer i Omsetningsrådet fra 19 til 11. Det har blitt gjort en rekke utvidelser av rådet siden opprettelsen i 1930. Formålet med reduksjonen er å få et mer velfungerende og effektivt råd.

K o m i t e e n har merket seg at lovforslaget også foreslår å oppheve lovpålegget om et arbeidsutvalg, å avvike tilsynsutvalget for rådet og at Landbruks- og matdepartementet tillegges oppgaven med å oppnevne revisor. Lovforslaget gir hjemmel for rådet til å delegere saker av ikke-prinsipiell art til sekretariatet. K o m i t e e n støtter disse endringene, og mener at de innebærer en vesentlig forenkling (...).

Komiteens f l e r t a l l (...) har også merket seg at lovforslaget opprettholder jordbrukets flertall i rådet, i tråd med jordbrukets ansvar for å unngå og å håndtere overproduksjon, og dermed behov for en vesentlig innflytelse over de løpende markedsreguleringsaktivitetene».

7.2.2.19 Innst. 366 S (2009-2010)

Innstillingen drøfter et dokument 8-forslag fra Fremskrittspartiet om oppsigelse av hovedavtalen for jordbruket. I Stortingets flertallsmerknader understrekes det at både avtaleinstituttet og ansvarsfordelingen i jordbruket skal videreføres, både av hensyn til næringen selv og av hensyn til andre samfunnsinteresser:

«F l e i r t a l e t legg vekt på verdien av eit forpliktande samarbeid mellom staten og næringa. Gjennom hovudavtalen tar organisasjonane i jordbruket på seg eit ansvar for å setje i verk tiltak i samsvar med jordbruksavtalen. Hovudavtalen legg opp til at det skal vere samsvar mellom dei rettane jordbruket får, og dei pliktane og det ansvaret næringa tar på seg.

F l e i r t a l e t konstaterer at avtaleverket inneber både rettar og plikter for næringa. Gjennom hovudavtalen og dei årlege avtalene er det lagt grunnlag for å føre ein langsiktig og stabil landbrukspolitikk som både tar omsyn til næringsinteressene og samfunnsinteressene. Jordbruket skaper kollektive samfunnsgoder som mattryggleik, miljøkvalitetar og levande bygder. Landbruket er også med på å legge grunnlag for anna næringsverksemd som næringsmiddelindustri, reiseliv og opplevingsbasert turisme. Det er viktig å ha eit avtaleverk som legg til rette for samarbeid mellom staten og jordbruksnæringa slik at vi kan ivareta desse samfunnsinteressene samtidig som vi bidar til å vidareutvikle næringa.

F l e i r t a l e t vil peike på at jordbruket er ei ressursbasert næring der dei naturgitte føresetnadene for produksjon er sterkt varierende. Det medfører at marknadsmekanismane åleine ikkje kan ivareta dei landbrukspolitiske og dei samfunnsmessige målsettingane som Stortinget har lagt til grunn for dagens landbrukspolitikk.

F l e i r t a l e t konstaterer at hovudavtalen regulerer eit gjensidig forpliktande samarbeid mellom staten og næringsutøvarane i jordbruket om den næringspolitikken Stortinget fastlegg. Dette er ein samhandlingsmodell som det er viktig å vidareføre for å ivareta næringa og andre samfunnsmessige interesser.

Eit anna fleirtal (...) konstaterer at Noreg har hatt ei stabil økonomisk utvikling, og at vi har klart oss betre gjennom finanskrisa enn dei fleste andre land. Treparsamarbeidet mellom staten, næringslivet og arbeidstakarane er ei viktig årsak til dette. Avtaleverket i jordbruket er ein naturleg del av den norske samarbeidsmodellen».

7.2.2.20 Innst. 251 S. (2016-2017)

Innstillingen behandler Meld. St. 11 (2016-2017). I innstillingen presiseres det at «Stortingets behandling av jordbruksmeldingen skal legge føringer for jordbrukspolitikken og jordbruksoppgjørene i årene fremover», fordi «dette bidrar til å sikre forutsigbarhet for en næringskjede som er avhengig av langsiktige og stabile rammevilkår». De nærmere merknader i meldingen som er knyttet til markedsreguleringen fremgår blant annet av kapitlene 3, 10 og 13:

«K o m i t e e n viser til at jordbruket er en næring som påvirkes sterkt av politiske føringer og vedtak, blant annet gjennom de årlige jordbruksforhandlingene. For å sikre forutsigbarhet må derfor målene for jordbrukspolitikken formuleres på en presis og etterprøvbart måte, men samtidig gi rom for at partene gjennom jordbruksforhandlingene kan finne de gode løsningene for å nå målene som er satt for jordbruket. (...)

K o m i t e e n viser til at jordbruket gjennom jordbruksavtalen påtar seg det økonomiske ansvaret for overproduksjon. Det betyr at det ikke kan kreves kompensasjon for inntektstap som følge av nasjonalt markedsoverskudd. K o m i t e e n er enig med regjeringen i at dette henger sammen med den adgangen jordbruket har til å iverksette markedsbalanserende tiltak. Jordbruksavtalens betydning er nært knyttet til andre virkemidler i jordbrukspolitikken, som målpris og markedsbalanseringen. (...)

K o m i t e e n s f l e r t a l l (...) viser til at det er en nær sammenheng mellom jordbrukets forhandlingsrett og jordbrukets mulighet til å drive markedsbalansering. Markedsbalansering har over tid vært en sentral del av den norske jordbrukspolitikken og har kommet både bønder, næringsmiddelindustri og forbrukere til gode. F l e r t a l l e t mener det ikke er behov for store omlegginger av ordningen. F l e r t a l l e t ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov.

F l e r t a l l e t viser til at ordningene med mottakspått og forsyningspått også er viktige for å bidra til mangfold og nyskaping i matindustrien.

F l e r t a l l e t viser til at en velfungerende varekjede forutsetter at det er en viss styrkebalanse mellom leddene i varekjeden. F l e r t a l l e t er opptatt av at det er effektiv konkurranse i alle ledd i varekjeden, både i matindustrien og i handelen. F l e r t a l l e t vil videreføre produsentenes ansvar for markedsbalansen og deres ansvar for å finansiere alle balanseringstiltak. Derfor ønsker f l e r t a l l e t at produsentsamvirkene fortsatt skal stå for markedsbalanseringen. Markedsordningene for ku- og geitemelk, kjøtt, egg, korn, epler og matpotet videreføres i samsvar med dette. Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevridende for noen. F l e r t a l l e t vil peke på markedsregulators mottakspått fra alle produsenter, og at dette er viktig for et landbruk over hele landet. Videre er markedsregulators forsyningspått viktig for å sikre alle aktører i matindustrien like muligheter til råvaretilgang.

F l e r t a l l e t viser til at virkemiddelpakken for markedsregulering over tid har blitt mindre, og at markedsbalanseringsutvalget oppsummerte med at 'produksjonsregulering for å hindre overskudd er et mer kostnadseffektivt virkemiddel enn å regulere bort overskuddet i ettertid'.

F l e r t a l l e t viser til at framover vil det bli større behov for produksjonsregulerende tiltak for å oppnå en effektiv regulering av produksjon i forhold til etterspørsel i markedet. Produksjonsregulerende tiltak innebærer å redusere produksjonen hos bonde i form av for eksempel færre dyr eller tidligere slakting.

F l e r t a l l e t legger til grunn at Omsetningsrådet ved behov kan vedta produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene, og at det innenfor ordningene kan etableres økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging hos bonde. (...)

K o m i t e e n viser til at gode markedsordninger er en forutsetning for forutsigbarhet og utvikling av konkurransekraft i norsk matproduksjon, for bonden så vel som for forbrukerne. 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.

K o m i t e e n s f l e r t a l l (...) viser til at konkurranse er en sterk drivkraft for innovasjon, nyskaping og konkurransekraft. (...)

K o m i t e e n støtter regjeringens forslag om å opprettholde markedsbalanseringen for kumelk med Tine som markedsregulator. Regjeringen vil videre be Omsetningsrådet vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevridninger i melkesektoren. K o m i t e e n støtter at Omsetningsrådet foretar en slik vurdering uten å legge føringer for om, og i tilfelle hvilke, endringer som skal gjøres. (...)

K o m i t e e n viser til at regjeringen vil beholde markedsreguleringen i kjøttsektoren med Nortura SA som markedsregulator. K o m i t e e n støtter dette.

K o m i t e e n merker seg videre at regjeringen, for å sikre konkurransenøytralitet, vil innføre en avgrenset mottakplikt for Nortura fra uavhengige mottakere av slakt (dobbel mottakplikt). K o m i t e e n registrerer videre at regjeringen legger opp til at det er Omsetningsrådet som skal definere hvilke varer som omfattes av den doble mottakplikten.

K o m i t e e n s f l e r t a l l (...) viser til avtale inngått mellom Nortura og KLF der det slås fast hvordan denne doble mottakplikten skal håndteres og at den begrenses til skåret slakt. F l e r t a l l e t ber om at denne enigheten legges til grunn.

E t a n n e t f l e r t a l l (...) synes det er positivt med et felles forslag fra Nortura og KLF om endringer i markedsordningene for egg og kjøtt. D e t t e f l e r t a l l e t har imidlertid merket seg at unntaket fra konkurranseloven om markeds- og prissamarbeid gjelder på produsentnivå, og at markedsbalanseringens hovedfunksjon er å løse primærprodusentenes markedsutfordringer. D e t t e f l e r t a l l e t ser at industriledet vil få en dominerende posisjon i det foreslåtte bransjerådet, og ber regjeringen om å utrede forslaget (...).

7.2.3 Hovedavtalen, samarbeidsavtalen og jordbruksavtalen

Hovedavtalen for jordbruket og samarbeidsavtalen mellom partene i rådet for jordbruksavtalespørsmål, danner sammen med omsetningsloven rammeverket for samspillet mellom staten og organisasjonene i jordbruket. Ytterligere gir de årlige jordbruksavtalene de nødvendige føringer for gjennomføring av markedsreguleringen.

Kunnskap om avtaleverket er derfor avgjørende for å forstå ansvarsfordelingen mellom staten og jordbruksnæringen, etter jordbruksavtalen generelt og i markedsreguleringen spesielt.

7.2.3.1 Hovedavtalen for jordbruket

Den første «Hovedavtale for jordbruksnæringen» ble inngått i 1950. Innledningsvis er det gitt en forklaring på behovet for samarbeid mellom staten og jordbruket:

«Statens myndigheter og jordbrukets organisasjoner har hittil ført ut i livet en rekke tiltak, for å styrke og bedre jordbruksnæringens stilling. En kan heller ikke heretter til vanlig gå ut fra at produksjon og etterspørsel helt uten regulerende tiltak vil tilpasse seg hverandre på forsvarlig måte. Slike reguleringer framover må tilpasses landets økonomiske muligheter til enhver tid. Det vil også sikkert vise seg ønskelig fortsatt med tiltak for å trygge jordbrukets utøvere en rimelig arbeidsinntekt i forhold til arbeidsinntekten i andre næringer. En må derfor regne med at det også i tiden framover trengs en rekke reguleringer som skal virke inn på jordbruksproduksjonens omfang, retning og lønnsomhet.

Tiltak av denne art må som hittil settes i verk dels av statens myndigheter og dels av jordbrukets organisasjoner. I begge tilfelle bør det være nøye samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene, idet et hvert tiltak vil ha virkning både for jordbruket og for nærings- og samfunnslivet ellers. Statens myndigheter bør derfor utforme og gjennomføre, så langt praktisk gjørlig, sine regulerende tiltak etter samråd med jordbrukets organisasjoner. Når så skjer, bør organisasjonene på sin side søke å få tiltak de fører ut i livet, innordnet i den alminnelige økonomiske politikk. Samarbeidet mellom statens myndigheter og jordbrukets organisasjoner bør også ellers mest mulig utbygges og bringes inn i faste former».

Det fremgår implisitt av hovedregelen i § 1, sammenholdt med innledningen, at målet for samarbeidet var å etablere stabile og forutsigbare priser for å sikre lønnsomhet i jordbruket:

«Statsmyndighetene og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag skal føre forhandlinger om prisene på jordbrukets salgsvarer og driftsmidler. Slike forhandlinger tas opp for et driftsår om gangen, (...)».

Ansvarsfordelingen mellom staten og jordbruket var nedfelt i hovedavtalens §§ 7 og 8. Her fremgår det blant annet at jordbruket selv har ansvar for markedsreguleringen:

«(§ 7. Statens tiltak) Prismyndighetene fastsetter sine prisbestemmelser og gjennomfører sine regulerende tiltak ellers i samsvar med de retningslinjer som det måtte være inngått avtale om ved prisforhandlingene. Reguleringene skal utformes etter samråd med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag eller med de organisasjoner innen jordbruket som de to lag peker ut. (...)».

«(§ 8. Jordbruksorganisasjonenes tiltak) Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag skal gjennomføre sine regulerende tiltak i samsvar med de retningslinjer som måtte være avtalt ved forhandlingene med statsmyndighetene. De to lag skal også medvirke til at det samme blir tilfelle med de andre organisasjoner innenfor jordbruket».

«Hovedavtalen for jordbruket» erstattet «Hovedavtale for jordbruksnæringen» i 1992. Av praktiske årsaker vil begrepet «hovedavtalen» heretter reserveres for 1992-avtalen, ettersom det er denne som gjelder i dag. Det fremgår av 1992-avtalens § 1-1 at formålet med «avtaleverket for jordbruket» er å:

«(...) regulere tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift».

Hovedavtalen inneholder en rekke bestemmelser, men av særlig betydning i denne sammenhengen er § 1-2 første ledd som sier at hovedavtalen regulerer:

«(...) forhandlinger om og inngåelse av jordbruksavtaler og endrings- og tilleggsavtaler, visse virkninger av jordbruksavtaler og endrings- og tilleggsavtaler, og gjennomføring av tiltak vedrørende jordbruket som er fastsatt i jordbruksavtaler eller på annen måte».

I likhet med 1950-avtalen inneholder også 1992-avtalen regler om ansvarsfordelingen mellom staten og jordbrukets organisasjoner. Etter hovedavtalen § 4-2 første og tredje ledd er organisasjonene:

«(...) ansvarlige for iverksettelse av tiltak i samsvar med jordbruksavtale, i tilfelle slik denne er godkjent av Stortinget.

(...) ansvarlige for at også andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale».

«Organisasjonene» er i denne sammenhengen Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, mens «andre organisasjoner innen jordbruket» er samvirkeforetakene.

Hovedavtalens § 4-2 er etter sin ordlyd videre enn 1950-avtalens § 8, ved at det presiserende begrepet «regulerende» er tatt ut. Det er likevel ingen ting som tyder på at denne språklige endringen har manifestert seg i praksis, ettersom jordbrukets tiltak fortsatt er begrenset til markedsregulering etter omsetningsloven.

7.2.3.2 Samarbeidsavtale mellom faglagene og markedsregulatorene

Hovedavtale for jordbruksnæringen utløste også behov for å inngå en samarbeidsavtale mellom jordbrukets organisasjoner. Av denne årsak fikk vi «Avtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og omsetningsorganisasjonene innen jordbruket ved Landbrukets Sentralforbund om samarbeidet mellom organisasjonene» i 1950.

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 samvirkeene selv forplikte seg ved avtale og derigjennom akseptere å være pliktsubjekter etter jordbruksavtalen, og det er nettopp det som er gjort gjennom samarbeidsavtalen.

De organisasjonene som er forpliktet gjennom hovedavtalen og samarbeidsavtalen har også sete i Omsetningsrådet, noe som har nær sammenheng med den privatrettslige forpliktelsen de har påtatt seg på vegne av hele jordbruket. Forholdet mellom organisasjonene er nærmere regulert i samarbeidsavtalens punkter 5, 9 og 10, der det fremgår at:

«5. Vedtakelsen av den endelige avtale tilligger de respektive instanser i henholdsvis Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. De økonomiske organisasjoner skal yte sin fulle medvirkning til gjennomføringen av en vedtatt avtale. (...)

9. Når prisavtalen er vedtatt, skal den enkelte økonomiske organisasjon fastsette de nødvendige detaljbestemmelser vedrørende kvalitetsbetaling, sesongvariasjoner, enkeltpriser o.l. for sine varer. Disse må dog fastsettes slik at den vedtatte pris oppnås som gjennomsnitt (...).

10. Prisforhandlerne skal påse at den avtale de har inngått blir fulgt av alle parter. (...)

I 2010 ble det inngått en tilleggsavtale benevnt «Samarbeidsavtale mellom partene i Rådet for jordbruksavtalespørsmål». Dette er først og fremst en oppdatering av den opprinnelige avtalen. Det fremgår av punktene 2 og 3 at:

«2. Parter i denne avtalen er Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, heretter kalt fagлага, Tine BA, Nortura SA, Norske Felleskjøp, og Gartnerhallen,⁵⁴ heretter kalt markedsregulatorene.

3. Partene legger Hovedavtalen for jordbruket av 17.02.1992, til grunn. Partene viser særlig til Hovedavtalens paragraf 4-2 om faglagas ansvar. Fagлага forhandler på vegne av jordbruket. De øvrige partene i denne avtalen har ansvar for å medvirke til gjennomføring av jordbruksavtalen innenfor sitt område».

7.2.3.3 Jordbruksavtalene

Den årlige jordbruksavtalen er et resultat av forhandlinger mellom jordbruket og staten, og gjennomføres med hjemmel i hovedavtalen for jordbruket, se kapittel 7.2.3.1. I jordbruksavtalen forhandles det om «tiltak som er egnet til å fremme fastlagte mål for jordbruket, og som ikke er uttømmende regulert ved lov, stortingsvedtak eller forskrift», jf. hovedavtalens § 1-1. Jordbruksavtalen inneholder nærmere vilkår for gjennomføring av markedsreguleringen. I jordbruksavtalen for 2018 – 2019 fremgår det innledningsvis under punkt 5 at:

«Markedsreguleringen er et virkemiddel i de viktigste produksjonssektorene for å håndtere temporære overskudd og tilpasning i regionale og sesongmessige svingninger mellom produksjon og forbruk. I situasjoner med overproduksjon kan det være behov for mer omfattende tiltak for å tilpasse markedsført varemengde i forhold til avsetningsmulighetene slik at avtaleprisene kan oppnås. I slike tilfeller kan jordbruket gjennom markedsreguleringsorganisasjonene, med godkjenning og støtte fra Omsetningsrådet, iverksette regulerende tiltak. Slike tiltak forutsettes å kunne bli finansiert av omsetningsavgiftsmidler og/eller midler til avsetningstiltak over jordbruksavtalen.

Tiltakene utformes slik at reguleringen skjer på et så tidlig ledd i produksjonskjeden som mulig, og at regulering skjer på billigste måte.

Tiltakene skal virke konkurransenøytralt mellom samvirkeforetak og andre markedsaktører.

Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag kan, dersom markedsregulator har oppfordret produsentene til å gjennomføre produksjonsregulerende tiltak, oppfordre produsentene til å følge markedsregulators råd. (...)».

7.2.4 Markedsregulering er jordbrukets ansvar

Etter hovedavtalen for jordbruket har «[o]rganisasjonene (...)» ansvaret for «tiltak i samsvar med jordbruksavtale», jf. § 4-2. «Organisasjonene» er i denne sammenhengen Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (faglagene). Faglagene har også ansvaret for at «andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale», se kapittel 7.2.3.1 over. Dette har sammenheng med at det er Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag som er landbrukets parter i jordbruksavtalen, ikke de øvrige organisasjonene.

Selve markedsreguleringen utøves av markedsregulatorene ved bruk av omsetningsavgift som etter nærmere retningslinjer er stilt til disposisjon av Omsetningsrådet.

Forholdet mellom faglagene og øvrige organisasjoner, det vil si de samvirkeforetak som er markedsregulatorer, reguleres i samarbeidsavtalen, jf. kapittel 7.2.3.2 over. Etter samarbeidsavtalens punkt 5 skal markedsregulatorene (de økonomiske organisasjoner) «yte sin fulle medvirkning til gjennomføringen av en vedtatt [jordbruks]avtale» og «fastsette de nødvendige detaljbestemmelser (...) for sine varer». Også

⁵⁴ Gartnerhallen har senere gitt seg som markedsregulator.

i samarbeidsavtalen er det fremholdt at faglagene «skal påse at den avtale de har inngått blir fulgt av alle parter».

Markedsreguleringen gjennomføres ved «tiltak» innenfor de rammer som er fastsatt ved jordbruksavtale, se kapittel 7.2.3.3 over. Jordbruket gjennomfører selv tiltakene gjennom produksentsamvirkene, eventuelt «med godkjenning og støtte fra Omsetningsrådet». Da den første omsetningsloven ble vedtatt i 1930, ble det forutsatt at jordbruket sto fritt til å gjennomføre markedsregulering på egen hånd. Se Ot.prp. nr. 49 (1930), der det fremgår at:

«Det vilde vore best at dei tiltaka det her gjeld kunde vorte fremja av vedkomande samskipnader på eit heilt friviljukt grunnlag, (...), men ein kan kanskje ha von um at saka kan løysast utan at lova vert brukt. Det kan vera grunn til å tru at sjølve den ting at lova er der, vil skunda på det friviljuge arbeidet og at lova soleis snart kan setjast ut av kraft».

Jordbrukets organisasjoner kan fortsatt gjennomføre markedsreguleringstiltak uten bruk av avgiftsmidler og derved også uten samtykke fra Omsetningsrådet, så lenge tiltakene er i samsvar med jordbruksavtalen eller med lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruksprodukter. Denne adgangen sikres gjennom forskrift av 23. april 2004 nr. 651 § 2, som gir primærprodusenter og deres organisasjoner unntak fra konkurranseloven §§ 10 og 11 (primærnæringsunntaket).⁵⁵ I praksis er likevel effektive markedsreguleringstiltak så krevende økonomisk at de ikke lar seg gjennomføre uten kostnadsrefusjon fra Omsetningsrådet. Dette var også utslagsgivende for at omsetningsloven ble gjort permanent i 1956, etter at den hadde virket i nesten 26 år.

Under merknadene til primærnæringsunntaksforskriften er det presisert at unntaket «er ment å omfatte alle tenkelige samarbeidsformer under [konkurranseloven] § 10, samt ensidige handlinger som omfattes av § 11». Det er videre presisert at andre aktører *ikke* er unntatt fra konkurranseloven. Stortinget har likevel presisert, blant annet i Innst. S. nr. 186 (1980-81), at:

«Videre bearbeiding av jordbruksvarer etter førstehåndsomsetningen bør (...) foregå ut fra vanlige prinsipper for fri markeds konkurranse. Samvirkeide og privateide bedrifter innen bearbeiding og markedsføring må bli stilt overfor de samme krav til produktutvikling og produksjonskostnader. K o m i t é n går ut fra som en forutsetning at deltakelse i markedsreguleringen ikke i seg selv må gi konkurransefortrinn – verken for samvirkeide eller privateide bedrifter (...).»

Jordbrukets ansvar for markedsbalanseringen har sammenheng med risikoen for prisnedgang på jordbruksråvarer. Sist ble dette uttrykt i Innst. 251 S (2016-2017):

«K o m i t é n viser til at jordbruket gjennom jordbruksavtalen påtar seg det økonomiske ansvaret for overproduksjon. Det betyr at det ikke kan kreves kompensasjon for inntektstap som følge av nasjonalt markedsoverskudd. K o m i t é n er enig med regjeringen i at dette henger sammen med den adgangen jordbruket har til å iverksette markedsbalanserende tiltak. Jordbruksavtalens betydning er nært knyttet til andre virkemidler i jordbrukspolitikken, som målpris og markedsbalanseringen».

Omsetningsloven er etter dette ikke *nødvendig* for at jordbruket ved samvirkene skal kunne gjennomføre regulerings- og balanseringstiltak for egen regning og risiko. Derimot er innkreving og bruk av omsetningsavgift nødvendig for at reguleringen skal bli *effektiv* og dette kan ikke oppnås uten lovregulering. Skillet mellom jordbrukets handlingsrom *uten* bruk av avgiftsmidler og den offentlige

⁵⁵ Tilsvarende unntak for primærnæringsene har også vært under tidligere konkurranselovgivning.

kontrollen ved bruk av avgiftsmidler ble blant annet uttrykt i Ot.prp. nr. 56 (1945-46) i forbindelse med utvidelsen av omsetningslovens virkeområde. Det ble der ansett som:

«(...) ei viktig oppgave å skapa betre orden og plan i omsetninga av desse varene og ein meiner dette best kan fremjast gjennom samyrketiltak som produsentane set i verk. Avgiftsoppkrevjinga og bruken av avgiftsmidlane ligg under offentlig tilsyn, og det vil ikkje verta gjeve høve til å krevja opp desse avgifter i større utstrekning enn som er turvande til å gjennomføra tiltak som er til felles beste for heile næringa, (...)».

Jordbruksavtalens ordlyd inneholder en sontring mellom tiltak som jordbruket kan gjøre uten behandling i Omsetningsrådet og tiltak som alltid må behandles. Det fremgår av avtalens kapittel 5, se kapittel 7.2.3.3 foran, at markedsregulering «er et virkemiddel (...) for å håndtere temporære overskudd og tilpasning i regionale og sesongmessige svingninger mellom produksjon og forbruk». Mer omfattende tiltak krever imidlertid «godkjenning og støtte» fra Omsetningsrådet før de kan iverksettes. Her er det nevnt:

«(...) situasjoner med overproduksjon (...) for å tilpasse markedsført varemengde i forhold til avsetningsmulighetene slik at avtaleprisene kan oppnås. (...) Slike tiltak forutsettes å kunne bli finansiert av omsetningsavgiftsmidler og/eller midler til avsetningstiltak over jordbruksavtalen».

Det som fremgår foran er ikke ensbetydende med at omsetningsavgift *ikke* skal nyttes uten at Omsetningsrådet har vært inne i den konkrete saken. Under gjengivelsen av departementets syn i Innst. S. nr. 186 (1980-81), som Stortinget ikke hadde avvikende syn på, fremgår det at:

«Omsetningsrådet (...) har som oppgave å forvalte midlene fra omsetningsavgiften og midler til markedsregulering (...) Rådet engasjerer seg generelt ikke i gjennomføringen av de enkelte tiltak. Det framgår klart av Omsetningsloven at det ikke har vært forutsetningen. De markedsregulerende tiltak settes i verk gjennom en landsomfattende samvirkeorganisasjon (...) Rådet har vedtatt retningslinjer og gitt fullmakt til organisasjonene til å sette i verk mer eller mindre standardtiltak innen de ulike produktsektorene. (...)».

I de senere år har jordbrukets muligheter til å gjennomføre tiltak blitt innsnevret, blant annet på grunn av at adgangen til reguleringseksport fases ut. Stortinget har derfor løftet frem produksjonsregulering som et mer relevant alternativ i Innst. 251 S (2016-2017):

«F l e r t a l l e t viser til at virkemiddelpakken for markedsregulering over tid har blitt mindre, og at markedsbalanseringsutvalget oppsummerte med at 'produksjonsregulering for å hindre overskudd er et mer kostnadseffektivt virkemiddel enn å regulere bort overskuddet i ettertid'.

F l e r t a l l e t viser til at framover vil det bli større behov for produksjonsregulerende tiltak for å oppnå en effektiv regulering av produksjon (...). Produksjonsregulerende tiltak innebærer å redusere produksjonen hos bonde i form av for eksempel færre dyr eller tidligere slakting.

F l e r t a l l e t legger til grunn at Omsetningsrådet ved behov kan vedta produksjonsregulerende tiltak for alle husdyrarter som omfattes av markedsordningene, og at det innenfor ordningene kan etableres økonomiske stimuli for produksjonsplanlegging hos bonde».

Omsetningsrådet har ikke maktmidler som kan tas i bruk mot primærprodusenter som ikke er villige til å innrette seg etter produksjonsregulerende tiltak som er iverksatt. Det samme gjelder markedsregulatorne siden disse har mottakspflicht fra primærprodusentene (som ikke er avveket ved avtale). Slike maktmidler

har bare Landbruks- og matdepartementet, for eksempel ved justering av grensene for svine- og fjørfehold⁵⁶ eller forholdstallet for grunnkvote på melk.⁵⁷ For å øke oppslutningen om produksjonsregulerende tiltak som «markedsregulator har oppfordret produsentene til å gjennomføre», kan derfor Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag «oppfordre produsentene til å følge markedsregulators råd». Denne adgangen for faglagene fremgår av jordbruksavtalen for 2018 – 2019 kapittel 5.

Et produksjonsregulerende tiltak som er iverksatt av markedsregulator uten forhåndsgodkjenning fra Omsetningsrådet, og som heller ikke er i samsvar med rådets retningslinjer, vil ikke være sikret dekning fra omsetningsavgiften. I et slikt tilfelle må det inngis en søknad til Omsetningsrådet etter at tiltaket er iverksatt.

⁵⁶ Se forskrift av 11. april 2003 nr. 461 om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen § 1.

⁵⁷ Se forskrift av 23. desember 2011 nr. 1502 om kvoteordningen for melk § 4 annet ledd, jf. § 2 annet ledd.

8 Omsetningsrådets rettslige stilling

8.1 Innledning

Det følger ikke direkte av omsetningsloven hvilken rettslige stilling Omsetningsrådet har. Som det fremgår nedenfor, har Omsetningsrådet i flere sammenhenger vært ansett som et forvaltningsorgan med frittstående stilling, men uten at Arbeidsgruppe jus kan se at dette spørsmålet har vært grundig drøftet. I kapittel 8.2 nedenfor foretas derfor en konkret vurdering av Omsetningsrådets rettslige stilling, herunder om rådet skal anses som et forvaltningsorgan, og hvorvidt det er et eget rettssubjekt eller del av staten. I kapittel 8.3 drøftes det hvilken betydning Omsetningsrådets rettslige stilling har for dets adgang til å opptre for domstolene.

8.2 Forvaltningsorgan med frittstående stilling?

8.2.1 Er Omsetningsrådet et offentlig organ?

Omsetningsrådet ble opprettet gjennom en midlertidig kriselov i 1930. Av departementets lovforslag fremgår det at formålet var å «skape en organisasjon til regulering av markedet innenlands (...)»⁵⁸.

Utsagnet kan indikere at departementet i utgangspunktet ikke så på det som en statlig oppgave å forestå markedsregulering, men snarere at staten kun påtok seg et ansvar for å etablere en «organisasjon», bestående i hovedsak av markedsaktørene selv, som skulle utøve oppgaven. At departementet hadde et slikt overordnet syn på lovforslaget underbygges også av utsagn om at departementet var i tvil om behovet for lovregulering all den tid det ville ha vært best dersom markedsbalanseringsordningen «kunde vorte fremja av vedkommende samskipnader på et heilt friviljugt grunnlag (...)».

I forarbeidene ga departementet også uttrykk for at omsetningsavgiften ikke skulle være å anse som skatt i medhold av daværende Grunnloven § 75, men at «departementet mener at det etter lovframlegget ikkje vert noko avgift til staten. Pengane går beinast til dei samskipnader, det her gjeld og pengane vert deira liga (...)». Selv om det nok kan reises tvil om hvorvidt departementets uttrykte oppfatning var rettslig holdbar, tegner utsagnet likevel et bilde av departementets syn på hva Omsetningsrådet skulle være, og dets juridiske stilling.

Den midlertidige kriseloven fra 1930 ble erstattet i 1936 av dagens lov, men også 1936-loven ble vedtatt som en midlertidig lov. Selv om forarbeidene til 1936-loven i hovedsak anbefalte å videreføre den etablerte ordningen fra 1936, tegner de et bilde av at synet på Omsetningsrådets juridiske stilling kan ha endret seg noe. For det første fremkommer det av forarbeidene at departementet på dette tidspunktet anså omsetningsavgiften som «en beskatning på omsetningen av visse jordbruksvarer pålagt produsentene i deres interesse».⁵⁹ Selv om det i praksis var de etablerte omsetningssentralene innenfor de ulike distrikter og varekategorier som innkrevet omsetningsavgiften fra produsentene, bemerket departementet at «[d]et er dog ikke tvilsomt at departementet efter den nuværende ordning direkte kan fastsette avgiftens størrelse» og at «dette bør få uttrykk i loven og være utgangspunktet for fastsettelsen av den avgift som pålegges med hjemmel i loven».⁶⁰ Disse utsagnene trekker i retning av at Omsetningsrådet på dette tidspunktet ble betraktet som en utøver av forvaltningsmyndighet med grunnlag i loven – i alle fall så langt det gjaldt virksomhet knyttet til innkreving av omsetningsavgift og disponering av denne.

⁵⁸ Ot.prp.nr. 49 (1930) s. 2, andre spalte.

⁵⁹ Ot.prp.nr 49 (1936) s. 1, andre spalte.

⁶⁰ Ot.prp.nr. 49 (1936) s. 4, andre spalte.

Omsetningsloven ble ikke permanent før i 1956. Før dette hadde det imidlertid oppstått en diskusjon om blant annet dreide seg om forståelsen av omsetningsloven § 1 og begrepet «gjennom samyrke å fremja umnsetnaden». Spørsmålet var om begrepet skulle forstås i snever forstand, dvs. samvirkeorganisasjonene, eller i vid forstand, dvs. ethvert samarbeid mellom aktører som leverer jordbruksprodukter. Til dette spørsmålet avga professor Johs. Andenæs en betenkning på oppdrag fra Grønnsaksgrossistenes Landsforening. Temaet for betenkningen var ikke direkte hvilken juridiske stilling Omsetningsrådet ble ansett å ha, men Andenæs var likevel innom dette temaet. Den rettskildemessige vekt av betenkningen i denne sammenheng er neppe høy, men den kan likevel i noe grad være med på å tegne et bilde av hva Omsetningsrådet ble ansett å være på det aktuelle tidspunktet.

På den ene side gir Andenæs uttrykk for at:

«[o]msetningsloven gir grunnlag for et tvungent samvirke mellom produsentene av de varer som loven gjelder, ved at den gir anledning til å pålegge dem avgifter til tiltak i felles interesse. Sentralorganet for dette tvungent samvirke er Omsetningsrådet».⁶¹

Det er nærliggende anse et samvirke, og også et «tvunget samvirke» som Andenæs betegner det, som et eget rettssubjekt. Utsagnet kan forstås som en videreføring av det syn som departementet bygget på i 1930, om at Omsetningsrådet i hovedsak var et samhandlingsorgan bestående av og for produsentene av jordbruksvarer – og dermed ikke nødvendigvis en del av staten.

Andenæs gir likevel i samme betenkning også uttrykk for at:

«[d]et er imidlertid ikke dermed sagt at Omsetningsrådet ensidig kan se på produsentinteressene. Det er en offentlig institusjon med representanter også for andre enn produsentene, og det er selvsagt meningen at arbeidet for produsentinteressene må sees i en større sammenheng».⁶²

Utsagnet «offentlig institusjon» tilsier antakelig at Omsetningsrådet ble ansett for å utøve offentlig myndighet, men innebærer ikke nødvendigvis at Omsetningsrådet ble ansett som et forvaltningsorgan som var en del av staten.

Før omsetningsloven ble permanent 1956 fant det også sted en annen begivenhet som kan være av betydning for synet på hva Omsetningsrådet er, nemlig inngåelsen av hovedavtalen i 1950 mellom produsentenes fagorganisasjoner (NB og NBS) og staten. Et sentralt formål med hovedavtalen var i større grad å samarbeide om virkemiddelbruken for å styrke og bedre jordbruksnæringens stilling. I innledningen til avtalen het det blant annet at «[t]iltak av denne art må som hittil settes i verk dels av statens myndigheter og dels av jordbrukets organisasjoner».⁶³ Videre inneholdt avtalen et klart skille mellom statens tiltak og jordbruksorganisasjonenes tiltak. Om sistnevnte het det at:

«Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag skal gjennomføre sine regulerende tiltak i samsvar med de retningslinjer som måtte være avtalt ved forhandlingene med statsmyndighetene. De to lag skal også medvirke til at det samme blir tilfellet med de andre organisasjoner innenfor jordbruket».⁶⁴

Det kan neppe være tvilsomt at hovedavtalen med dette siktet til de regulerende tiltak som gjennomføres av Omsetningsrådet, der fagorganisasjonene og samvirkeorganisasjonene hadde og har flertall. Med andre

⁶¹ Betenkning avgitt av Johs. Andenæs 14. juli 1950 s. 10.

⁶² Betenkning avgitt av Johs. Andenæs 14. juli 1950 s. 12.

⁶³ Lie(1980) s. 249.

⁶⁴ Lie (1980) s. 248.

ord tegner hovedavtalen et bilde av at Omsetningsrådet ble ansett som et instrument for jordbruksorganisasjonene, og ikke et instrument for staten. Staten hadde sine virkemidler av annen art, som ble utøvd gjennom andre organer. De tanker som hovedavtalen synes å bygge på kan dermed tilsi at Omsetningsrådet på dette tidspunktet ikke nødvendigvis ble ansett som et forvaltningsorgan som var en del av staten.

Da omsetningsloven ble gjort permanent i 1956 bygget det på et forslag fra departementet om blant annet å øke Stortingets direkte innflytelse på Omsetningsrådets virksomhet.⁶⁵ Omsetningsrådets flertall motsatte seg forslagene, og departementets forslag ble heller ikke vedtatt i Stortinget. Resultatet av lovbehandlingen ble en videreføring av loven med mindre justeringer. Stortingets landbrukskomité uttalte i Innst. O. V. (1956), under merknadene til endringer i omsetningsloven § 2, at:

«Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan for de avgiftsmidler som kommer inn og som betales av produsentene, og det skal stille til rådighet for de enkelte organisasjoner de avgiftsmidler som er kommet inn på de respektive områder. (...)».

På 1960-tallet var Omsetningsrådet involvert i to saker for Høyesterett. Omsetningsrådet opptrådte selv som part i søksmålene. Det ble ikke problematisert i disse sakene hvilken juridiske stilling Omsetningsrådet hadde, herunder om Omsetningsrådet hadde partsevne. Høyesteretts angivelse av den rettslige problemstillingen i Rt-1962-805 (side 811) er imidlertid verdt å merke seg: «Problemet for domstolene er bare om det foreligger et slikt ekstremt tilfelle av feilgrep fra forvaltningsmyndighetenes side (...)». Høyesterett la dermed umiddelbart til grunn at Omsetningsrådet var en «forvaltningsmyndighet», og at prinsippene om myndighetsmisbruk var relevante for overprøving av Omsetningsrådets vedtak. På den annen side tilsier det forhold at Omsetningsrådet selv opptrådte for domstolene, at Omsetningsrådet ble ansett som et eget, offentlig rettssubjekt.

I forbindelse med ikraftsettelsen av forvaltningsloven ble det vurdert om Omsetningsrådets vedtak skulle være gjenstand for klage. At dette ble vurdert, tilsier at Omsetningsrådet ble ansett for å utøve offentlig myndighet. Ved vurderingen bemerket imidlertid Justisdepartementet også at:

«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».⁶⁶

Utsagnet vitner om at Omsetningsrådet er ment å ha en frittstående stilling.

I nyere arbeider knyttet til omsetningsloven og Omsetningsrådets virksomhet har Omsetningsrådet i mange sammenhenger blitt omtalt som et forvaltningsorgan med frittstående stilling. I St.meld. nr. 26 (1980-81) ble det uttrykt at «Omsetningsrådet er det sentrale forvaltnings- og administrasjonsorgan for markedsregulering», noe Stortinget sluttet seg til i Innst.S.nr. 186 (1980-81). I en vurdering fra lovavdelingen i 1986, som gjaldt spørsmål om habilitet for Omsetningsrådets medlemmer, er det uten drøftelse lagt til grunn at «Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven (fvl) § 1».⁶⁷

Utsagn som enten uttrykkelig omtaler Omsetningsrådet som et forvaltningsorgan, eller som forutsetter dette, forekommer i flere proposisjoner og innstillinger. I Ot.prp.nr. 67 (1990-1991) som blant annet foreslår at det inntas en hjemmel i omsetningsloven § 11, nytt fjerde ledd, om begrenset omgjøringsadgang for departementet og Kongen, er det lagt til grunn at «[g]jennomføringa av oppgåvane i lova er lagt til eit

⁶⁵ Lie (1980) s. 228.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 27 (1968-69) kapittel IV pkt. 34.

⁶⁷ JDLOV-1986-1607.

kollegialt organ, Omsetningsrådet». Verdt å merke seg er det imidlertid at departementets begrunnelse for forslaget om å innføre en omgjøringsadgang synes å være at en tilsvarende omgjøringsmulighet også fulgte av jordbruksavtalen og at «ein vil med dette få same grunnlaget for omgjering anten det gjeld bruk av middel over jordbruksavtale eller det gjeld bruk av avgiftsmiddel». ⁶⁸

En endring av omsetningsloven § 17 i 1997⁶⁹ gjaldt departementets adgang til å bestemme at «tilskotsordningar og andre tiltak som er fastsette i jordbruksavtalen, skal administrerast av Omsetningsrådet etter dei reglar som fremgår av avtalen». I forarbeidene til lovendringen er Omsetningsrådets syn på endringen referert:

«Rådet mener skillet mellom de aktiviteter som styres av Omsetningsrådet som selvstendig organ og de rene forvaltningsoppgavene som utføres av sekretariatet på vegne av departementet og jordbruksavtalesystemet, må klargjøres i forskrifter».

Omsetningsrådet omtalte altså seg selv som et «selvstendig organ». Til dette bemerket departementet blant annet at:

«[d]et understrekes imidlertid at Omsetningsrådets lovpålagte oppgaver i hovedsak er forvaltningen av omsetningsavgift og markedsreguleringstiltak. § 17 vil således bare fungere som en hjemmel for å kunne pålegge rådet oppgaver utover dette».

Departementet tok altså ikke uttrykkelig avstand fra Omsetningsrådets eget utsagn om at det anså seg som et «selvstendig organ», et begrep som trekker klart i retning av at Omsetningsrådet ble ansett som et eget rettssubjekt.

Ot.prp.nr. 12 (1999-2000) gjaldt samordning av den «sentrale forvaltningen av landbruksvirkemidlene», herunder at sekretariatsfunksjonen for Omsetningsrådet ble endret fra å være et eget separat sekretariat finansiert over omsetningsmidlene, til å bli en del av staten. I proposisjonen uttales blant annet at «[s]amordningen vil innebære at Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet, og at sekretariatsfunksjonen blir en statlig oppgave. Det forutsettes at Omsetningsrådet som partssammensatt organ fortsatt vil inneha de fullmakter som fremgår av omsetningsloven», og videre:

«[e]ttersom Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet og tilskuddforvaltningen kan delegeres på vanlig måte til en underliggende statlig virksomhet, vil det ikke lenger være behov for en særskilt hjemmel for å kunne pålegge Omsetningsrådet å forvalte tilskuddsordninger og andre tiltak som fastsettes i jordbruksavtalen».

Begge utsagnene indikerer ganske klart at Omsetningsrådet ble ansett som et «selvstendig organ»/«egen virksomhet» frem til lovendringen, men at Omsetningsrådet deretter er å anse som en del av rettssubjektet staten, og da som et kollegialt forvaltningsorgan med frittstående stilling, slik omsetningsloven legger opp til.

I SLF-Rapport 15/2007 vedr. en juridisk gjennomgang av regelverket under Omsetningsrådet, er det under sammendraget gitt uttrykk for at «Omsetningsrådet er å anse som et forvaltningsorgan med en frittstående stilling hjemlet i omsetningsloven». ⁷⁰ Spørsmålet er likevel ikke drøftet i særlig grad i rapporten annet enn

⁶⁸ Ot.prp.nr 67 (1990-1991) (utskrift lovdata s. 3).

⁶⁹ Ref. lov 20. desember 1996 nr. 107, i kraft frå 1. januar 1997. Bestemmelsen i § 17 ble i sin helhet opphevet i 2000 ifm. opprettelsen av Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet).

⁷⁰ Rapport 15/2007 s. 4.

å henvise til at «[i] offentlige dokumenter omtales Omsetningsrådet nå som et frittstående offentlig organ».⁷¹

Markedsbalanseringsutvalget omtaler på tilsvarende måte Omsetningsrådet som «et offentlig organ med frittstående stilling» uten at dette er drøftet nærmere.⁷²

Synet på Omsetningsrådets juridiske stilling har ut fra hva Arbeidsgruppe jus kan se ikke blitt direkte drøftet tidligere. Arbeidsgruppe jus er, basert på gjennomgangen ovenfor, ikke i tvil om at Omsetningsrådet er et offentlig organ. Når det gjelder spørsmålet om Omsetningsrådet er et selvstendig organ, fremstår det som at en del eldre offentlige dokumenter inneholder utsagn og bygger på resonnementer som kan indikere at man har sett på Omsetningsrådet som et selvstendig, offentlig organ. Flere nyere offentlige dokumenter legger på den annen side til grunn, uten at det drøftes konkret, at Omsetningsrådet er et offentlig organ med frittstående stilling, noe som tradisjonelt innebærer at Omsetningsrådet er å anse som en del av rettssubjektet staten.

8.2.2 Nærmere om hvorvidt Omsetningsrådet er et eget rettssubjekt

Et selvstendig eller eget rettssubjekt er en betegnelse som brukes for å markere at en virksomhet formelt kan opptre uavhengig av andre, på eget ansvar og for egen risiko, og med egne eiendeler.

Når staten gjennomfører sine oppgaver og ivaretar sine interesser kan det skje på ulike måter. Det er en utbredt form for organisering at statlige oppgaver ivaretas av virksomheter som formelt er skilt ut fra staten gjennom egne rettssubjekter. Eksempler på dette er den statlige spesialisthelsetjenesten som er organisert i statlige eide helseforetak, Innovasjon Norge som er et offentlig eid selskap i medhold av egen lov, Nasjonalmuseet som er en stiftelse opprettet av staten, Bane NOR som er et statsforetak og NSB og NRK som er offentlig eide aksjeselskaper. Det finnes også selvstendige, offentlige rettssubjekt som ikke er kategorisert i noen definert organisasjonsform som eksempelvis selskap, stiftelse, forening etc. Eksempel på det siste er Overføringsavtalens sikringsordning, som er opprettet ved avtale om overføring og samordning av pensjonsrettigheter mellom Statens pensjonskasse og andre leverandører av offentlig tjenstepensjon.⁷³

Det er også en utbredt form for organisering at statlige oppgaver ivaretas av organer som er mer eller mindre uavhengige av andre forvaltningsorganer. Begrunnelsen for slik organisering er ofte at man mener den konkrete utøvelsen av virksomheten kan skje best uten direkte innflytelse fra resten av statsforvaltningen, gjerne fordi avgjørelsene krever en bestemt faglig kompetanse, eller fordi organet skal ivareta eller balansere bestemte interesser. Medlemmene av organet vil i slike tilfeller ofte helt eller delvis bestå av personer som ikke er offentlige tjenestemenn, men derimot representanter for de interessegrupper som berøres av organets myndighetsutøvelse. Slike organer omtales gjerne som kollegiale organer.

Selv om slike organer kan ha stor grad av uavhengighet når de treffer avgjørelser, anses de gjerne som en del av staten og er ikke egne rettssubjekter. Eksempler på slike kollegiale organer er Markedsrådet, som treffer vedtak som avgjør klager på mulige brudd på markedsføringsloven, og Advokatbevillingsnemden, som kan treffe vedtak om tilbakekalling av advokatbevilling dersom advokater har gjort seg skyld i straffbare forhold eller brudd på etiske regler.

⁷¹ Rapport 15/2007 s. 11.

⁷² Markedsbalanseringsrapporten s. 27.

⁷³ Avtalen som oppretter Overføringsavtalens sikringsordning er hjemlet i lov om Statens pensjonskasse § 46.

Det finnes også organer som ikke er kollegiale og som bærer preg av å være selvstendige gjennom å ha egne vedtekter, eget styre m.v. men som like fullt anses som forvaltningsorganer som inngår i statshierarkiet og anses som en del av rettssubjektet staten. Som eksempel på det siste kan nevnes Norges forskningsråd.⁷⁴

Spørsmålet i denne sammenheng er altså om Omsetningsrådet kan anses som et eget rettssubjekt, som opptrer uavhengig av landbruksmyndighetene, på eget ansvar og risiko og med egne eiendeler. Konklusjonen vil måtte bero på en helhetsvurdering der blant annet følgende momenter kan være av betydning: i hvilken grad rådet opptrer for eget ansvar og egen risiko, i hvilken grad rådet kan anses for å ha egne eiendeler, graden av uavhengighet, bakgrunn for opprettelsen, og det rettslige kompetansegrunnlaget for virksomheten det utfører.

Omsetningsrådet fører regnskap over omsetningsmidlene som er innkrevd ved lov og som bare kan anvendes i samsvar med omsetningsloven § 11 første ledd. Omsetningsrådet har imidlertid ikke selv noen inntekter eller eiendeler som det «fritt» kan disponere over. Det er også tvilsomt om Omsetningsrådet eksempelvis kan beslutte at det skal begynne å selge tjenester, eller oppebære inntekter på annen måte gjennom å kreve behandlingsgebyrer etc. Disse forholdene trekker i retning av at Omsetningsrådet, i motsetning til for eksempel Nasjonalmuseet som er en selvstendig stiftelse, ikke er et eget rettssubjekt.

Et naturlig utgangspunkt er også hva som følger av omsetningsloven som oppretter Omsetningsrådet. Av omsetningsloven §§ 2 og 3 følger det at departementet oppnevner medlemmene av Omsetningsrådet, samt dets leder og nestleder. Oppnevningen av medlemmene skjer etter forslag fra de respektive organisasjonene og institusjonene som er representert i rådet, mens leder og nestleder oppnevnes av departementet alene. Av § 3 følger det også at departementet oppnevner revisor for Omsetningsrådet.

Tidligere var det organisasjonene og institusjonene selv som oppnevnte sine respektive medlemmer av Omsetningsrådet. Selv om rammen for sammensetningen også tidligere fulgte § 2, hadde departementet ingen innflytelse på hvilke personer som skulle sitte der. Av forarbeidene til endringsloven som tillot departementet å utpeke medlemmene fremgår det at begrunnelsen var å ivareta «dei ålmenpolitiske omsyna som ligg bak avgjerdene om kjønnsfordeling i offentlege utval».⁷⁵ Dette tilsier at formålet med departementets kontroll over oppnevningen av Omsetningsrådet ikke var å åpne for en indirekte påvirkningsmulighet på innholdet av Omsetningsrådets virksomhet.

Uavhengig av hvem som utpeker de enkelte medlemmene har Omsetningsrådet like fullt alltid vært et organ som er oppnevnt og sammensatt i medhold av lov. Dette forholdet trekker i retning av at Omsetningsrådet er å anse som et forvaltningsorgan, men at rådet skal være uavhengig av departementet i de avgjørelsene som rådet treffer.

Etter en samlet vurdering har Arbeidsgruppe jus kommet til at Omsetningsrådet ikke er et eget rettssubjekt, men at det er et forvaltningsorgan med frittstående stilling og en del av rettssubjektet staten. Arbeidsgruppe jus har særlig lagt vekt på at Omsetningsrådet ikke har egne eiendeler, og at det neppe på egenhånd kan etablere virksomhet for å oppebære egne inntekter. Arbeidsgruppe jus har også lagt vekt på at det i Ot.prp.nr. 12 (1999-2000) ble uttalt uttrykkelig at «Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet (...)», uten at Stortinget hadde bemerkninger i denne anledning. Endelig har Arbeidsgruppe jus lagt vekt på at organiseringen av Omsetningsrådet som et kollegialt forvaltningsorgan med frittstående stilling, men som like fullt er del av rettssubjektet staten, er en kjent og utbredt form for organisering av statlig virksomhet.

⁷⁴ Ref. forskrift 17. desember 2010 nr. 1928 om vedtekter for Norges forskningsråd.

⁷⁵ Ot.prp.nr. 67 (1990-1991).

8.3 Omsetningsrådet, partsevne og prosessuell handleevne⁷⁶

Når man taler om prosessuell stilling, taler man gjerne om både partsevne og prosessuell handleevne. Mens partsevne handler om evnen til formelt å stå som part ved søksmål for domstolene, handler prosessuell handleevne om å kunne opptre på vegne av parten, dvs. reise og ta imot søksmål og utøve de rettighetene som tilkommer parten. Arbeidsgruppens vurdering er som nevnt at Omsetningsrådet anses som en del av rettssubjektet staten, og det følger da av tvisteloven § 2-1 første ledd at partsevnen ligger hos staten.

Når et upersonlig rettssubjekt (herunder staten) er part i et søksmål, må vedkommende rettssubjekt ha en fysisk person til å opptre for seg i retten og bestemme hvilke prosesshandlinger som skal foretas. Den fysiske personen som utøver partsrettighetene for et upersonlig rettssubjekt, kalles i tvisteloven for stedfortreder. I praksis brukes også uttrykket partsrepresentant.

Spørsmålet i det følgende, er om det er lederen for Omsetningsrådet eller statsråden i Landbruks- og matdepartementet som på vegne av staten har rollen som stedfortreder eller partsrepresentant ved søksmål tilknyttet Omsetningsrådets virksomhet.

Hvem som utøver den prosessuelle handleevnen på vegne av staten, kommer også til uttrykk i partsbenevnelsen. Det er lang tradisjon for at søksmål mot staten reises mot staten ved det aktuelle departementet eller organet som saken hører under. Selv om det uansett er staten som er part, bidrar denne praksisen til å konkretisere hvem som er statens stedfortreder i saken.⁷⁷

For upersonlige rettssubjekter følger det av tvisteloven § 2-3 første ledd at «stedfortrederen [ivaretar] alle partens rettigheter og plikter i rettssaken», og at en part «bare [kan] ha én stedfortreder om gangen». Hvem som kan være stedfortreder, følger av tvisteloven § 2-5, som lyder slik:

«(1) For upersonlige rettssubjekter er stedfortrederen den person som kan motta forkynnelser på vegne av rettssubjektet, jf. domstoloven § 191. Er dette flere enn én person, velger styret hvem som skal være stedfortreder.

(2) Stedfortrederen kan delegere adgangen til å opptre som stedfortreder til en annen person som er tilsatt i rettssubjektet eller tilknyttet den delen av virksomheten som søksmålet gjelder. Slik delegering kan gjøres for én enkelt sak eller for bestemte sakstyper og må skje skriftlig. Delegeringen kan ikke begrense de rettigheter stedfortrederen skal ha etter § 2-3 første ledd.»

Det følger av bestemmelsens første ledd at «stedfortrederen [er] den person som kan motta forkynnelser på vegne av rettssubjektet, jf. domstoloven § 191». Man må altså se videre hen til domstoloven § 191 for å ta stilling til hvem som i henhold til denne bestemmelsen kan motta forkynnelser i søksmål knyttet til Omsetningsrådets virksomhet. Domstoloven § 191 lyder slik:

«For staten er det statsministeren eller vedkommende departementschef, som tar imot forkynnelser og meddelelser; for en fylkeskommune er det fylkesordføreren; for en kommune er det ordføreren; for en samkommune er det samkommunestyrets leder.

For offentlige indretninger og for stiftelser, sparebanker, foreninger, selskaper, samvirkeforetak, statsforetak eller boer mottages forkynnelser og meddelelser av den, som

⁷⁶ Kapittel 8.3 er basert på en betenkning *Arbeidsgruppe jus har innhentet fra advokat Kaare Andreas Shetelig i Wikborg Rein Advokatfirma.*

⁷⁷ *Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 368, Tore Schei m.fl., Tvisteloven, bind I, 2. utg., 2013 s. 94, Inge Lorange Backer, Norsk sivilprosess, 2015 s. 128, og Jens Edvin A. Skoghøy, Tvisteløsning, 3. utg., 2017 s. 266.*

styrer deres anliggender eller, hvis de styres av flere i forening, av styrets formand. Er der ingen formand, kan de rettes til ethvert medlem av styret.

Disse bestemmelser gjelder ikke, hvis andet er bestemt ved lov.»

Det følger av bestemmelsens første ledd at det ved søksmål mot staten – som det forutsettes at Omsetningsrådet hører under – som hovedregel er «statsministeren eller vedkommende departementschef, som tar imot forkyndelser og meddelelser». Ved søksmål tilknyttet Omsetningsrådets virksomhet vil vedkommende departementssjef være statsråden i Landbruks- og matdepartementet.

Av tredje ledd fremgår at denne hovedregelen ikke gjelder «hvis andet er bestemt ved lov». Det finnes flere lovbestemmelser som legger utøvelsen av statens partsrettigheter til et annet organ enn departementet.⁷⁸ Det finnes imidlertid ingen slik lovbestemmelse for Omsetningsrådet, og § 191 tredje ledd gir således ikke grunnlag for å fravike hovedregelen i første ledd.

Det avgjørende for om Omsetningsrådet har prosessuell handleevne ved søksmål tilknyttet Omsetningsrådets virksomhet, er da om Omsetningsrådet faller inn under betegnelsen «offentlige indretninger» i domstoloven § 191 annet ledd. Dersom Omsetningsrådet anses som en offentlig indretning, følger det av § 191 annet ledd at «forkyndelser og meddelelser [mottages] av den, som styrer deres anliggender eller, hvis de styres av flere i forening, av styrets formand».

Før innføringen av tvisteloven av 2005 fungerte domstoloven § 191 annet ledd, sammenholdt med bestemmelser i tvistemålsloven, som hjemmel for å tillegge «offentlige indretninger» partsevne. Med innføringen av tvisteloven av 2005 ble derimot rettstilstanden endret. I tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f er det bestemt at «selvstendige offentlige virksomheter» (som svarer til begrepet «offentlige indretninger») bare har partsevne «når det er særlig bestemt i lov». Når det derimot gjelder prosessuell handleevne, er det i tvisteloven § 2-5 første ledd henvist til domstoloven § 191, hvor det i annet ledd fortsatt tales om «offentlige indretninger» uten at det er oppstilt noe krav til lovhjemmel.

Problemstillingen som reiser seg i denne forbindelse, er om begrepet «offentlige indretninger» fortsatt skal forstås på samme måte som før innføringen av tvisteloven, eller eventuelt om innføringen av tvisteloven medfører at begrepet nå må forstås i samsvar med begrepet «selvstendige offentlige virksomheter» og det tilhørende kravet til særlig lovhjemmel i tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f.

Forarbeidene til tvisteloven gir ingen indikasjoner på at man mente å endre innholdet i begrepet «offentlige indretninger». I første omgang foreslo Tvistemålsutvalget å videreføre den dagjeldende rettstilstanden ved at «selvstendige offentlige foretak» (som svarte til begrepet «offentlige indretninger») skulle ha partsevne uavhengig av om dette var bestemt i lov, jf. utkastet § 2-1 første ledd bokstav f.⁷⁹ Tvistemålsutvalget foreslo også å henvise til domstoloven § 191 for så vidt gjaldt prosessuell handleevne, jf. utkastet § 2-3 fjerde ledd. Etter Tvistemålsutvalgets utkast ville rettstilstanden være den samme som tidligere, ved at «selvstendige offentlige foretak»/«offentlige innretninger» ville ha både partsevne og prosessuell handleevne uten særlig lovbestemmelse.

Departementet valgte imidlertid å endre rettstilstanden vedrørende partsevne ved å innføre et krav til særlig lovhjemmel for at «selvstendige offentlige virksomheter» skulle ha partsevne. Departementet valgte samtidig å beholde henvisningen til domstoloven § 191 i tvisteloven § 2-5 for så vidt gjaldt prosessuell

⁷⁸ Blant annet utlendingsloven § 79 første ledd, konkurranseloven § 39 fjerde ledd, universitets- og høyskoleloven § 12-2, ligningsloven § 11-1 nr. 1, jf. nr. 2 og 3, skattebetalingsloven § 17-1, foretaksnavneloven § 3-8 fjerde ledd, patentloven § 52 e tredje ledd, varemerkeloven § 52 tredje ledd, trygderettsloven § 26 fjerde ledd, arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 9 og tvisteloven § 20-12 tredje ledd siste punktum.

⁷⁹ I NOU 2001: 32 B side 659 er det uttalt at «[m]ed 'selvstendige offentlige foretak' i § 2-1 (1) (f) menes det samme som uttrykket 'offentlige innretninger' som nå brukes i tvistemålsloven § 21, men det er forsøkt uttrykt på en mer moderne måte».

handleevne. Om dette er det i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) side 370 bare uttalt at § 2-5 «bygger på NOU § 2-3 fjerde ledd», uten at forholdet til § 2-1 om partsevne er omtalt.

Begrepet «offentlige indretninger» kom inn i domstoloven § 191 ved Ot.prp. nr. 1 (1910), som ikke gir noen forklaring på hva som menes med begrepet. I juridisk teori har det tradisjonelt vært antatt at en offentlig indretning er en gren av forvaltningen som er skilt ut som et eget rettssubjekt, med egen økonomi og egne styrende organer.⁸⁰ I rettspraksis finnes det derimot en rekke eksempler på at også offentlige virksomheter som ikke har vært organisert som selvstendige rettssubjekter, likevel har figurert som parter i eget navn. Det er da tale om virksomheter med relativt høy grad av uavhengighet i forhold til den ordinære forvaltningen, se Jens Edvin A. Skoghøy (2001) s. 159.

Blant virksomhetene som har figurert som parter i eget navn, er Omsetningsrådet.⁸¹ Fra Omsetningsrådet ble opprettet i 1930, viser søk på Lovdata åtte saker for Høyesterett hvor Omsetningsrådet har vært tillagt partsevne (Rt-1938-275, Rt-1939-167, Rt-1939-563, Rt-1955-255, Rt-1957-877, Rt-1960-267, Rt-1962-638 og Rt-1962-805). Det foreligger ingen avgjørelser hvor partsangivelsen er staten v/Omsetningsrådet. Dette viser at man iallfall tidligere har gått ut fra at Omsetningsrådet har vært en offentlig indretning i henhold til domstoloven § 191 annet ledd (eller at Omsetningsrådet er et privat rettssubjekt med egne partsrettigheter). Imidlertid er ikke spørsmålet problematisert i noen av høyesterettsavgjørelsene.

Rettspraksis har imidlertid vært noe sprikende, og i enkelte saker er det staten som er angitt som part mens bare den prosessuelle handleevnen er lagt til den aktuelle offentlige virksomheten. Dette er gjort blant annet i Rt-1955-323, hvor staten v/Statens Kornforretning er angitt som part, i Rt-1975-297, hvor staten v/Norges Statsbaner er angitt som part, i Rt-1981-418, hvor staten v/hovedstyret for Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen er angitt som part, i Rt-1986-1322, hvor staten v/Rikstrygdeverket er angitt som part, og i Rt-1989-1178, hvor Oslo kommune v/Oslo Lysverker er angitt som part.

Professor Inge Lorange Backer (1984) fremholdt at «[g]rensene for hva som kan regnes som en ‘offentlig innretning’ synes til dels å bero på tradisjon og tilfeldigheter».⁸² Under henvisning til flere av rettsavgjørelsene hvor offentlige virksomheter har figurert som parter i eget navn uten å være organisert som selvstendige rettssubjekter, stiller Backer seg tvilende til den tradisjonelle forståelsen av begrepet gjengitt ovenfor:

«[D]et er noe usikkert om man må kreve at administrasjonsgrenen er et eget rettssubjekt privatrettslig sett, slik at statskassen ikke hefter umiddelbart for gjelden. Dette kravet oppfylles f. eks. ikke av organer som Rikstrygdeverket og NVE. Muligens kan det være tilstrekkelig at organet har en relativt høy grad av uavhengighet i forhold til den ordinære forvaltning.»⁸³

Skoghøy (2001) har vært kritisk til at offentlige virksomheter uten selvstendig rettssubjektivitet tillegges partsevne. Skoghøys syn har vært at det er staten som i slike tilfeller burde være part, men at vedkommende

⁸⁰ Jon Skeie, *Den norske civilprocess, bind I, 2. utg., 1939 s. 245*, Anders Bratholm og Jo Hov, *Sivil rettergang, 1973 s. 102*, Per Sandvik, «Stat og kommune som part i rettsaker» i *Lov og rett 1983 s. 493 flg.* og Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvistemål, 2. utg., 2001 s. 159*.

⁸¹ Andre offentlige virksomheter som har figurert som parter i eget navn er blant annet: *Statens Kornforretning (Rt-1933-769, Rt-1948-107, Rt-1957-81 og Rt-1964-534)*, *Universitetet i Bergen, Historisk Museum (Rt-1963-146)*, *Norges Statsbaner (bl.a. Rt-1965-1229, Rt-1967-1556, Rt-1975-710 og Rt-1992-1105)*, *Norges Vassdrags- og Elektrisitetsvesen (Rt-1966-545)*, *Rikstrygdeverket (Rt-1976-103 og Rt-1976-600)*, *Norges Brannkasse (Rt-1976-600)*, *Sentralsjuehuset i Rogaland (Rt-1977-1035)*, *Statskraftverkene (Rt-1986-1417)*, *Oslo Lysverker (Rt-1988-267)*.

⁸² Inge Lorange Backer, *Rettslig interesse, 1984 s. 162*.

⁸³ *Ibid.*

virksomhet burde kunne utøve den prosessuelle handleevnen (som i høyesterettsavgjørelsene gjengitt to avsnitt ovenfor):

«Etter min oppfatning bør man holde fast ved at organer eller bedrifter som ikke er organisert som selvstendige rettssubjekter, ikke kan ha alminnelig partsevne. I tilfeller hvor søksmål blir anlagt av eller mot et organ eller en bedrift som ikke har partsevne, bør man etter min mening se det slik at det er staten eller den kommune eller fylkeskommune som har organisert organet eller bedriften, som må anses som part, mens det organ som opptrer i saken, må anses som den instans som utøver den prosessuelle handleevne for staten eller vedkommende kommune eller fylkeskommune, se pkt. 5.3.4 nedenfor. Dette bør også komme til uttrykk ved angivelsen av partsforholdet. Som part bør i slike tilfeller angis staten, kommunen eller fylkeskommunen ved det organ som saken er anlagt av eller mot.»⁸⁴

Med innføringen av tvisteloven er det – i tråd med Skoghøys syn – nå utelukket at offentlige virksomheter som ikke er selvstendige rettssubjekter tillegges partsevne uten særlig lovhjemmel, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f. Samtidig er det ikke gjort noen tilsvarende lovendring vedrørende prosessuell handleevne. Dersom begrepet «offentlige indretninger» skal forstås på samme måte som tidligere, innebærer dette at Skoghøys syn har fått gjennomslag fra lovgiverhold.

I kommentarutgaven til tvisteloven (2013)⁸⁵, skrevet av tidligere høyesterettsjustitiarius Tore Schei med flere, synes det som at begrepet «offentlige indretninger» i domstoloven § 191 annet ledd er omtalt som «offentlig virksomhet som har partsevne». Dette bygger i så fall på en forståelse av at begrepet har endret innhold i samsvar med tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f. Som nevnt, er det imidlertid ingen indikasjoner i forarbeidene til tvisteloven på at man ved innføringen av kravet til særlig lovhjemmel for partsevne i tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f, mente å endre innholdet i begrepet «offentlige indretninger» tilsvarende.

Arbeidsgruppe jus mener derfor at det er naturlig å gå ut fra at begrepet skal forstås på samme måte som tidligere. I så fall vil tidligere rettspraksis fortsatt være relevant for forståelsen av begrepet, og denne indikerer at offentlige organer kan ha prosessuell handleevne på vegne av staten selv om organet ikke er organisert som et eget rettssubjekt. Dette er også lagt til grunn i juridisk teori av Skoghøy (2017):

«Også uten lovhjemmel har det vært antatt at organer for stat eller kommune med høy grad av selvstendighet kan utøve partsrettigheter for henholdsvis staten eller kommunen. Dersom organet ikke ved lov er tillagt partsevne, må man i slike tilfeller se det slik at det er staten eller kommunen som er part, men at den prosessuelle handleevnen er tillagt et annet organ enn departementet eller det organ for kommunen som ellers har kompetanse til å reise eller ta imot søksmål.»⁸⁶

Til støtte for sitt syn har Skoghøy vist både til den tidligere rettspraksis under tvistemålsloven (jf. ovenfor) og også til enkelte nyere høyesterettsavgjørelser.

Det finnes to nyere høyesterettsavgjørelser som underbygger at offentlige organer kan ha prosessuell handleevne på vegne av staten selv om organet ikke er organisert som et eget rettssubjekt: Rt-2011-910 og Rt-2012-1556. I begge sakene er «staten v/Konkurransetilsynet» angitt som part. At den prosessuelle handleevnen ligger hos Konkurransetilsynet ved søksmål knyttet til Konkurransetilsynets virksomhet, følger nå direkte av konkurranseloven § 39 fjerde ledd. Denne bestemmelsen ble imidlertid vedtatt først 15. april 2016, og trådte i kraft 1. april 2017. Det synes derfor som at domstolene i de nevnte avgjørelsene har

⁸⁴ Skoghøy (2001) s. 161-162.

⁸⁵ Schei med flere (2013) s. 95.

⁸⁶ Skoghøy (2017) s. 301-302.

ansett Konkurransetilsynet for uten lovhjemmel å være en *offentlig indretning* i henhold til domstoloven § 191 annet ledd. Det kan riktignok tenkes at den prosessuelle handleevnen har vært delegert skriftlig fra departementet til Konkurransetilsynet i medhold av tvisteloven § 2-5 annet ledd, men det finnes ikke spor av dette i avgjørelsene.

Arbeidsgruppens syn er at begrepet «offentlige indretninger» i domstoloven § 191 annet ledd må forstås på samme måte som før innføringen av tvisteloven, hvilket innebærer at også organer som ikke er selvstendige rettssubjekter kan ha prosessuell handleevne på vegne av staten. Dette følger av at det ikke fremstår å være tilsiktet noen endring av rettstilstanden hva gjelder prosessuell handleevne, at den tidligere forståelsen av begrepet synes å være lagt til grunn i rettspraksis og til dels i juridisk teori fra etter innføringen av tvisteloven, samt at en slik løsning fremstår som rimelig og lite kontroversiell.

Spørsmålet er da om Omsetningsrådet skal anses som en «offentlig indretning» i henhold til domstoloven § 191 annet ledd jf. tvisteloven § 2-5 første ledd (eller som en *selvstendig offentlig virksomhet*, slik det er formulert i tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f). Det sentrale i vurderingen er graden av selvstendighet og uavhengighet, herunder graden av selvstyre og egen økonomistyring.

Selv om arbeidsgruppen har kommet til at Omsetningsrådet er en del av rettssubjektet staten, er det et frittstående forvaltningsorgan med høy grad av selvstendighet og uavhengighet i forhold til departementet. Dette gjelder både hvordan det organiserer sin virksomhet og når det gjelder utøvelsen av Omsetningsrådets myndighet i henhold til omsetningsloven. Etter arbeidsgruppens syn er det på denne bakgrunn grunnlag for å anse Omsetningsrådet som en offentlig indretning i henhold til domstoloven § 191 annet ledd jf. tvisteloven § 2-5 første ledd.

Dette innebærer at Omsetningsrådet vil kunne ha prosessuell handleevne på vegne av staten i søksmål tilknyttet Omsetningsrådets virksomhet.

Det er ikke dermed sagt at Omsetningsrådet har den prosessuelle handleevnen i enhver sak knyttet til Omsetningsrådets virksomhet. Det følger av tvisteloven § 1-5 første punktum at «[s]øksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans». Dette gjelder uavhengig av om klage- eller omgjøringorganet har hatt full eller begrenset kompetanse ved sin overprøving, jf. Tore Schei med flere(2013) s. 62. Dette innebærer at dersom departementet griper inn – berettiget eller ikke – og fatter et vedtak i henhold til omsetningsloven § 11 fjerde ledd som overprøver eller stadfester Omsetningsrådets vedtak, må det antas at departementet utøver den prosessuelle handleevnen i søksmål rettet mot departementets vedtak.

9 Forholdet mellom Omsetningsrådet og den øvrige landbruksforvaltning

9.1 Innledning

Jordbrukets ansvar for markedsreguleringen er beskrevet i kapittel 7 og særlig kapittel 7.2.4 foran. I kapittel 8.2.2 er det konkludert med at Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan med frittstående stilling. Imidlertid er det ikke slik at Omsetningsrådet fungerer helt uavhengig fra andre forvaltningsorganer. Særlig viktig er forholdet til Landbruks- og matdepartementet, men også Landbruksdirektoratet spiller en betydelig rolle for Omsetningsrådets virksomhet. Det er således ikke mulig å gi et fullstendig bilde av Omsetningsrådets virksomhet uten en nærmere beskrivelse av grenseflatene mot, og samspillet med, disse organene. En slik beskrivelse gis i kapitlene 9.2 og 9.3.

9.2 Omsetningsrådet og Landbruks- og matdepartementet

Selv om Omsetningsrådet er et forvaltningsorgan, er det i utstrakt grad «autonomt» når det gjelder vedtak etter omsetningsloven § 11 første ledd, jf. § 1. Dette har som tidligere nevnt sammenheng med at jordbruket selv bærer det økonomiske ansvaret for overproduksjon på grunn av «adgangen (...) til å iverksette markedsbalanserende tiltak», jf. Innst. S. (2016-2017). Oppgavefordelingen mellom staten og jordbruket, jf. kapittel 7.2.3 foran, tilsier derfor i seg selv at Landbruks- og matdepartementet skal utvise stor tilbakeholdenhet med å intervensere i vedtak som Omsetningsrådet fatter etter § 11 første ledd. Dette gjelder både rådets beslutning med hensyn til om vedtak skal fattes og innholdet i vedtak som fattes.

En mer aktiv opptreden fra departementets side vil kunne utgjøre et brudd på Hovedavtalen for jordbruket og de årlige jordbruksavtalene, og dessuten bidra til å undergrave avtalesystemet og rollefordelingen mellom staten og jordbruket.

Det rettslige utgangspunktet er også at departementet ikke kan intervensere i rådets vedtak om bruk av avgiftsmidler, se Ot.prp. nr. 65 (1954) der det fremgår at:

«Når det gjeld råderetten over avgiftsmidlane innanfor den ramma som er nemnd (...) er Omsetningsrådet heilt suverent. Korkje Tilsynsutvalget eller departementet kan gripe inn mot eit vedtak som ligg innanfor føremålet med lova».

Omsetningsrådets selvstendighet i markedsreguleringssaker er understreket i en lang rekke forarbeider, blant annet ved forvaltningslovens ikrafttreden (Ot.prp. nr. 27 (1968-69):

«(...) 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».

Landbruksdepartementet så i Ot.prp. nr. 30 (1970-71) «ingen grunn til at ein skal endre dette syn».⁸⁷

Omsetningsrådets selvstendighet i markedsreguleringssaker innebærer at vedtak i medhold av omsetningsloven § 11 første ledd, jf. § 1, ikke kan påklages. Departementet kan heller ikke omgjøre slike vedtak fordi det er uenig i skjønnsutøvelsen eller konklusjonen.

Vedtak med et innhold som ligger utenfor det handlingsrom som er angitt i omsetningsloven § 11 fjerde ledd, er imidlertid ikke beskyttet av Omsetningsrådets selvstendighet og kan derfor omgjøres av Landbruks-

⁸⁷ Altså det syn som ble lagt til grunn ved forvaltningslovens ikrafttreden (Ot.prp. nr. 27 (1968-69)).

og matdepartementet. Det samme gjelder vedtak som Omsetningsrådet har fattet på et annet rettsgrunnlag enn § 11 første ledd, for eksempel etter delegasjon fra Landbruks- og matdepartementet.

Terskelen for departementets adgang til å omgjøre vedtak i medhold av omsetningsloven § 11 første ledd, ble definert i Ot.prp. nr. 67 (1990-91). Det fremgår her at Omsetningsrådet:

«(...) har ei uavhengig stilling i høve til departementet. Omsetningsrådet må i mange sammenhenger gjera vedtak som må verta sett i verk på kort varsel, til dømes marknadsreguleringstiltak.

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

Landbruksdepartementet ser likevel trong for å innarbeide i lova ein klar heimel for å gjera om vedtak dersom vedtaka er i strid med lov, føresegner, gjeldande jordbruksavtale eller med viktige samfunnsinteresser».

Lovforslaget ble vedtatt som omsetningsloven § 11 tredje (nå fjerde) ledd og lyder i dag slik:

«Departementet kan med endeleg 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».

Det er et spørsmål om omgjøringsadgangen etter § 11 fjerde ledd første punktum er begrenset til å oppheve vedtaket og returnere saken til Omsetningsrådet, eller om departementet også kan fatte et nytt vedtak med et annet innhold. Bestemmelsen gir departementet grunnlag for en «lovlighetskontroll» ved å oppheve vedtak som er i strid med gjeldende regelverk, men ikke nødvendigvis en rett til å fatte et nytt vedtak med et annet innhold. Spørsmålet er relevant på grunn av Omsetningsrådets selvstendige stilling. Det er imidlertid helt klart at et nytt vedtak fra Omsetningsrådet, etter departementets opphevelse, ikke kan være i strid med de premisser departementet har basert omgjøringsvedtaket på. Det kan ikke ses at lovens forarbeider avklarer dette spørsmålet og Arbeidsgruppe jus har heller ikke funnet andre rettskilder som gir en avklaring. Reelle hensyn tilsier imidlertid at departementet bør være svært tilbakeholdne med å fatte en ny realitetsavgjørelse i omgjøringsaker etter første punktum, så lenge vedtakskompetansen ligger til Omsetningsrådet uten klageadgang.

Uttrykket «med endeleg verknad» i omsetningsloven § 11 første ledd avskjærer muligheten for å påklage et omgjøringsvedtak til Kongen. Det vises til Ot.prp. nr. 47 (2009-2009) kapittel 10.4.

Omsetningsloven § 11 fjerde ledd andre punktum gir Kongen rett til å omgjøre vedtak i strid med «samfunnsinteresser». Dette er ikke samsvarende med ordlyden i proposisjonen, som omtaler «viktige samfunnsinteresser». Forskjellen er verken begrunnet i proposisjonen eller omtalt ved Stortingets behandling av saken (Innst. O. nr. 29 (1991-92)). Det må derfor innfortolkes et krav om at den eller de samfunnsinteresser som medfører omgjøring må være «viktige». Det vises til at ethvert vedtak i Omsetningsrådet vil berøre «samfunnsinteresser», slik at dette begrepet alene ikke utgjør noen terskel for omgjøring. En slik omgjøringsadgang for Kongen ville også stå i kontrast til Omsetningsrådets selvstendige stilling, hvilket i seg selv harmonerer dårlig med de presiseringer som er gjort av Stortinget og i gjeldende avtaleverk for jordbruket.

Det følger av det som fremgår foran at departementet heller ikke har adgang til å instruere rådet i spørsmål som omfattes av omsetningsloven § 11 første ledd. I ett tilfelle er det likevel gitt en generell instruksjon, nemlig i den såkalte «rammeforskriften» som er omtalt i kapittel 5.3 foran. Det var likevel ikke noen

foranledning til å sette dette spørsmålet på spissen, ettersom partene i jordbruksoppgjøret var omforent om denne løsningen i 2002.

9.3 Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet

Forholdet mellom Omsetningsrådet og Landbruksdirektoratet er beskrevet i Ot.prp. nr. 12 (1999-2000). Det fremgår her at:

«Samordningen vil innebære at Omsetningsrådet opphører som egen virksomhet, og at sekretariatsfunksjonen blir en statlig oppgave (...). Det forutsettes at Omsetningsrådet som partssammensatt organ fortsatt vil inneha de fullmakter som fremgår av omsetningsloven. Innenfor de områder hvor rådet har fullmakt vil således den nye virksomheten utføre nødvendige sekretariatsoppgaver. (...) På disse områdene vil rådet ha faglig styringsrett overfor institusjonen, og institusjonen vil måtte opptre med tilstrekkelig faglig uavhengighet i forhold til departementet. (...)

Omsetningsrådet har i lang tid hatt eget sekretariat og dekket kostnadene over omsetningsavgiften, mens utgiftene som har påløpt i forbindelse med forvaltningen av de statlige tilskuddsordningene er dekket ved belastning av ordningene. Statens ansvar for sekretariatsfunksjonen bør derfor fastsettes i loven, samtidig som det fastsettes at staten kan kreve refusjon i omsetningsavgiftsmidlene for utgiftene i forbindelse med arbeidet. (...)

Sekretariatet vil i tillegg til å forberede saker for rådet og arbeidsutvalget, fortsatt utføre en rekke arbeidsoppgaver på vegne av rådet. Som beskrevet ovenfor vil hovedoppgavene her være oppfølgingen av de vedtak som fattes, herunder forestå utbetalingen av markedsreguleringsmidler (jf. § 11 første ledd). I tråd med dette, legges det til grunn at rådets faglige instruksjonsmyndighet over sekretariatet forblir uendret, og at oppgavene utføres i henhold til de fullmakter som Omsetningsrådet gir. (...)

Det er på denne bakgrunn klart at Omsetningsrådet har faglig styringsrett over Landbruksdirektoratet på de arbeidsområder som er rådets ansvar. Dette innebærer ifølge forarbeidene at «rådets faglige instruksjonsmyndighet over sekretariatet forblir uendret» fra det som var situasjonen den gang rådet var egen virksomhet. Dette innebærer at sekretariatet må skille mellom rollene som byråkrater i Landbruksdirektoratet og sekretariat for Omsetningsrådet. Direktoratet har sine oppgaver fra Landbruks- og matdepartementet, mens myndigheten etter omsetningsloven § 11 første ledd, jf. § 1, ligger til Omsetningsrådet alene. Ettersom Landbruks- og matdepartementet ikke har instruksjonsmyndighet over Omsetningsrådet i disse sakene, se kapittel 9.2 foran, kan derfor heller ikke departementet instruere Omsetningsrådets sekretariat i de samme sakene. Slik instruksjonsadgang ligger til Omsetningsrådet alene. Det er Omsetningsrådets leder som er bindeledd mellom rådet og Landbruks- og matdepartementet, ikke Landbruksdirektoratet. Dette prinsippet gjelder som utgangspunkt også der Omsetningsrådet arbeider etter delegasjon fra departementet, men i slike saker er det ingen tvil om at departementet står friere.

Videre fremgår det av forarbeidene at sekretariatets oppgaver «utføres i henhold til de fullmakter som Omsetningsrådet gir». Denne presiseringen innebærer dels at rådet kan gi skriftlige retningslinjer for utførelsen av sekretariatsfunksjonen, herunder hvilke ressurser det er behov for, dels at oppdraget kan presiseres nærmere når det er naturlig. Skriftlige retningslinjer må vedtas av rådet, mens saksavhengige presiseringer hører under rådets leder.

Landbruksdirektoratets direktør har rett og plikt til å organisere sekretariatsfunksjonen i samsvar med Omsetningsrådets faglige behov. Sekretariatsoppgaven må håndteres på en måte som er tilfredsstillende for Omsetningsrådet, herunder må direktoratet levere den arbeidskapasitet og kompetanse som Omsetningsrådet har behov for. Det er vanskelig å gi en nærmere konkretisering av styringsretten, ut over

å peke på at dette må løses i samspill mellom Omsetningsrådet, rådets leder og Landbruksdirektoratets direktør.

10 Rettslig grunnlag for Omsetningsrådets og markedsregulatorenes virksomhet

10.1 Innledning

Å kunne utøve bestemmende makt (påbud og forbud) overfor andre krever et rettslig grunnlag; et kompetansegrunnlag. Dette gjelder uavhengig av om det er det offentlige eller private aktører som pålegger eller forbyr noe. Kompetansegrunnlag er betegnelsen på det underliggende rettsforholdet som setter maktutøveren i stand til å utøve makt overfor andre. Eksempler på kompetansegrunnlag er offentlig myndighet, eiendomsrett og arbeidsgiveres instruksjonsrett i medhold av avtale.

Offentlige myndigheter, så vel som private, kan imidlertid også rent faktisk opptre på en måte som påvirker omgivelsene. Slike faktiske handlinger krever ikke noe kompetansegrunnlag med mindre handlingene ellers vil være forbudt. I litteraturen er det eksempelvis vist til at det offentlige ikke trenger et kompetansegrunnlag for å legge om en offentlig vei, selv om omleggingen vil få konsekvenser for bensinstasjoner og forretninger som ligger ved den nedlagte veien.⁸⁸ På tilsvarende måte trenger heller ikke private noe kompetansegrunnlag for utføre faktiske handlinger som påvirker andre, med mindre slike handlinger krever unntak fra noe som ellers er forbudt.

Omsetningsrådet utøver bestemmende makt, i all hovedsak overfor markedsregulatorene. Påbudene og evt. forbudene fra Omsetningsrådet rettet mot markedsregulatorene går blant annet ut på å pålegge markedsregulatorene å opptre på bestemte måter, eks. informasjonsplikter, mottaksplikt og forsyningsplikt. Omsetningsrådet kan også oppstille vilkår og regler for hvordan markedsregulatorene skal forholde seg for å få tildelt omsetningsmidler. Omsetningsrådet må derfor ha et kompetansegrunnlag for de påbudene og evt. forbudene det vedtar. I det følgende vil Arbeidsgruppe jus se nærmere på hva slags kompetansegrunnlag som kan være aktuelle for Omsetningsrådets virksomhet.

Markedsregulatorene gjennomfører markedsbalanseringen gjennom et sett av virkemidler. Blant annet kan markedsregulator for kjøtt velge å fryse inn slakt som det eier på fryselager. Slik innfrysing kan skje for markedsregulators egen regning, eller den kan skje i tillit til at markedsregulator får dekket sine kostnader og tap gjennom omsetningsmidler som Omsetningsrådet tildeler. Formålet med slik innfrysing vil være å påvirke tilbudet i markedet, og dermed prisen for den aktuelle type kjøtt. Andre enn markedsregulator selv blir også påvirket av hva markedsregulator velger å gjøre, hva enten det er kjøpere av kjøttvarer eller konkurrenter av markedsregulator. Det er imidlertid ikke slik at markedsregulator trenger et rettslig kompetansegrunnlag for å fryse inn kjøtt på fryselager, selv om en slik handling kan ha stor påvirkning på andre aktører i markedet. Dette må også gjelde selv om markedsregulator velger å fryse inn kjøtt på fryselager i tillit til å motta en økonomisk kompensasjon.

Ut fra ovennevnte fremstår ikke markedsregulatorene, som er selvstendige og private rettssubjekter, nødvendigvis som utøver av noen form for virksomhet som krever et rettslig kompetansegrunnlag. Det kan imidlertid tenkes unntak fra dette, i den grad markedsregulatorene er tildelt myndighetskompetanse, ref. kapittel 10.3 nedenfor.

Spørsmålet i det følgende er både hvilket eller hvilke rettslige kompetansegrunnlag Omsetningsrådet bygger på når det retter påbud og evt. forbud til markedsregulatorene. I forlengelsen av dette er spørsmålet om også markedsregulatorene kan anses for å treffe avgjørelser som innebærer påbud eller forbud for andre,

⁸⁸ *Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 2014 s. 360.*

evt. at markedsregulatorene utfører faktiske handlinger som vil være forbudt uten et slikt kompetansegrunnlag.

10.2 Rettslig grunnlag for Omsetningsrådets virksomhet

Som nevnt har Omsetningsrådet fastsatt en rekke plikter til markedsregulatorene om hvordan markedsregulatorene skal forholde seg (eks. informasjonsplikt, mottaksplikt og forsyningsplikt). Omsetningsrådet har også gitt regler om hvordan markedsregulatorene må forholde seg for å kvalifisere til økonomiske bidrag over omsetningsmidlene. I denne sammenheng er det av interesse å vurdere hvilke kompetansegrunnlag Omsetningsrådet utøver sin virksomhet på grunnlag av. Som et overordnet utgangspunkt kan man tenke seg fire typer av kompetansegrunnlag:

1. Eiendomsrett
2. Kompetanse utledet av privat autonomi, herunder eks., avtale, sammenslutninger/foreningers myndighet over sine tilsluttede/medlemmer m.v.
3. Offentlig myndighet
4. Sedvane⁸⁹

I den grad Omsetningsrådet utfører virksomhet som ikke er offentlig myndighetsutøvelse, vil man kunne tenke seg at slik virksomhet er underlagt andre krav til saksbehandling. Videre kan det reises spørsmål ved om virksomhet som evt. ikke er myndighetsutøvelse også skal kunne overprøves av departementet, jf. omsetningsloven § 11 fjerde ledd.

Også et forvaltningsorgan som er en del av rettssubjektet staten kan utøve virksomhet og myndighet basert på ulike kompetansegrunnlag. Ofte vil det foreligge en lov vedtatt av Stortinget som utpeker et forvaltningsorgan til å ha kompetanse til å gi bindende pålegg og nedlegge forbud på bestemte vilkår. Det er slik kompetanse som kalles offentlig myndighet. Men et forvaltningsorgan vil eksempelvis også ut fra eiendomsrett (evt. disposisjonsrett iht. leieavtale) kunne pålegge uvedkommende å forlate dets kontorer m.v. Det foreligger ikke, og trengs ikke, noen lov hjemmel for å gjøre dette. Videre vil et forvaltningsorgan, på samme måte som private, kunne inngå avtaler av ulik art; med arbeidstakere, om kjøp av tjenester eller gjenstander m.v. I slike tilfeller vil forvaltningsorganet kunne ha rett til å gi bindende pålegg til for eksempel arbeidstakere eller leverandører. Det kreves ikke hjemmel i lov for å utøve slike kontraktuelle rettigheter.

For å vurdere hvilke kompetansegrunnlag som kan være aktuelle for Omsetningsrådets virksomhet er det nødvendig å analysere nærmere hva vedtakene som Omsetningsrådet treffer går ut på.

Hovedoppgaven for Omsetningsrådet har tradisjonelt blitt ansett å være å forvalte omsetningsmidlene, som er innkrevet med hjemmel i omsetningsloven, på nærmere fastsatt måte med det formål å sørge for balanse mellom tilbudet av og etterspørselen etter jordbruksvarer. Omsetningsloven gir selv ingen føringer for hvordan midlene skal benyttes, utover at de skal «fremja umsetnaden av vedkommande varor», jf. § 11 første ledd første punktum. Det fremgår videre av annet punktum at «[p]engane vert styrde av rådet».

Omsetningsloven gir dermed en klar hjemmel til Omsetningsrådet til å disponere omsetningsmidlene, men sier ikke noe om at Omsetningsrådet kan pålegge andre noen plikter.

Det er vanlig å inndele Omsetningsrådets ansvarsområder i kategoriene avsetningstiltak, produksjonsregulerende tiltak, opplysningsvirksomhet og faglige tiltak. Det er ikke Omsetningsrådet selv som gjennomfører tiltak, men markedsregulatorene. Omsetningsrådets rolle er i praksis begrenset til å

⁸⁹ Eksempelvis gårdeiers plikt til å rydde fortau, sml. Rt. 1967 s. 524.

bevilge midler og til å fastsette generelle instruksjoner (retningslinjer) om hvordan særlig markedsregulatorene skal opptre.

En viktig del av markedsreguleringen er imidlertid ikke avhengig av omsetningsmidler men går i stedet ut på at markedsregulatorene blant annet fastsetter priser og fremtidige prisløyper for derigjennom å tilstrebe balanse mellom produksjon og etterspørsel. Markedsregulatorene opptre også i slike tilfeller innenfor rammen av regler som Omsetningsrådet har fastsatt om blant annet offentliggjøring av priser og prisløyper m.v.

Det er grunn til å reise spørsmål ved om denne del av Omsetningsrådets virksomhet kan anses som myndighetsutøvelse med utspring i omsetningsloven, eller om denne virksomheten snarere har sitt grunnlag i at det etter jordbruksavtalen mellom staten og faglagene er landbrukets oppgave å gjennomføre markedsbalanseringen.

Det er vanlig å legge til grunn at markedsregulatoroppdraget bygger på frivillighet. Med andre ord er det uansett et element av avtale mellom Omsetningsrådet og markedsregulatorene som kreves for at markedsregulatorene skal kunne pålegges de plikter som følger av Omsetningsrådets regelverk. Gjennom jordbruksavtalesystemet er markedsregulatorene også avtalerettslig bundet opp til å medvirke til gjennomføringen av jordbrukets forpliktelser, og det er nærliggende å vurdere om en del av markedsregulatorenes plikter i stedet skal anses å ha sitt grunnlag i slike avtaleforpliktelser.

Hovedavtalen for jordbruket § 4-2 legger ansvaret for «(...) tiltak i samsvar med jordbruksavtale, (...)» på «[o]rganisasjonene (...)». «Organisasjonene» er i denne sammenheng Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (faglagene). Med «tiltak» i jordbruksavtalen(e), siktes det blant annet til markedsbalansering.⁹⁰

Ansvaret for at «(...) andre organisasjoner innen jordbruket gjennomfører tiltak etter jordbruksavtale» påhviler faglagene. Faglagene og de samvirkeforetakene som opptre som markedsregulatorer har imidlertid inngått en samarbeidsavtale («samarbeidsavtalen») som forplikter markedsregulatorene til å «yte sin fulle medvirkning» til gjennomføring av jordbruksavtalen.

I lys av at omsetningsloven § 11 første ledd fremstår som en uklar hjemmel for å pålegge markedsregulatorene plikter, og i lys av at markedsregulatoroppdraget uansett er å anse som frivillig, mener Arbeidsgruppe jus at en del av Omsetningsrådets 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.

Til sammenligning tales det i Markedsbalanseringsutvalgets rapport om at deler av Omsetningsrådets virksomhet består av «vesentlige innslag av selvregulering i ly av unntaket fra konkurranseloven».⁹¹

Et tredje mulig grunnlag for at Omsetningsrådet kan pålegge markedsregulatorene plikter som mottakplikt, forsyningsplikt og plikt til å fastsette priser og prisløyper, kan tenkes å være den forvaltningsrettslige vilkårslæren: Pliktene som pålegges markedsregulator kan anses som aksepterte vilkår for begunstigende vedtak om tildeling av markedsmidler. Det er nok også slik at markedsregulatorene opplever at de påtar seg et samfunnsmessig ansvar, et ansvar som er utledet av jordbrukets rolle ved gjennomføringen av landbrukspolitikken slik det er avtalt i jordbruksavtalene. Dette kan tilsi at forpliktelsene som markedsregulator påtar seg, og som kommer til uttrykk i Omsetningsrådets regelverk, er avtalt eller akseptert på «høyere nivå» enn bare som vilkår for å oppnå økonomisk kompensasjon.

⁹⁰ Jf. *Jordbruksavtalen 2018-2019, punkt 5.*

⁹¹ *Vedlegg til Markedsbalanseringsutvalgets rapport kapittel 7.2, s. 79.*

Det er ikke nødvendigvis behov for å konkludere entydig mht. hva som er det presise rettslige grunnlaget for Omsetningsrådets virksomhet. Det er heller ikke gitt at det er korrekt å utpeke ett bestemt rettslig grunnlag for de ulike deler av virksomheten. Også sedvane, eller det faktum at markedsbalanseringsordningen har fungert slik den gjør i nærmere 90 år, har betydning. Det sentrale er, slik Arbeidsgruppe jus ser det, at viktige deler av Omsetningsrådets regelverk rettet mot markedsregulatorene bygger på avtalerettslig grunnlag, og at denne virksomheten har lite preg av å være myndighetsutøvelse. Omsetningsrådet, der fagorganisasjonene og samvirkene har den dominerende innflytelsen, benyttes i slike sammenhenger også som et instrument for jordbruket for gjennomføring av jordbrukets ansvar for markedsbalanseringen i medhold av jordbruksavtalen.

Når Omsetningsrådet i forhold til deler av sin virksomhet også benyttes som et instrument for jordbruket for gjennomføring av jordbrukets forpliktelser i medhold av jordbruksavtalen, oppstår også spørsmål om i hvilken grad Omsetningsrådets vedtak kan overprøves av departementet i medhold av omsetningsloven § 11 fjerde ledd. Av § 11 fjerde ledd følger det at departementet kan omgjøre Omsetningsrådets vedtak dersom vedtaket er i strid med lov, forskrifter eller gjeldende jordbruksavtale. I tillegg følger det at Kongen kan omgjøre vedtak som er i strid med samfunnsinteresser. Lovens ordlyd tilsier ingen begrensninger mht. hvilke typer av vedtak departementet kan omgjøre.

Selv om omgjøringsadgangen er snever, fremstår det ikke umiddelbart som riktig at verken departementet eller Kongen skal ha rett til å omgjøre vedtak som Omsetningsrådet har truffet og som er utslag av at rådet også benyttes som et instrument for jordbruket for gjennomføring av jordbrukets ansvar i medhold av jordbruksavtalen. Skulle en slik overprøving finne sted, vil jordbrukets parter i jordbruksavtalen i teorien kunne svare med å gjennomføre sitt ansvar for markedsbalanseringen på annen måte enn gjennom Omsetningsrådet. Og i den grad det skulle være uenighet mellom staten og jordbrukets organisasjoner om hva som følger av jordbruksavtalen, har hovedavtalen formelle prosedyrer for å avgjøre slik uenighet gjennom voldgift.⁹²

Det er neppe hensiktsmessig i denne sammenheng å trekke opp nærmere grenser for hvilke av Omsetningsrådets vedtak som kan overprøves av departementet. Det sentrale er, slik Arbeidsgruppe jus ser dette, at fordelingen av ansvar mellom partene i jordbruksavtalen også kan innvirke på rollefordelingen mellom Omsetningsrådet, departementet og Kongen, og derved sette begrensninger for omgjøringsadgangen i omsetningsloven § 11 fjerde ledd.

10.3 Markedsregulatorenes rolle og rettslig grunnlag for deres virksomhet

Vi har ovenfor kommet til at grunnlaget for en del av Omsetningsrådets regelverk rettet mot markedsregulatorene baserer seg på avtale; både i form av aksepterte vilkår for begunstigende vedtak, og i form av at Omsetningsrådet også fungerer som et instrument for jordbruksorganisasjonene ved gjennomføringen av jordbrukets rettigheter og plikter i medhold av jordbruksavtalen. Et neste spørsmål er da hvilken rettslige stilling markedsregulatorene har, og hvilket rettslige kompetansegrunnlag de utøver sin virksomhet på grunnlag av.

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.

En annen betraktningssmåte er at markedsregulatorene kun forholder seg til et sett av plikter som Omsetningsrådet har oppstilt som vilkår for å inneha rollen som markedsregulator og for å motta

⁹² *Hovedavtalen for jordbruket (1992).*

omsetningsmidler. Noen helt sentrale plikter er i så måte mottaksplikten, forsyningsplikten og informasjonsplikten.

For å ta stilling til hvilken rolle markedsregulatoren skal anses for å ha, er det naturlig å ta utgangspunkt i hvorvidt markedsregulatoren i medhold av legalitetsprinsippet trenger hjemmel i lov for å kunne gjennomføre sin virksomhet. Som nevnt i kapittel 10.1 beror dette i første omgang på om markedsregulatorens virksomhet går ut på å forby eller påby noe overfor tredjeparter.

Markedsregulatoren gjennomfører markedsbalanseringen gjennom et sett av virkemidler. Blant annet kan markedsregulator for kjøtt velge å fryse inn slakt som det eier på fryselager. Slik innfrysing kan skje for markedsregulators egen regning, eller den kan skje i tillit til at markedsregulator får dekket sine kostnader og tap gjennom omsetningsmidler som Omsetningsrådet tildeler. Formålet med slik innfrysing vil være å påvirke tilbudet i markedet, og dermed prisen for den aktuelle type kjøtt. Andre enn markedsregulator selv blir også påvirket av hva markedsregulator velger å gjøre, hva enten det er kjøpere av kjøttvarer eller konkurrenter av markedsregulator. Det er imidlertid ikke slik at markedsregulator trenger et rettslig kompetansegrunnlag for å fryse inn kjøtt på fryselager, selv om en slik handling kan ha stor påvirkning på andre aktører i markedet. Dette må også gjelde selv om markedsregulator velger å fryse inn kjøtt på fryselager i tillit til å motta en økonomisk kompensasjon.

Dette tilsier at markedsregulator ikke har behov for noen hjemmel i lov for å utøve sin virksomhet. Markedsregulatoren retter ikke påbud eller forbud mot tredjeparter. På samme måte trenger markedsregulatoren ingen hjemmel i lov for å oppfylle sine mottaks- og forsyningsplikter; å kjøpe eller selge varer er noe enhver kan gjøre uten noe særskilt kompetansegrunnlag. Dette gjelder selv om markedsregulators virksomhet påvirker andre.

Markedsregulatorens virksomhet er med andre ord utslag av den alminnelig handlefrihet som selvstendige rettssubjekter har innenfor de grenser som lovgivningen generelt setter, og innenfor rammen av avtaleforpliktelser markedsregulator har påtatt seg.

Det kan likevel tenkes enkelte situasjoner der markedsregulator vil kunne måtte anses for å utøve en form for delegert myndighet som er utledet av Omsetningsrådet. 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 2018⁹³ 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 inntreffer først rent prinsipielt være en form for myndighetsutøvelse. Denne myndighetsutøvelsen er likevel strengt knyttet til regelverket som Omsetningsrådet har vedtatt, og overlater ikke noe myndighetsskjønn til markedsregulator.

Den samme bestemmelsen i retningslinjen om utkjøpsordning for purker gir også myndighet til markedsregulator til å gjøre en fordeling av utkjøpskvoter mellom ulike regioner, samt at markedsregulator er gitt en skjønnsmessig adgang til å fravike denne fordelingen dersom det innenfor én eller flere regioner er mindre oppslutning om ordningen. Også dette må antakelig anses som en delegert myndighet fra Omsetningsrådet.

⁹³ Ref. Midlertidig retningslinje om utkjøpsordning med tilskudd til produsenter som slutter med svinehold, vedtatt 21. november 2018 (endret 26. november 2018), punkt 2, nest siste avsnitt.

Den delen av markedsregulatorenes virksomhet som prinsipielt kan anses som en delegert myndighetsutøvelse er imidlertid svært begrenset sett i forhold til det totale omfanget av oppgaver som markedsregulatorene utfører i medhold av å inneha denne rollen.

Arbeidsgruppe jus er på denne bakgrunn kommet til at markedsregulatorene i all hovedsak opptrer i henhold til plikter som de har påtatt seg frivillig som vilkår for å få utbetalt omsetningsmidler, og/eller i medhold av samarbeidsavtalen med fagorganisasjonene som forplikter markedsregulatorene til å gjennomføre jordbrukets rettigheter og forpliktelser slik de er nedfelt i jordbruksavtalen.

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.

En del av kritikken som har vært rettet mot markedsbalanseringsordningen går ut på at eventuelt mislighold av markedsregulatorenes plikter, som forsyningsplikt, mottaksplikt og informasjonsplikt, ikke er underlagt noen klageadgang for andre som påvirkes av markedsregulatorenes virksomhet. Med det syn på grunnlaget for markedsregulatorenes plikter som Arbeidsgruppe jus har, er det ikke naturlig å tenke seg en forvaltningsrettslig klageadgang for tredjeparter. Det vil på den annen side alltid være fritt for enhver å påpeke overfor Omsetningsrådet at en markedsregulator, som er gitt tilsagn om økonomiske midler, ikke oppfyller de vilkårene som er satt. Når det senere kommer til vedtak om utbetaling i henhold til tidligere vedtak om forhåndstilsagn, vil det være opp til Omsetningsrådet å ta stilling til om markedsregulator har oppfylt pliktene og vilkårene som var satt. Et poeng vil da være at vilkårene som er satt i forhåndstilsagn må fortolkes i avtalerettslig kontekst.

I de begrensede tilfeller der markedsregulatorene har fått tildelt myndighetskompetanse til eksempelvis å prioritere mellom søkere til tilskuddsordninger basert på et regelverk som Omsetningsrådet har vedtatt, er det på den annen side nærliggende å tenke seg at markedsregulatorenes beslutninger eller vedtak bør kunne påklages. Klageorganet vil i slike tilfeller kunne være enten Omsetningsrådet eller dets sekretariat.

Som nevnt kommer det som er beskrevet ovenfor ikke klart til uttrykk i Omsetningsrådets regelverk og praksis. Arbeidsgruppe jus legger til grunn at man senere i arbeidet vil komme tilbake til hvorvidt og eventuelt hvordan Omsetningsrådet kan klargjøre at flere av de sentrale pliktene for markedsregulatorene har sitt grunnlag i tilsagnsvedtak med vilkår, og hvordan dette gir enhver tredjepart adgang til å påpeke overfor Omsetningsrådet at markedsregulatorene eventuelt ikke oppfyller vilkårene og pliktene.

DEL III: GJENNOMGANG AV REGELVERKET, KONKURRANSEVRIDNING

11 Innledning

11.1 Rammen for gruppens vurdering og forslag til endring

11.1.1 Stortingets føringer

Det fremgår av Innst. 251 S at Stortinget finner at markedsbalanseringen over tid har vært en sentral del av den norske jordbrukspolitikken og at denne har kommet bøndene, næringsmiddelindustrien og forbrukerne til gode. Stortinget mener at det ikke er behov for store omlegginger av ordningen, men de ser likevel behov for å foreslå noen justeringer av de ulike ordningene for å tilpasse disse til dagens behov.⁹⁴

Videre fremgår det av innstillingen at en velfungerende varekjede forutsetter at det er en viss styrkebalanse mellom leddene i verdikjeden, og flertallet er derfor opptatt at det er en effektiv konkurranse i alle ledd av verdikjeden, både i matindustrien og i handelen.⁹⁵ Selv om Stortinget er opptatt av effektiv konkurranse også mellom leverandørene av landbruksprodukter og dagligvareaktørene, ligger det utenfor gruppens mandat å vurdere styrkeforholdet mellom dagligvarekjedene og leverandørene av landbruksprodukter.

Stortinget viser videre til at gode markedsordninger er en forutsetning for forutsigbarhet og utvikling av konkurransekraft i norsk matproduksjon, både for bonde og for forbruker. Det er en forutsetning for at en markedsordning skal kunne betegnes som god, at alle har tillit til at den fungerer likt for alle aktører i markedet. Det er derfor etter Stortingets mening helt avgjørende at den aktøren som har markedsregulatorrollen, skiller mellom rollen som markedsregulator og rollen som markedsaktør på en måte som gjør at alle andre oppfatter vedkommende som habil i utøvelsen av regulatorrollen.⁹⁶

Stortinget mener at produsentsamvirkene fortsatt skal stå for markedsbalanseringen, men at samvirkets tildelte markedsregulatorrolle ikke må være konkurransevridende for noen.⁹⁷ Hva Stortinget legger i begrepet «konkurransevridende» er ikke ytterligere presisert.

Det er forventet at Omsetningsrådet innen rimelig tid foretar en grundig gjennomgang av virkemiddelbruken innen markedsreguleringen og gjennomfører nødvendige endringer i bruken av avgiftsmidlene.

11.1.2 Omsetningsrådets mandat

Det fremgår av Omsetningsrådets mandat til Landbruksdirektoratet at Arbeidsgruppe jus skal foreta en gjennomgang av markedsreguleringsforskrift med tilhørende retningslinjer og ordninger, for å sikre at regelverket ivaretar de forholdene Stortinget vektlegger.

Det fremgår av mandatet at arbeidsgruppen i henhold til føringene i Innst. 251 S, skal vektlegge å:

- Redusere risikoen for konkurransevridning
- Sikre tillit til at markedsordningene fungerer likt for alle aktørene i markedet
- Sikre et transparent system
- Sikre at markedsregulator skiller mellom rollen som regulator og markedsaktør.

⁹⁴ Se Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

⁹⁵ Se Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

⁹⁶ Se Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

⁹⁷ Se Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

12 Forholdet til konkurranseloven⁹⁸

12.1 Innledning

Som det fremgår av innledningen ovenfor, er Stortinget opptatt av effektiv konkurranse i alle ledd av verdikjeden. Generelt er beskyttelse av konkurransen ivaretatt gjennom konkurranseloven.⁹⁹ Det er imidlertid gitt unntak fra deler av konkurranseloven gjennom det såkalte primærnæringsunntaket, se nedenfor under kapittel 12.3. Det er innenfor dette unntakets anvendelsesområde det vil være aktuelt å vurdere endringer i Omsetningsrådets regelverk, for å hindre konkurransevridning. Utenfor unntakets område, vil konkurranseloven gjelde fullt ut.

En nærmere gjennomgang av forholdet mellom konkurranseloven, unntaket og Omsetningsrådets regelverk følger nedenfor.

12.2 Kort om konkurranseloven

Formålet med konkurranseloven er å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom konkurranse. Det betyr at effektiv ressursbruk er målet mens konkurranse er virkemiddelet. Ved anvendelsen av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser.

I konkurranseretten skilles det mellom regler som begrenser foretakenes adferd (forbudsbestemmelsene) og regler om kontroll med fusjoner og oppkjøp (strukturbestemmelsene). Forbudsbestemmelsene retter seg mot ulike typer konkurransebegrensende opptreden, og det er disse reglene det først og fremst er relevant å vurdere i forhold til spørsmålet om konkurransevridning. Det er også disse reglene det er gitt unntak fra i primærnæringsunntaket, se nedenfor kapittel 12.3.

Konkurranseloven inneholder to forbudsbestemmelser;

- (i) Forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10
- (ii) Forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranseloven § 11

Forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid omfatter alle former for samarbeid som har konkurransebegrensende formål eller virkning, dvs. at det er egnet til å hindre, innskrenke eller vri konkurransen. Eksempler på samarbeid som kan være omfattet av forbudet er samarbeid om priser, oppdeling av markeder, begrensninger i produksjon og salg samt utveksling av konkurransesensitiv informasjon.

Forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling rammer misbrukstilfellene. Det å ha dominerende stilling er ikke i seg selv ulovlig, og det trenger heller ikke være skadelig for konkurransen. Også dominerende foretak kan konkurrere hardt i de markedene de opptrer, uten å komme i konflikt med konkurranseloven. Forbudet i konkurranseloven § 11 kommer først til anvendelse dersom et dominerende foretak utnytter sin posisjon på en utilbørlig måte. I praksis betyr dette at dominerende foretak har et særlig ansvar for å handle på en måte som ikke begrenser konkurransen. Forbudet setter med andre ord visse skranker for hvordan dominerende foretak opptrer i markedet. Eksempler på adferd som kan rammes av forbudet er underprising, bruk av lojalitetsrabatter, eksklusivitetsavtaler eller å fastsette urimelige priser eller andre forretningsvilkår.

⁹⁸ Kapittel 12.1 til 12.4 er delvis basert på en betenkning Arbeidsgruppe jus har innhentet fra advokat Harald Evensen i advokatfirmaet Føyen Torkildsen; «Konkurranselovens betydning for anvendelsen av regelverket om markedsbalansering».

⁹⁹ Lov av 5. mars 2004 nr. 12.

12.3 Primærnæringsunntaket

12.3.1 Innholdet i unntaket

I konkurranseloven § 3 andre ledd forutsettes det at det skal vedtas nødvendige unntak fra konkurranselovens forbudsbestemmelser for å kunne gjennomføre jordbruks- og fiskeripolitikken. Unntaket er gjennomført ved forskrift av 23. april 2004 nr. 651 (primærnæringsunntaket).

Omfanget av primærnæringsunntaket fremgår av forskriftens § 2:

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

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

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

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

Henvisningen til lover, forskrifter og avtaler mellom staten og næringsorganisasjonene, innebærer at all adferd som skal nyte godt av unntaket, må kunne forankres i et hjemmelsgrunnlag. Adferd som ikke har tilstrekkelig hjemmel, vil falle utenfor unntaket. Det betyr at det er landbruks- og fiskerimyndighetene og de øvrige partene i jordbruksavtalen som foretar den nærmere avgrensningen av unntakets rekkevidde fordi det er disse som fastsetter forskriftene/avtalene som danner hjemmelsgrunnlaget for unntak.

Slik unntaket er utformet, vil den markedsreguleringen som anses nødvendig for å fremme landbruks- og fiskeripolitikken, overstyre konkurransepolitiske hensyn.

12.3.2 Nærmere om vilkårene i primærnæringsunntaket

A) Krav til hjemmel

Primærnæringsunntaket omfatter bare adferd og handlinger som er i samsvar med et hjemmelsgrunnlag (lov, forskrift eller avtale mellom staten og næringsorganisasjonene). Med avtale mellom staten og næringsorganisasjonene menes i praksis jordbruksavtalen og reindriftsavtalen.

Unntaket omfatter alle tilfeller hvor hjemmelsgrunnlaget gir direkte pålegg om en bestemt opptreden. I de tilfellene hjemmelsgrunnlaget gir aktørene frihet til å bestemme om og i hvilken grad et samarbeid eller en adferd skal gjennomføres, vil unntaket gjelde så langt adferden eller avtalen ligger innenfor hjemmelsgrunnlagets omfang. Her kan det oppstå grensedragnings spørsmål dersom ordlyden i den aktuelle loven, forskriften eller avtalen er uklar.

Alle handlinger og adferd som ikke kan forankres i et hjemmelsgrunnlag, faller utenfor unntaket. Det betyr ikke at handlingen eller adferden er forbudt, men at den må vurderes etter konkurranseloven på normal måte.

B) Primærprodusenter og deres organisasjoner

Primærnæringsunntaket gjelder bare adferd utført av primærprodusenter og deres organisasjoner. Med uttrykket «primærprodusenter» menes de som frembringer fiskeri- og landbruksprodukter og omsetter disse på første hånd, dvs. bønder og fiskere. Med «deres organisasjoner» menes først og fremst landbrukssamvirkene og fiskesalgslagene.

Adferd og samarbeid med andre aktører omfattes ikke. For eksempel vil en avtale mellom KLF og dets medlemsbedrifter ikke omfattes av primærnæringsunntaket.

12.3.3 Rekkevidden av primærnæringsunntaket

Primærnæringsunntaket omfatter all adferd og alle samarbeidsformer som ellers ville vært omfattet av konkurranseloven §§ 10 og 11. Konsekvensen av unntaket er at handlinger som ellers ville vært forbudt, er lovlig.

Primærnæringsunntaket gjelder bare forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Andre deler av loven, for eksempel reglene om kontroll med foretakssammenslutninger (fusjoner og oppkjøp)¹⁰⁰ og reglene om opplysningsplikt og gransking¹⁰¹, vil gjelde fullt ut for alle aktørene innen landbrukssektoren.

12.3.4 Krav til påvisning av hjemmel

Det følger av forskriften § 3 at det påhviler den som vil påberope seg primærnæringsunntaket å påvise hjemmelen for handlingen overfor Konkurransetilsynet. I merknadene til forskriften er dette begrunnet med at en vurdering av hjemmelsgrunnlaget forutsetter inngående kjennskap til innholdet av norsk landbruks- og fiskeripolitikk. Ettersom aktørene i primærnæringene antas å ha best kjennskap til dette, må den som opptrer i strid med konkurranseloven § 10 og § 11, kunne påvise grunnlaget for at aktiviteten likevel er lovlig. Dersom en aktør ikke kan påvise tilstrekkelig hjemmel, vil Konkurransetilsynet kunne gripe mot handlingen.

12.4 Konkurrans hensyn i utformingen av regelverket om markedsregulering

Landbrukspolitikken fire overordnede mål er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk.¹⁰² I tillegg er det uttalte mål å sikre produsentenes inntekter, forutsigbarhet i avsetningen og stabil forsyning av varer i alle markeder til tilnærmet lik pris. Markedsbalanseringen spiller en sentral rolle som virkemiddel for å nå disse målene.

Konkurranselovens formål er som nevnt effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom konkurranse som virkemiddel. Disse hensyn gjelder generelt også for landbrukssektoren og vil være førende for konkurransemyndighetenes aktivitet her. Konkurranseloven har imidlertid ingen handlingsregler som binder landbruksmyndighetene, og legger ingen plikter på dem når det gjelder å ta konkurransemessige hensyn. Landbruksmyndighetene må som andre, følge norsk lov, men det er vanskelig å se at konkurranselovens formålsbestemmelse skal begrense landbruksmyndighetenes skjønnsmyndighet.

Som beskrevet over vil landbrukspolitikken gå foran konkurransepolitikken ved en eventuell målkonflikt. Dette følger av at landbruksmyndighetene og de øvrige partene i jordbruksavtalen bestemmer rekkevidden av unntaket fra konkurranseloven §§ 10 og 11 gjennom sine reguleringer. Det er derfor landbruksmyndighetene, herunder Omsetningsrådet, som ved utformingen av regelverk og tiltak må ivareta

¹⁰⁰ Konkurranseloven §§ 16 flg.

¹⁰¹ Konkurranseloven §§ 24 flg.

¹⁰² Se bl.a. Meld. St. 11 (2016-2017) s. 9.

målet om å unngå konkurransevridding.¹⁰³ Landbruksmyndighetene har enekompetanse på det området som er unntatt fra konkurranseloven §§ 10 og 11.

Hensynet til konkurranse er også vektlagt i landbrukslovgivningen. I landbrukets eget regelverk foreligger det klare føringer om at markedsreguleringer og vedtak fra Omsetningsrådet skal utformes på en måte som i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene. For eksempel fremgår det av forskrift om omsetningsrådets myndighet:

«Formålet er å fastsette rammer for Omsetningsrådets vedtak om forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt, slik at disse utformes på en måte som gjør at de i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom ulike aktører eller grupper av aktører i markedet.»

Også fra politisk hold er det klare signaler om en mer markedsrettet landbrukspolitikk. Stortinget har fremhevet at det er et mål å hindre konkurransevridding ved regelverksutformingen innen landbruket.

I utformingen av virkemidlene under markedsbalanseringen, vil både landbrukets eget regelverk samt de politiske føringene om konkurransenøytralitet, være av betydning. Disse føringene tilsier at landbruksmyndighetene har en plikt til å vurdere de konkurransemessige virkningene av tiltak.

Landbruksmyndighetenes plikt til å vurdere de konkurransemessige virkningene av et tiltak, 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 en regel virker konkurransevridende, vil det være relevant å se hen til konkurransefaglig anerkjente metoder. Avgjørelser fra konkurransemyndighetene vil derfor kunne ha betydning for landbruksmyndighetenes vurdering av virkemidler for markedsbalansering.

12.5 Stortingets og Omsetningsrådets forståelse av begrepet konkurransevridding

Det fremgår av både Stortingets innstilling og Omsetningsrådets mandat at arbeidsgruppen skal bidra til å redusere risikoen for konkurransevridding.

Stortinget har i sin innstilling ikke ytterligere presisert begrepet konkurransevridding. Stortinget viser til at gode markedsordninger er en forutsetning for forutsigbarhet og utvikling av konkurransekraft i norsk matproduksjon, for bonden så vel som for forbruker. Det blir pekt på at en forutsetning for at en markedsordning skal kunne betegnes som god, er at både produsenter (bønder) og industrien har tillitt til at den fungerer likt for alle aktører i markedet. I denne sammenheng finner Stortinget det helt avgjørende at den aktøren 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 markedsregulatorrollen.¹⁰⁴

Stortinget er videre opptatt av viktigheten av at eventuelle endringer som gjennomføres i reguleringen må fungere etter hensikten og bidra til å skape et velfungerende og tillitsskapende reguleringsregime, samtidig som forutsigbarheten for næringsaktørene må ivaretas.¹⁰⁵

Omsetningsrådet har heller ikke presisert begrepet i mandatet. Omsetningsrådet viser likevel til at eventuelle endringer i regelverket i alle fall skal søke å sikre at markedsordningene fungerer likt for alle

¹⁰³ Men konkurransemyndighetene har kompetanse utenfor §§ 10 og 11, se kapittel 12.3 ovenfor.

¹⁰⁴ Se Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

¹⁰⁵ Se Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

aktører i markedet, at systemet er transparent og sikrer at regulator skiller mellom rollen som regulator og markedsaktør.

Risiko for konkurransevridding har fått høy oppmerksomhet av Stortinget, myndighetene og aktørene i markedet og at dette vil være et kjernepunkt i gjennomgangen av regelverket. Det er behov for å klargjøre hva som menes med konkurransevridding i regulering etter omsetningsloven.

12.6 Arbeidsgruppens forståelse av begrepet konkurransevridding

Da begrepet konkurransevridding ikke er presisert i innstillingen eller mandatet, finner Arbeidsgruppe jus det nødvendig å redegjøre for vår forståelse av dette begrepet før det blir gjort konkrete vurderinger av om det kan foreligge konkurransevriddende tiltak i regelverket for markedsreguleringen.

I Markedsbalanseringsutvalgets rapport er det fokusert på konkurransevridding som en mulig utfordring, og utvalget har redegjort kort for sin forståelse av begrepet. Av rapporten fremgår det at

«[n]år det gjelder konkurransehensyn, vurderer vi hvordan systemet påvirker graden av konkurranse i verdikjeden, og om det er risiko for konkurransevridding (dvs. at aktører stilles overfor ulike konkurransevilkår). Det legges til grunn at systemet bygger på en tilsidesettelse av konkurranse mellom produsenter på primærleddet, slik at det først og fremst vil være relevant å vurdere konkurransevirkningene for de etterfølgende ledd i verdikjeden.»¹⁰⁶

Markedsbalanseringsutvalget synes altså å legge til grunn at det kan oppstå konkurransevridding når konkurransevilkårene er ulike for aktørene.

Arbeidsgruppe jus finner at det er i tråd med Stortingets føringer å ta utgangspunkt i samme definisjon som Markedsbalanseringsutvalget, nemlig at konkurransevridding kan oppstå når aktørene stilles overfor ulike konkurransevilkår. I begrepet ulike konkurransevilkår legger Arbeidsgruppe jus at selve utformingen av reguleringen gir en 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 vris.

Arbeidsgruppe jus finner således at det foreligger konkurransevridding når tiltak under regelverket for markedsreguleringen fører til eller kan føre til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper.

Med tiltak mener Arbeidsgruppe jus alle de ulike virkemidlene under regelverket for markedsreguleringen som gir markedsregulator og/eller andre aktører retter og plikter til å gjennomføre handlinger godkjent av Omsetningsrådet, i et marked.

Med marked menes i denne sammenheng hvert enkelt ledd i verdikjeden eller verdikjedene som et tiltak i regelverket for markedsreguleringen retter seg mot. Hver verdikjede vil således bestå av flere markeder, eksempelvis i verdikjeden for rødt kjøtt hvor verdikjeden består av mottak av dyr, slakt og salg av hele/halve slakt, stykning og skjæring av rødt kjøtt og videreforedling av rødt kjøtt samt flere etterfølgende ledd. Virkningen av tiltakene vil kunne inntre i et eller flere av markedene i en verdikjede.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Markedsbalanseringsutvalgets rapport s. 49.

¹⁰⁷ Det bemerkes for ordens skyld at marked i denne sammenheng ikke kan forstås på samme måte som begrepet «marked» i konkurranserettslig forstand. Måten begrepet er brukt på her, kan derfor være både smalere og videre enn hva konkurransemyndighetene ville kommet til dersom det skulle foretas en markedsavgrensning i en konkret sak.

Med aktører menes her alle som driver kommersiell virksomhet innen de områdene som omfattes av omsetningsloven, altså bønder, samvirker og andre kommersielle aktører i de ulike leddene av en verdikjede. Det vil være mellom aktøren som innehar rollen som markedsregulator, og de øvrige aktørene at det i særlig grad kan oppstå ulike konkurransevilkår som følge av et tiltak i regelverket for markedsordningene. For eksempel vil en fordel for markedsregulator ofte være en ulempe for de andre aktørene og motsatt.

Med konkurransemessige fordeler menes at en eller flere aktører oppnår en økonomisk eller strategisk fordel som følge av et tiltak, og at denne fordelten enten direkte gir et konkurransefortrinn eller at fordelten kan benyttes til å opparbeide seg konkurransefortrinn i markedet. Et konkurransefortrinn er et forhold som gjør at en aktør stiller sterkere i konkurransen mot de andre aktørene. Slike konkurransefortrinn kan for eksempel være at en aktør får tidligere tilgang til informasjon om markedet, noe som kan benyttes strategisk i konkurransen med andre aktører.

Med konkurransemessige ulemper menes at en eller flere aktører på grunn av tiltak under regelverket for markedsreguleringen blir stilt økonomisk eller strategisk svakere i konkurransen med andre aktører enn de ellers ville ha gjort. Det kan for eksempel oppstå ulemper ved at bestemte aktører pålegges krav som ikke gjelder for konkurrentene. Ulemper vil også oppstå som følge av at andre aktører i markedet får en konkurransefordel som følge av et tiltak. For eksempel vil en aktør som ikke mottar informasjon som kan benyttes strategisk, ha en konkurranseulempe opp mot den eller de aktørene som mottar slik informasjon.

Det er selve muligheten for å oppnå konkurransemessige fordeler eller ulemper av de ulike tiltakene som skal vurderes, og det er således ikke nødvendig å påvise faktisk virkning i markedet. Det er heller ikke nødvendig å påvise at aktørene faktisk har benyttet seg av et konkurransefortrinn.

Det er bare dersom konkurransevridende tiltak kan medføre at konkurransen i et eller flere av leddene i verdikjeden blir svekket, at disse tiltakene er uheldig for konkurransen. Effektene av et konkurransevridende tiltak vil kunne oppstå på det leddet i verdikjeden tiltaket blir gjennomført, men det kan også oppstå konkurransevridende effekter av tiltaket i påfølgende ledd av verdikjeden. Gjennomføres det for eksempel et tiltak i slakteleddet som medfører at konkurransen blir vridd på industrileddet, vil vurderingen av om tiltaket kan vri konkurransen således måtte gjøres på industrileddet.

Da mandatet er avgrenset til å vurdere de konkurransevridende effekter av tiltakene som omfattes av markedsreguleringsordningen, legger Arbeidsgruppe jus til grunn at det skal ses bort fra andre konkurransemessige fordeler og ulemper som aktørene kan inneha i de ulike leddene i verdikjeden.

Fokuset til Arbeidsgruppe jus vil ut fra dette være om ulike konkrete tiltak under regelverket for markedsreguleringsordningen fører til at en eller flere aktører oppnår konkurransemessige fordeler eller ulemper som igjen kan føre til at konkurransen vriss.

12.7 Vektlegging av andre konkurransebegrensende effekter

Stortinget er opptatt av at det skal være konkurranse også i landbrukssektoren, og det går frem av konkurranseloven § 3 at tiltak hjemlet under primærnæringsunntaket ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken. Stortinget fremhever i stortingsmeldingen at det er viktig med effektiv konkurranse i landbruksmarkedene og at samvirkets tildelte markedsregulatorrolle ikke må være konkurransevridende for noen.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Se *Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.*

Konkurransesvridning til fordel eller ulempe for aktører i markedet er forhold som kan føre til at det oppstår uheldige konkurransebegrensninger. Samtidig vil også andre typer konkurransebegrensninger kunne føre til at konkurransen blir mindre effektiv.

Slik mandatet er utformet er det Arbeidsgruppe jus sin oppfatning at det ikke ligger til gruppen å vurdere om dagens tiltak kan medføre andre typer konkurransebegrensning enn konkurransevidning. Da Stortinget er opptatt av at det er effektiv konkurranse i alle ledd i verdikjeden, legger Arbeidsgruppe jus likevel til grunn at det er relevant å vurdere om eventuelle endringer som blir foreslått for å redusere risikoen for uheldig konkurransevidning, samtidig medfører at risikoen for andre typer konkurransebegrensning øker. Å gjøre endringer i markedsreguleringsordningen som medfører større fare for koordinering mellom aktører eller som på annen måte begrenser konkurransen kan etter Arbeidsgruppe jus sin vurdering være uheldig. Dersom endring av tiltak eller innføring av nye tiltak medfører fare for andre eller ytterligere konkurransebegrensende virkninger, må det foretas en vurdering av om andre tiltak er potensielt mindre skadelig for konkurransen uten at det svekker den ønskede landbrukspolitiske effekten. Det kan også vurderes om det kan innføres ytterligere tiltak som kan avbøte faren for at det oppstår konkurransebegrensning.

Dersom det i gjennomgangen av de konkrete tiltakene blir avdekket andre typer forhold som har konkurransebegrensende effekter, vil det også kunne være relevant å påpeke disse.

12.8 Analyser for å avdekke og redusere risiko for konkurransevidning

Det fremgår av Stortingets innstilling og Omsetningsrådets mandat at det er viktig å sikre tilliten til at markedsordningene fungerer likt for alle aktører i markedet, og at et av tiltakene for å sikre tillit er å redusere risikoen for konkurransevidning. Eventuelle endringer i markedsordningene skal likevel ikke være til hinder for at de landbrukspolitiske målsetningene oppnås.

For å undersøke om tiltak i markedsreguleringsordningen medfører risiko for konkurransevidning, må det foretas en konkret vurdering av hvert tiltak. Som det fremgår av kapittel 13 nedenfor vil de ulike tiltakene potensielt kunne ha svært ulike konkurransevidende effekter. Det vil derfor kreves ulike typer analyser for å fastslå om tiltakene medfører risiko for konkurransevidning. Det sentrale i gjennomføringen av hver enkeltstående vurdering er å ta stilling til om det konkrete tiltaket kan medføre at det oppstår konkurransevidning gjennom at en eller flere aktører får konkurransemessige fordeler eller ulemper. Dette er en konkret vurdering for hvert tiltak og det er derfor både vanskelig og lite hensiktsmessig å stille opp felles kriterier for vurderingene.

Det er viktig å skille mellom konkurransevidende fordeler og ulemper som følger av markedsreguleringen, og andre konkurransefortrinn og -ulemper. Aktørene vil eksempelvis kunne ha ulik grad av stordriftsfordeler og ulik tilgang til teknologi og kompetanse. Fordeler vil også kunne oppnås gjennom en sterk markedsposisjon. Så lenge det ikke foreligger en overtredelse av konkurranseloven § 11, har enhver aktør full frihet til å bruke sin markedsstyrke for å konkurrere hardt og oppnå fordeler i markedet. Fordeler og ulemper som ikke er en direkte følge av regelverket under markedsreguleringen, vil ikke vurderes av arbeidsgruppen.

Dersom Arbeidsgruppe jus etter en konkret vurdering finner at et tiltak isolert sett kan være konkurransevidende, må det foretas en vurdering om det er innført andre tiltak som i tilstrekkelig grad begrenser faren for at konkurransen i markedet blir vridd. For å ta stilling til dette må det foretas en konkret helhetsvurdering hvor virkningene av de gjeldende tiltakene samlet sett blir analysert.

Dersom et konkurransevidende tiltak isolert sett fremstår som nødvendig for å nå landbrukspolitiske målsetninger, må gruppen foreta en vurdering av om det er mulig å endre tiltaket slik at risikoen for at det oppstår konkurransevidning blir tilstrekkelig redusert samtidig som tiltaket fremdeles er egnet til å oppnå

det tilsiktede formålet. Viser dette seg vanskelig, vil det være et alternativ å innføre nye tiltak som motvirker den negative effekten av det konkurransevridende tiltaket.

Ved innføring av nye tiltak vil det kunne være naturlig å ta utgangspunkt i at et tiltak er mest mulig konkurransenøytralt (ikke konkurransevridende). At et tiltak fremstår som konkurransenøytralt, utelukker imidlertid ikke at tiltaket likevel kan være konkurransebegrensende. Dersom for eksempel et konkurransevridende tiltak blir erstattet med et tiltak som legger til rette for koordinering mellom aktørene, vil dette tiltaket kunne skape større negative konsekvenser for konkurransen. Et samarbeid mellom ulike aktører om å balansere volumet, kan således føre til at risikoen for konkurransevridning blir redusert, men tiltaket vil samtidig være egnet til å redusere konkurransen vesentlig.

13 Potensielle kilder til konkurransevridding

13.1 Innledning

I et fritt marked fastsettes priser og kvantum gjennom konkurranse, som et produkt av tilbud og etterspørsel. Markedet regulerer seg selv, og det oppnås en balanse mellom tilbud og etterspørsel.

De norske markedsreguleringsordningene for landbruksprodukter bygger delvis på konkurranse og delvis på regulering av markedet. Her settes det først en pris, enten en «målpris» fremforhandlet med politiske myndigheter eller en planlagt gjennomsnittlig engrospris (PGE). Deretter gjennomføres det løpende tiltak (markedsbalanseringstiltak) for å skape likevekt i markedet rundt denne prisen. Disse tiltakene iverksettes av markedsaktører som har fått i oppdrag å være markedsregulatorer. Denne oppgaven er gitt til TINE, Nortura og Norske Felleskjøp.

Tiltakene finansieres av primærprodusentene selv gjennom en omsetningsavgift fastsatt av Kongen (Landbruks- og matdepartementet) etter forslag av Omsetningsrådet. Avgiften legges på «umsetnaden av kjøtt av storfe, sau, svin, fjørfe og reinsdyr, korn og oljefrø, mjølk, egg, pelsdyrskinn, poteter, grønnsaker, frukt og bær»¹⁰⁹ og inngår i et særskilt fond for hver avgiftsgruppe. Omsetningsrådet fatter vedtak om bruk av pengene.

Under markedsordningen har vi også enkelte andre funksjoner som ivaretar andre målsettinger, blant annet mottakspunkt og forsyningsplikt, og generelle og til dels langsiktige tiltak som informasjonsvirksomhet (opplysningskontorene) og faglige tiltak.

Arbeidsgruppe jus har som oppgave å vurdere om det i regelverket for markedsregulering, innenfor omsetningslovens rammer, finnes konkurransevridding mellom de råvarekjøpende industriaktørene, som følge av regelverket eller som følge av de tiltak eller ordninger som er implementert under dette. Målet er å oppnå størst mulig grad av konkurransenøytralitet, «samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevriddende for noen».¹¹⁰ Det er derfor nødvendig å se både på de enkelte regler, enten disse er i forskrifter eller retningslinjer, og de ulike ordninger og tiltak. Det er i denne sammenheng også naturlig å se på hva Markedsbalanseringsutvalget uttalte om potensielle kilder til konkurransevridding. Videre er de øvrige arbeidsgruppernes vurdering av konkurransevridding innenfor sine områder, sentralt i denne vurderingen.

Konkurransevridding som forårsakes av regler, ordninger, tiltak eller annet som ligger utenfor Omsetningsrådets regelverk, omfattes ikke av gjennomgangen.

Arbeidsgruppen vil her peke på at det finnes ordninger og tiltak som ligger utenfor omsetningslovens virkeområde, men som er etablert som en følge av det som skjer innenfor omsetningsloven. Disse må eventuelt adresseres på annen måte.

Store deler av den deskriptive del i dette kapittel er hentet fra, eller bygger på, Markedsbalanseringsutvalgets rapport.

¹⁰⁹ Omsetningsloven § 5 annet ledd.

¹¹⁰ Innst. 251 S (2016–2017) kap. 13.

13.2 Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger

Markedsbalanseringsutvalget¹¹¹ foretok en bred evaluering av virkemidlene i markedsbalanseringen.¹¹² Evalueringen ble foretatt opp mot evalueringskriteriene «styrket konkurranse i verdikjeden, «kostnadseffektiv, lønnsom og bærekraftig matproduksjon» og «landbruk over hele landet».

Som et ledd i vurderingen av effektivitetskriteriet, så Markedsbalanseringsutvalget på risikoen for konkurransevridding, dvs. at aktører stilles overfor ulike konkurransevilkår. I sin rapport peker utvalget på at enkelte virkemidler «kan ha sideeffekter i form av konkurransevridding». Utvalget forsøkte ikke å dokumentere slike virkninger, men vurderte kun om det anså at det var en risiko for konkurransevridding.¹¹³

Markedsbalanseringsutvalget har i sine vurderinger lagt til grunn at konkurransen i markedet allerede er begrenset som følge av andre forhold enn markedsbalanseringen, blant annet tollvernet, markedsregulators markedsandeler og primærnæringsunntaket. Når utvalget har vurdert i hvilken utstrekning de ulike balanseringstiltakene har konkurransevriddende effekt, har det derfor begrenset vurderingen til om det foreligger en påvirkning på konkurransen som kan føres tilbake til selve markedsreguleringsordningen.

Markedsbalanseringsutvalget pekte på følgende potensielle kilder til konkurransevridding¹¹⁴:

- ulik tilgang til informasjon
- over- og underkompensasjon i forbindelse med reguleringstiltak
- hvilke varer det skal reguleres på (kvaliteter og foredlingsgrad) og prisgrunnlaget for dette
- tilgang til og kontroll over råvarer
- regulator påføres ulemper som følge av redusert fleksibilitet med hensyn til anleggsstruktur og prissetting

Muligheten for reguleringseksport har vært et viktig virkemiddel i markedsreguleringen. Beslutningen om å stanse eksportsubsidiene i landbruket ble vedtatt etter at Markedsbalanseringsutvalget leverte sin rapport. Utvalget pekte på at man måtte være forberedt på at eksportsubsidier over tid ville bli utfaset, men vurderte ikke effekten av en eventuell slik utfasing.¹¹⁵

13.3 Innspill fra de andre arbeidsgruppene

13.3.1 Innledning

Arbeidsgruppe jus har vurdert det som viktig og nødvendig å få innspill fra de andre arbeidsgruppene når det gjelder spørsmålet om konkurransevridding. Arbeidsgruppe jus har derfor stilt konkrete spørsmål til tre av arbeidsgruppene (Arbeidsgruppe melk, Arbeidsgruppe kjøtt og Arbeidsgruppe informasjonsplikt). Spørsmålet som ble stilt var om det innenfor de respektive gruppenes områder er identifisert tiltak eller ordninger i Omsetningsrådets regelverk som er konkurransevriddende eller som er egnet til å vri konkurransen. Arbeidsgruppe kjøtt og Arbeidsgruppe informasjonsplikt har kommet med overordnede svar, mens det ikke er mottatt noe tilbakemelding fra Arbeidsgruppe melk. Arbeidsgruppe jus er imidlertid kjent med at rapporten fra Arbeidsgruppe melk inneholder vurderinger av risikoen for konkurransevridding

¹¹¹ Evaluering av markedsbalansering i jordbruket, Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 5. mars 2014. Rapporten ble avgitt 24. juni 2015.

¹¹² Se kapittel 4 i rapporten, samt en samlet evaluering i kapittel 5, se særlig 5.3.

¹¹³ Rapporten s. 7 (sammendrag og anbefalinger) og s. 49 (evaluering).

¹¹⁴ Markedsbalanseringsutvalgets rapport kapittel 4, oppsummering i 5.3 s. 75.

¹¹⁵ Markedsbalanseringsutvalgets rapport kapittel 4.5.1 og 4.5.7.

som følge av ulike tiltak under markedsreguleringen for melk. Dette er vurderinger som er relevant for de vurderinger som Arbeidsgruppe jus selv skal gjennomføre og som gruppen må ta med i sitt arbeid i fase II.

Innholdet i svarene fra Arbeidsgruppe kjøtt og Arbeidsgruppe informasjonsplikt er nærmere beskrevet i punktene nedenfor, samt i de relevante avsnittene under kapittel 13.4.

13.3.2 Arbeidsgruppe kjøtt

Arbeidsgruppe kjøtt har i notat til Arbeidsgruppe jus uttalt at det i gruppen ikke foreligger en «omforent oppfatning av hva som er konkurransesituasjonen og hvordan virkemidlene påvirker konkurransen og risikofordelingen i bransjen». I samme notat påpeker Arbeidsgruppe kjøtt at prinsippene i markedsreguleringen – balanse mellom plikter og rettigheter – samt deler av konkurransemekanismen, med hensikt er satt ut av spill for å oppnå landbrukspolitiske mål.

Markedsregulators rettigheter og plikter skal i prinsippet balanseres. Disse utgjør en helhet og det kan være misvisende å vurdere hvert enkelt virkemiddel alene.

Pris skal være det viktigste virkemiddelet for å balansere markedet. Det forutsetter at det er en dominerende aktør i markedet som kan sette pris uavhengig av andre aktører. Over tid har forutsetningene endret seg; kvotebegrensninger på reguleringseksport; lagerbegrensninger (volummodellen); økt importandel og økte markedsandeler for uavhengige aktører; svekket lojalitet fra produsentene overfor slakteriaktørene; pris er svekket som virkemiddel, utviklingen av lukkede kanaler; osv.

Pliktene pålegges markedsregulator, mens de gir rettigheter til produsenter (mottaksplikt som er en rettighet for bonden til å levere) og til uavhengig industri (forsyningsplikt som gir en rett til å kunne kreve kjøp og informasjonsplikten gir uavhengige aktører tilgang til informasjon). Markedsregulator har mulighet og plikt til å søke Omsetningsrådet om å iverksette avsetningstiltak (tiltak for varer som er produsert) og produksjonsregulerende tiltak (tiltak som har til hensikt å påvirke tilførselen i markedet). I tillegg har en faglige tiltak og opplysningsvirksomhet som skal styrke verdiskaping, redusere kostnader i husdyrhold, bygge tillit og fremme omsetning. Mens de to førstnevnte skal påvirke tilbudet direkte, skal de to sistnevnte påvirke kvalitet på tilbudt vare og sikre etterspørsel mer indirekte og langvarig.

Arbeidsgruppe kjøtt vurdering av de konkurransemessige virkningene av de ulike tiltakene, beskrives nærmere i de relevante avsnittene i kapittel 13.4 nedenfor.

13.3.3 Arbeidsgruppe informasjonsplikt

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har på spørsmål fra Arbeidsgruppe jus uttalt at

«[i]nformasjonsplikten har et konkurransepolitisk formål. Den skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret. Informasjonsplikten er dermed i seg selv et avbøtende tiltak mot konkurransevridning som kan oppstå pga. markedsreguleringen.»

Se nærmere kapittel 13.4.2.3 nedenfor.

13.4 Nærmere beskrivelse og vurdering av de ulike balanseringstiltakene

13.4.1 Innledning

I dette kapittelet gir vi en nærmere beskrivelse av de ulike balanseringstiltakene under markedsreguleringen. Vi har gruppert tiltakene i fire hovedområder:

- Tilgang på informasjon
- Pris- og kostnadsreguleringer
- Tilgang til, og kontroll over råvarer
- Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

Under hvert av disse punktene oppsummerer vi også Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger med hensyn til risiko for konkurransevridning. Videre gjengir vi de vurderinger og forslag som er kommet fra henholdsvis Arbeidsgruppe informasjonsplikt og Arbeidsgruppe kjøtt. Til slutt under hvert punkt vil vi redegjøre for de foreløpige vurderinger som er gjort av Arbeidsgruppe jus samt komme med forslag til videre oppfølging.

13.4.2 Tilgang på informasjon (prognoser, prissetting og informasjon)

13.4.2.1 Beskrivelse av tiltakene

A) Prognoser

Prognosering av produksjon, forbruk, prisutvikling mv. gir markedsregulator grunnlag til å vurdere og eventuelt iverksette balanseringstiltak som prisjusteringer og avsetningstiltak.

I tillegg til å være et grunnlag for eventuell iverksetting av balanseringstiltak, vil prognosene og annen informasjon fra regulator om framtidige markedsutsikter, også i seg selv utgjøre et balanseringsvirkemiddel. Dette fordi primærprodusenter kan bruke informasjon om blant annet ventet utvikling i volum og pris, til å vurdere om de skal starte opp eller endre eksisterende driftsomfang. På denne måten vil informasjonen kunne medvirke til bedre markedsbalanse.

B) Prissetting

For å oppnå de fastsatte prisambisjonene, kan markedsregulator justere pris (engrospris for kjøtt, egg og melk og produsentpris for korn) gjennom året for å tilpasse salg og tilførsel. Slik justering av pris for å unngå at det oppstår tilbudsoverskudd, kan anses som et kostnadseffektivt balanseringsvirkemiddel sammenliknet med avsetningstiltak. Variasjon av omsetningsavgift, og dermed totalprisen produsenten tilbys, kan også ha slik effekt. For kjøtt og egg er også justering av produsentpris viktig for balanseringen av tilbud og etterspørsel. Markedsregulator har mulighet til å påvirke prissettingen både mot produsent og mot engrosmarkedet for kjøtt og egg.

Fordi markedsregulator har stor markedsandel, kan regulators prissetting også ha påvirkning på de andre aktørenes prisfastsetting. Det er viktig å få solgt alle deler av jordbruksråvaren det reguleres på. Regulator har gode forutsetninger for å vurdere markedssituasjonen for de enkelte stykningsdelene og sorteringene av slaktet. Dette gir godt grunnlag for hensiktsmessig prising av delene for å oppnå salg av hele slaktet. For disse sektorene kan pris fungere som balanseringsvirkemiddel uavhengig av om det gjennomføres avsetningstiltak eller produksjonsregulering. Det motsatte kan derimot ikke skje ved store og mer langvarige tilbudsoverskudd. Dersom ikke produsentpris nedjusteres i slike tilfeller, vil ikke avsetningstiltak ha balanseringseffekt.

Markedsbalanseringen skal sørge for at produsenten får avsetning til priser så nær målprisen som mulig. Målprisen, eller prognosert gjennomsnittlig engrospris (PGE), vil dermed ved balansering i samsvar med målsettingen, redusere prisvariasjonen i markedet sammenliknet med markeder for andre varer. For kvalitetsgradering, tilpasning av leveringstidspunkt og volum i situasjoner med god markedsbalanse, vil prissignalene virke som i andre markeder.

C) Informasjon

Markedsregulators informasjonsplikt¹¹⁶ skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter som markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret. Dette gjelder produksjons- og forbruksprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjonen skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring eller tiltak er fattet. Når markedsregulator ser det er behov for å regulere produksjonskapasiteten og/eller stimulere etterspørselen, plikter den å varsle om dette. Samtidig har markedsregulator rett til å foreslå hvilke tiltak som bør gjennomføres.

13.4.2.2 Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger

Markedsbalanseringsutvalget vurderer prognoser, prissetting og informasjonsplikt samlet.

Utvalget vurderer om prognosearbeidet kunne gi regulator en konkurransefordel gjennom tilgang til informasjon fra andre aktører, og som ikke avhjelpest gjennom informasjonsplikten. En gjennomgang av regulators prognosering viste at den i liten grad ble basert på informasjon fra de uavhengige aktørene. Selv om regulatorne gjennom prognosearbeidet vil kunne få bedre informasjonstilgang enn de øvrige markedsaktørene, fant utvalget at dette vel så mye var en konsekvens av markedsregulatorenes størrelse og det forhold at de selger store deler av sin råvaretilgang til andre aktører. Utvalget pekte likevel på at det kan oppstå en konkurransevridende effekt dersom tilgangen til informasjon er asymmetrisk, men at denne asymmetrien reduseres ved informasjonsplikten.

Den informasjonsplikten som påligger markedsregulator er knyttet til regulators ansvar for utarbeiding av markedsprognoser og vurdering av avsetningsmuligheter. Resultatet av disse vurderingene skal meddeles samtidig til alle aktører.¹¹⁷ Informasjonsplikten skal sikre alle aktører lik og samtidig tilgang på informasjon om aktiviteter regulator utfører i kraft av reguleringsansvaret.

Markedsbalanseringsutvalget sier at det kan reises spørsmål om markedsregulators informasjonsdeling er i samsvar med primærnæringsunntaket i konkurranseloven. Utvalget har ingen nærmere begrunnelse for dette, annet enn at markedsregulatorne har komplekse oppgaver under et komplisert regelverk.

Når det gjelder informasjonsplikten reiser Markedsbalanseringsutvalget to spørsmål: i) om informasjonsdelingen virker konkurransebegrensende og ii) om ulik tilgang på informasjon kan vri konkurransen.¹¹⁸ I uregulerte markeder er hemmelighold av konkurransesensitiv og strategisk informasjon ansett som helt essensielt for å opprettholde konkurransen. Informasjonsplikten under markedsbalanseringen kan imidlertid ses på som et forsøk på å utligne konkurransevridninger regulatorrollen kan gi opphav til.

Markedsbalanseringsutvalget vil ikke utelukke at den informasjonsutvekslingen som skjer under markedsbalanseringen kan ha negative virkninger på konkurransen på industriledet, men understreker at det ikke er påvist at slik effekt har forekommet.

Når det gjelder spørsmålet om konkurransevridning, peker Markedsbalanseringsutvalget på at det er viktig at informasjonsplikten praktiseres ikke-diskriminerende. Dersom bearbeidet informasjon kan utnyttes i regulators kommersielle virksomhet før andre aktører har tilgang, er det en risiko for at konkurransen vris.

Utvalget peker imidlertid også på at konkurransevridningen kan virke motsatt. Plikten til å dele informasjon med mindre aktører er i utgangspunktet en konkurranseulempe for regulator. En stor virksomhet vil normalt

¹¹⁶ Se rammeforskriften § 2 og markedsreguleringsforskriften § 6.

¹¹⁷ Markedsreguleringsforskriften § 6.

¹¹⁸ Om forskjellen på konkurransebegrensning og konkurransevridning, se kapittel 12 ovenfor.

ha større markedsoversikt og mer ressurser til å innhente informasjon og analysere denne. Plikten til å dele denne informasjonen kan føre til at samvirkene blir fratatt en konkurransemessig fordel som de ville hatt uten informasjonsplikten.

Når det gjelder prissetting, reiser Markedsbalanseringsutvalget spørsmål ved om regulatoransvaret kan påføre samvirkene en konkurranseulempe fordi de ikke kan øke sin prissetting ut over maksimalprisene (målpris/PGE). Disse bindingene gir markedsregulator mindre frihetsgrad enn de øvrige aktørene.

13.4.2.3 Innspill fra arbeidsgruppene

Arbeidsgruppe kjøtt:

Arbeidsgruppe kjøtt har i sitt notat skrevet at informasjonsplikten har en helt klar konkurransemessig begrunnelse. Den vil bidra til å redusere asymmetrien med hensyn til informasjonstilgang mellom markedsregulator og andre aktører siden informasjonstilgangen hos regulator primært skyldes regulators størrelse og posisjon i markedet.

Når det gjelder prognoser, skriver Arbeidsgruppe kjøtt at Nortura i stor grad baserer sine prognoser på interne data i tillegg til noe informasjon om inseminasjon o.l.

Arbeidsgruppe informasjonsplikt:

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har sett på hvordan tilliten til markedsreguleringen kan styrkes. I den forbindelse har gruppen sett nærmere på informasjonshåndteringen internt hos markedsregulator og funnet at den er viktig med tanke på å oppfylle formålet om lik tilgang til informasjon. Dersom markedsregulators kommersielle virksomhet får informasjon om prognoser, priser og tiltak før de andre aktørene, eller mer informasjon enn de andre, kan det imidlertid oppstå konkurransevridding. Av denne grunn er det viktig at markedsregulator har retningslinjer og rutiner som sikrer en betryggende informasjonshåndtering internt. Gruppens kartlegging har vist at markedsregulatorene har rutiner for dette, men det foreslås likevel noen tiltak som går ut på å formalisere dette.

Arbeidsgruppen har også påpekt at den betydelige informasjonen som tilflyter aktørene kan gi konkurransevridding i favør av små aktører i markedet, men anser det å ligge utenfor mandatet å vurdere dette.

13.4.2.4 Arbeidsgruppe jus' vurdering av potensiell konkurransevridding

Arbeidsgruppe jus har vurdert at det først og fremst er tilgang til informasjon som reiser spørsmål om konkurransevridding når det gjelder punktet prognosearbeid, prissetting og 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. Basert på Markedsbalanseringsutvalget og tilbakemeldingen fra Arbeidsgruppe informasjonsplikt, legger Arbeidsgruppe jus til grunn at det 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 rutinene som i dag foreligger.

Arbeidsgruppe jus skulle etter planen vurdere spørsmålet om informasjonsplikten går lenger enn det som følger av primærnæringsunntaket, og hvilken betydning dette eventuelt ville få. Etter mandatendringen

rekker ikke arbeidsgruppen å gjennomføre en slik vurdering og anbefaler derfor at dette blir vurdert på annen måte.

13.4.3 Pris- og kostnadsreguleringer

13.4.3.1 Beskrivelse av tiltakene

A) Bruk av omsetningsavgift som balanseringsvirkemiddel¹¹⁹

I henhold til omsetningsloven kan LMD gi forskrift om ilegging av avgift for inntil ett år av gangen som produsentene skal betale når de selger, leverer eller får oppgjør for varene. Avgiften går inn i særskilte fond, og kan kun benyttes til finansiering av tiltak for den varen avgiften ble betalt for. Omsetningsavgiften sikrer dermed at primærprodusentene er økonomisk ansvarlig for en eventuell overproduksjon av vare.

Ansvar er mindre tydelig for frukt og grønnsaker. For frukt og grønnsaker finansieres markedsreguleringstiltakene med budsjettmidler over jordbruksavtalen, såkalt «kollektiv finansiering av omsetningsavgiften for frukt og grønt».

Ved vurderingen av omsetningsavgiften som balanseringsvirkemiddel er det i første rekke to dimensjoner som er relevante; justering av avgiften for å påvirke produksjonsvolum, og bruk av avgiftsmidlene for å finansiere kostnader ved reguleringstiltak (produksjonsregulering og avsetningstiltak). Utover dette finansierer omsetningsavgiften generisk markedsføring (opplysningsvirksomhet) og faglige tiltak.

Den løpende fastsettelsen av avgiftens størrelse er noe ulik i de forskjellige sektorene. For egg, melk, kjøtt av fjørfe og pelsdyrskinn fastsetter LMD den løpende avgiften, hvor avgiften for de to sistnevnte produktene kun skal finansiere faglige tiltak og opplysningsvirksomhet. For kjøtt av sau/lam, storfe, svin og korn fastsetter LMD en maksimalsats, mens det er Omsetningsrådet som fastsetter de løpende avgiftssatsene begrenset av maksimalsatsen.

Omsetningsavgiften på korn fastsettes for en hel sesong av gangen, et prinsipp Omsetningsrådet har vedtatt. Det kan således virke overflødig med en totrinns prosess. For å unngå å måtte sette avgiften unødige høyt, er det imidlertid også bestemt av Omsetningsrådet at avgiften skal fastsettes på bakgrunn av prognose.

Avgiftssatsene for kjøtt av storfe, lam og gris er historisk blitt endret hyppigere enn de øvrige avgiftssatsene. De løpende endringene i avgiftssatsene på storfekjøtt, lam og gris er blitt avpasset kortsiktige svingninger i tilførsler og salg i markedet, og således benyttet mer aktivt i den kortsiktige markedsreguleringen enn for eksempel avgiftssatsen for korn og melk. Denne praksisen har det vært oppslutning om fra både Nortura og KLF.

I kjøttsektoren blir omsetningsavgiften brukt som et prisvirkemiddel for kun å påvirke primærprodusentens leveransmønster, og dermed unngå større prissvingninger videre utover i verdikjeden. Konkret brukes dette til å gi et forsterket negativt prissignal i den mest intensive slakteperioden om høsten for å spre leveransene mer. Motsatt brukes avgiften for å gi et forsterket positivt prissignal i juni/juli og november/desember, for å stimulere til salg i disse periodene rett før telledato for produksjonstilskudd.

Justering av nivået på omsetningsavgift kan ha samme effekt oppstrøms som justeringer av produsentpris, gjennom å utsette eller fremskynde leveringstidspunkt. Justering av nivået på omsetningsavgiften kan dermed benyttes som tiltak for å unngå at tilbudsoverskudd oppstår. Effekten av økt omsetningsavgift vil variere mellom produksjonssektorene.

¹¹⁹ *Bekrivelsen er i det vesentlige hentet fra Markedsbalanseringsutvalgets utredning pkt. 4.3.*

Ved at avgiftssatsens størrelse avhenger av omfanget av en eventuell overproduksjon som følger av den kollektive tilpasningen til primærprodusentene, kan avgiftssatsen ha en adferdskorrigerende effekt overfor primærprodusent. Slik kan den bidra til å etterligne prismekanismene i et uregulert marked.

B) Produksjonsregulering finansiert av omsetningsavgiften

Produksjonsregulering innebærer at volumet senkes slik at det kan tas ut høyere pris. Dette skjer uten at varene tas ut av markedet på annen måte, for eksempel ved innfrysing. Produksjonsregulering er et virkemiddel som regulator kan benytte for å styre mot prismålene. Disse tiltakene er som regel kortsiktige, typisk med virkning innenfor ett år, men det er også mulig å redusere produksjonen med lengre virkning. Produksjonsregulering har ofte vært regnet inn som et av avsetningstiltakene, se om disse nedenfor under C).

Kortsiktig produksjonsregulering kan for eksempel være tidlig slakting og redusert avl, med kompensasjon til bonde.

Produksjonsregulering i form av for eksempel utkjøp av drift i husdyrbesetninger, kan ha lenger tidshorison. Det er imidlertid ikke obligatorisk å delta i slike ordninger. Slik regulering kan derfor ha begrenset regulerings effekt over tid, i det andre produsenter enn de som deltar i tiltakene kan øke sin produksjon.

Omsetningsrådet forhåndsgodkjenner bruken av slike produksjonsregulerende tiltak før de iverksettes. Rådet fastsetter også forutsetningene for tiltakene. Etter gjennomførte tiltak rapporterer markedsregulator til rådet og dette danner grunnlaget for vedtak om bevilgning. Tiltakene skal gjennomføres slik at konkurransevilkårene innen omsetning av gjeldende jordbruksvarer blir mest mulig like.

Jo mindre mulighet det er for avsetningstiltak, desto viktigere blir produksjonsregulerende tiltak, men disse må benyttes sammen med pris og andre tiltak slik at man begrenser produksjonsvolumet varig.

C) Avsetningstiltak

Ved overproduksjon og overskudd av norskprodusert vare har markedsregulator ansvaret for å iverksette straktiltak (avsetningstiltak), for å bringe markedet i balanse. Egne regelverk for hver sektor angir hvilke avsetningstiltak som kan benyttes.

Avsetningstiltak settes i verk for å utjevne svingninger mellom produksjon og etterspørsel. Dette er hovedanvendelsen av omsetningsavgiften, og den skal sikre produsenten avsetning og stabile priser. Avsetningstiltakene består av kompensasjon for lagerhold, tilskudd ved bruk av overskuddsvare til annet formål, tilskudd ved reguleringseksport samt noen ekstraordinære og kortsiktige produksjonsregulerende tiltak.

Ved reguleringslagring blir overskuddsvare tatt ut av markedet og lagret til markedssituasjonen endrer seg. Dette kan for eksempel være lagring av korn ved overskudd fra ett kornår til et annet. Reguleringslagring benyttes også for å balansere sesongmessige variasjoner i produksjon og etterspørsel.

Prisnedskrivning er et tiltak for å sikre avsetning av en overskuddsvare til alternative formål. Ved overskudd av for eksempel mathvete kan det gis prisnedskrivning ved bruk av mathvete i kraftfôrproduksjon.

Ved reguleringseksport blir overskuddsvare eksportert og pristapet dekket av omsetningsavgiften. Slik eksportstøtte er begrenset under gjeldende WTO-avtale og blir fjernet fra 1. januar 2020.

For avsetningstiltak varierer utgiftene med markedssituasjonen. Betydelig overproduksjon fører til høy omsetningsavgift, fordi det er behov for midler til å bringe markedet i balanse. Motsatt kan

omsetningsavgiften settes lavere når bøndene ikke produserer mer enn norske forbrukere kjøper. For bonden er det viktig at det oppnås balanse mellom tilbud og etterspørsel i markedet, da det gir grunnlag for både best pris for varen og lavest omsetningsavgift.

Kostandene til avsetningstiltak og produksjonsregulerende tiltak var i 2017 ca. kr. 317.815.000.

Nedenfor har vi listet opp de alternative reguleringstiltakene per vareslag.

Reguleringstiltak melk:

I melkesektoren kan en benytte følgende avsetningstiltak:

- Reguleringslagring
- Prisedskrivning av melkeprodukter til fôr
- Prisedskrivning av geitemelk til fôr
- Prisedskrivning ved salg av melkefett til margarinindustrien
- Prisedskrivning ved salg av kasein
- Spezialmarkeder
- Skolemelk

Reguleringstiltak storfé, sau/lam og svin:

- Reguleringslagring
- Levering med godtgjørelse for frysefradrag
- Spezialmarkeder

Disse tiltakene gjelder vareslag og kvaliteter som er definert i liste over reguleringsvare. Eventuelle andre avsetnings- og produksjonsregulerende tiltak kan gjennomføres etter forhåndsgodkjennelse fra Omsetningsrådet.

Reguleringstiltak egg:

- Reguleringslagring
- Priskompensasjon ved innenlands produksjon av skilleprodukter
- Spezialmarkeder

Følgende tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet:

- Billigsalg av egg
- Frivillig førtidsslakting av verpehøns (produksjonsregulering)

Andre tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet.

Reguleringstiltak korn:

- Overlagring av norskprodusert korn fra et avtaleår til et annet. Baseres på anbudsinnbydelse.
- Prisreduksjon ved alternativ anvendelse av overskudd av norskprodusert korn.

Andre tiltak kan iverksettes etter forhåndsgodkjennelse av Omsetningsrådet.

Poteter, 10 grønnsaker og epler:

- I perioder av året er norsk produksjon tollbeskyttet.

- Målpriser med fastsatt øvre prisgrense i prosent over målpris som utløser tollnedsettelse.

Ordningen administreres av Landbruksdirektoratet.

Reguleringseksport er mulig for flere av produktene, men eksportstøtte er ikke mulig fra 1.1.2020.

13.4.3.2 Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger

A) Bruk av omsetningsavgift

Markedsbalanseringsutvalget peker på at dersom kompensasjonen som gis markedsregulator gjennom midler fra omsetningsavgiften avviker fra de reelle kostnadene ved aktiviteten, vil det kunne vri konkurransen. Prinsippet er at markedsregulator skal kompenseres fullt ut for kostnader forbundet med avsetningstiltakene. Både over- og underkompensasjon vil kunne vri konkurransen.

Utvalget sier ikke noe om sannsynligheten for at kompensasjonen ikke er i samsvar med kostnadene, men viser til systemet med at kostnadskompensasjonen fastsettes av Omsetningsrådet etter søknad fra markedsregulator. Sakene blir forberedt av Landbruksdirektoratet som følger regnskaps- og forvaltningsloven, og det stilles krav om at søknadene er revisorbekreftet.

Omsetningsrådet har ansvar for å kontrollere korrekt utmåling av kostnadskompensasjonen til regulatorene.

B) Produksjonsregulering finansiert av omsetningsavgiften

Produksjonsregulerende tiltak som for eksempel tidlig slaktning, finansieres av omsetningsavgiften. Omsetningsrådet skal godkjenne alle slike tiltak før de iverksettes.

Markedsbalanseringsutvalget konkluderer med at produksjonsregulerende tiltak er konkurransenøytrale i den forstand at tiltakene er åpne for alle primærprodusenter uavhengig av om de leverer sine råvarer til markedsregulator eller andre markedsaktører.

C) Avsetningstiltak

Avsetningstiltak er virkemidler som markedsregulator kan benytte for å oppnå prisambisjonene. Tiltakene er finansiert av omsetningsavgiften. Omsetningsrådet bevilger penger til tiltakene enten gjennom forhåndsgodkjenning, eller etter søknad på spesielle tiltak. Det er et krav at tiltakene skal gjennomføres konkurransenøytralt.

Markedsbalanseringsutvalget har vurdert om avsetningstiltakene i de ulike sektorene kan vri konkurransen slik at enkeltaktører påføres ulemper som stiller dem dårligere i konkurransen, eller om ordningene kan utnyttes på en måte som påfører dem slike ulemper.

Markedsbalanseringsutvalget peker på at markedsregulator i kjøtt, egg- og melkesektoren kan ha en fordel av å eie, plassere og lagre reguleringsvarene. Dette gjør at regulator som kommersiell aktør kan være mer leveringsdyktig enn de uavhengige aktørene. For eksempel kan Nortura legge varer på reguleringslager slik at de i større grad enn konkurrentene har de salgbare delene av slaktet til disposisjon. Kritikken fra uavhengige aktører har medført at listen over stykningsdeler som kan reguleres er blitt kortere, hvilket underbygger utfordringene denne typen regulering har for konkurransen. Utvalget peker også på at samvirkenes forretningsvirksomhet kan ha en fordel gjennom sin eksklusive tilgang til avsetningstiltak, ved at de oppnår en forutsigbar pris for varen uavhengig av markedssituasjon og bedriftens økonomi. Dette kan gjøre det mulig å utnytte markedssituasjonen i overproduksjonstider til å øke markedsandelene. Videre peker utvalget på at feil prising av reguleringsvare kan være en kilde til konkurransevridning.

Utvalget konkluderer med at selv om det kan reises spørsmål om mulig konkurransevidning til fordel for markedsregulator, siden markedsregulator både fatter beslutninger om iverksettelse og utfører tiltakene, er inntrykket ikke entydig, og det er heller ikke påvist slik strategisk bruk av avsetningstiltakene i praksis.

13.4.3.3 Innspill fra arbeidsgruppene

Arbeidsgruppe kjøtt:

Arbeidsgruppe kjøtt har påpekt:

(i) Produksjonsreguleringer:

Produksjonsreguleringer er konkurransenøytrale i den forstand at tiltakene er åpne for alle primærprodusentene. Samlet produksjonsvolum senkes og det gir dermed muligheter til å ta ut en høyere (oppretholde eksisterende) pris, dvs. den målprisen som er avtalt i jordbruksforhandlingene eller den PGE som er fastsatt av markedsregulator for en ikke-målprisvare. På denne måten «tar man ut» en konkurransemekanisme, noe som også er hensikten.

(ii) Avsetningstiltak:

Avsetningstiltak er to ting: permanent fjerning av vare (eksport, destruksjon, omdisponering, og så videre) og temporær flytting mellom sesonger/utjevning over tid. Avsetningstiltak kan virke konkurransevidende til fordel for markedsregulator siden markedsregulator både fatter beslutningen om iverksettelse og utfører tiltakene, for eksempel ved reguleringslagring av lam/sau i høysesongen for slakt. Det er imidlertid ikke entydig da rettigheten kommer med en plikt til å ta imot varer.

13.4.3.4 Arbeidsgruppe jus' vurdering av potensiell konkurransevidning

A) Bruk av omsetningsavgift

Som det fremgår ovenfor kan justering av omsetningsavgiften påvirke produsentenes nettoppriser, noe som igjen kan stimulere til endring i produksjonen. For eksempel blir avgiften brukt som prisvirkemiddel i kjøttsektoren. Slik bruk av omsetningsavgiften er lik for alle produsentene og derfor konkurransenøytral. Når det gjelder bruk av omsetningsavgift som kompensasjon for reguleringstiltak, vurderes dette i punktene nedenfor.

Markedsbalanseringsutvalget synes å være mest opptatt av om regulatorene overkompenseres, mens situasjonen de siste årene er at regulatorene mottar betydelig mindre kompensasjon enn omsøkt.

B) Produksjonsregulering finansiert av omsetningsavgiften

Produksjonsregulerende tiltak er åpen for alle primærprodusenter og er derfor konkurransenøytrale.

Arbeidsgruppe jus vil påpeke at selv om produksjonsregulerende tiltak i utgangspunktet er konkurransenøytrale, kan iverksettelse av slike tiltak utnyttes av enkeltaktører på bekostning av de som følger reguleringstiltaket. Produksjonsregulerende tiltak er frivillige for produsentene, og det er derfor mulig for andre aktører enn markedsregulator å sette sine priser slik at det stimulerer til økt produksjon. På den måten kan de ta markedsandeler i perioder hvor det er iverksatt produksjonsdempende tiltak. Dersom dette skjer vil det kunne undergrave effekten av reguleringstiltaket.

C) Avsetningstiltak

Det er særlig to forhold det er stilt spørsmål ved når det gjelder risiko for konkurransevridning som følge av avsetningstiltak:

- iii) Markedsregulator både foreslår og gjennomfører tiltakene
- iv) Kompensasjonen dekker ikke de reelle kostandene til markedsregulator (overkompensasjon vil være til fordel for markedsregulator, mens underkompensasjon vil være til ulempe for markedsregulator).

Det første punktet er særlig reist som en problemstilling innen kjøttsektoren, se blant annet Markedsbalanseringsutvalgets merknader i kapittel 13.4.3.2 ovenfor. Men også innenfor melk er det stilt spørsmål ved om det å eie, plassere og lagre reguleringsvarene kan være en fordel. Etter det Arbeidsgruppe jus kjenner til, er det ingen som har vist til konkrete eksempler hvor markedsregulator har gjort strategisk bruk av slike tiltak til egen fordel.

Arbeidsgruppe jus antar at spørsmålet om markedsregulators rolle som forslagsstiller og gjennomfører av tiltakene kan gi strategiske fordeler som igjen leder til konkurransevridning, er nærmere vurdert i rapportene til henholdsvis Arbeidsgruppe kjøtt og Arbeidsgruppe melk. I så fall er dette vurderinger som må tas videre i arbeidet med regelverksutforming i fase II.

Når det gjelder kostnadsdekning, er det relativt enkelt å fastslå at en over- eller underkompensasjon kan virke konkurransevridende. Arbeidsgruppe jus mener derfor at det er viktig å ha 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 for å unngå at manglende kostnadsdekning dekkes opp ved økt råvarepris. Arbeidsgruppe jus ser at en reell kostnadsdekning stiller krav om kompliserte beregninger. Gruppen mener likevel at det bør tilstrebes å finne en omforent modell som i størst mulig grad sikrer en kostnadsdekning.

I likhet med produksjonsregulerende tiltak kan også avsetningstiltak utnyttes av andre aktører enn markedsregulator for å ta markedsandeler. Det kan skje dersom aktører velger å konkurrere ekstra hardt på pris til produsentene i perioder hvor det foretas reguleringslagring. I praksis er det ikke mulig for markedsregulator å møte slik priskonkurranse fordi regulator har en forpliktelse til å søke å oppnå målpris og reguleringsstiltaket gjennomføres nettopp fordi det totale volumet som tilbys er for høyt til å oppnå målprisen ved konkurranse på pris. Dette må anses som en ulempe for markedsregulator.

13.4.4 Tilgang og kontroll over råvarer

13.4.4.1 Beskrivelse av tiltakene (mottaksplikt og forsyningsplikt)

Markedsregulators mottaksplikt skal sikre alle primærprodusenter avsetning for sin produksjon til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegget på det tidspunktet leveransen finner sted. Mottaksplikten regulerer ikke leveringsbetingelsene overfor produsent. Når markedsregulator som kommersiell aktør har sine leveringsvilkår, uttrykker mottaksplikten derfor bare at eventuelle produsenter som ikke er medlem i et samvirke skal ha de samme betingelsene som medlemmene får. Mottaksplikten skal med andre ord sikre likebehandling mellom ikke-medlemmer og medlemmer som leverer til samme mottaksanlegg innenfor samme tidsrom.

I noen produksjoner og under gitte forutsetninger har markedsregulator også mottaksplikt fra uavhengige aktører i industrien, såkalt «dobbel mottaksplikt».

Markedsregulators forsyningsplikt skal sikre forsyninger til alle forbruksområder til noenlunde ens priser, og gi uavhengige aktører lik tilgang til råvarer til like vilkår.

13.4.4.2 Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger

A) Mottaksplikt¹²⁰

Mottaksplikten gir alle primærprodusenter en garanti for at de får omsatt varene sine, til de vilkår som gjelder på det aktuelle mottaksanlegg på det tidspunktet leveransen finner sted, til de samme priser og vilkår enten de er innenfor eller utenfor samvirket. I noen tilfeller har markedsregulator også mottaksplikt fra uavhengige aktører i industrien, såkalt dobbel mottaksplikt.

I vurderingen av konkurransehensyn under mottaksplikten, peker Markedsbalanseringsutvalget på forhold som begrenser konkurransen i primærmarkedet. Det vises til at mottaksplikten begrenser den horisontale konkurransen mellom primærprodusentene som følge av at de er garantert avsetning til en forutsigbar pris. Videre pekes det på at sikkerhet for avsetningen kan svekke produsentenes incentiver til å tilpasse produktene i forhold til markedet. Dette er generelle konkurransebegrensninger som ikke påvirker konkurransenøytraliteten i industrimarkedet.

Utvalget mener ikke at mottaksplikten gir fare for konkurransevridning. Utvalget ser derimot den såkalte doble mottaksplikten – plikten til å motta råvare fra uavhengige aktører – som et virkemiddel som delvis skal bidra til å sikre konkurranse på likeverdige vilkår mellom markedsregulator og andre industrielle aktører. Dette fordi den doble mottaksplikten legger til rette for likebehandling mellom primærprodusenter som leverer til henholdsvis uavhengige aktører og markedsregulator, og mellom de uavhengige råvarekjøpere og markedsregulator.

På industriledet får råvarekjøpere redusert eller uendret risiko for å sitte igjen med et overskudd der det er dobbel mottaksplikt, fordi den innebærer en ensidig rett til å levere og leveringsbetingelsene er forutsigbare.

Det blir pekt på at mottaksplikten kan gi økte utgifter for markedsregulator ved å opprettholde kapasitet på anleggene. Dette er utgifter som ikke kompenseres av omsetningsavgiften.

Den doble mottaksplikten er knyttet til markedsregulators avsetningsmuligheter. Markedsbalanseringsutvalget vurderte ikke situasjonen som oppstår ved bortfall av eksportstøtte, i det eksportstøtten ikke var vedtatt fjernet da utvalget avga sin rapport.

B) Forsyningsplikt

Forsyningsplikten er en ensidig forpliktelse som pålegger markedsregulator å videreselge deler av sitt innkjøpte kvantum til andre aktører. Disse andre aktørene har ingen slik forpliktelse til å selge, og heller ingen forpliktelse til å kjøpe fra markedsregulator. Forsyningsplikten skal sikre at alle aktører får tilgang til råvare, som igjen skal danne grunnlag for konkurranse på like vilkår.

Selv om forsyningsplikten bygger på et prinsipp om konkurransenøytralitet, mener Markedsbalanseringsutvalget at ordningen har svakheter som kan medføre at aktørene ikke opererer under like vilkår. Blant annet peker utvalget på at det er begrensninger i forsyningsplikten. For råmelk til flytende melkeproduksjon er volumet begrenset, og for kjøtt gjelder forsyningsplikten bare hele og halve slakt. Biprodukter og spesialvarer faller utenfor forsyningsplikten. Videre peker Markedsbalanseringsutvalget på at markedsregulators vertikale integrasjon muliggjør en prissetting som kan være til ulempe for de aktørene

¹²⁰ Mottaksplikten er regulert i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering av jordbruksråvarer (rammeforskriften) og forskrift om markedsregulering til å fremme omsetning av jordbruksvarer.

som bare opererer i en del av verdikjeden. Basert på dette reiser utvalget spørsmål om det ikke er behov for en mer detaljert styring av vilkårene. En etterkontroll basert på prinsippene om konkurransebegrensede marginskvis etter konkurranseloven § 11 vil vanskelig gi tilstrekkelig klarhet og forutberegnelighet.

13.4.4.3 Innspill fra arbeidsgruppene

Arbeidsgruppe kjøtt:

(i) Forsyningsplikten:

Arbeidsgruppe kjøtt har uttalt at forsyningsplikten har betydning for å sikre tilgang til råvarer for videre bearbeiding og dermed opprettholde konkurransen på industriledet. Forsyningsplikten for kjøtt bestemmes i underskuddssituasjoner med utgangspunkt i historiske volumer, noe som kan konservere markedsandeler i slakteriledet. Nyetablerere er imidlertid garantert råvarer med en slik ordning. For markedsregulator innebærer plikten å gi fra seg råvarer og bli mindre leveransedyktig i underskuddssituasjoner.

(ii) Mottaksplikten:

Plikten begrenser konkurransen mellom kjøttprodusentene og sikrer retten til å levere, noe som også er hensikten. Utover det er det vanskelig å se at mottaksplikten har noen entydige effekter på konkurransen i form av konkurransevridding eller graden av konkurranse. Imidlertid er det trolig slik at mottaksplikten virker produksjonsdrivende i både kjøtt- og eggsektoren og kan medvirke til at det oppstår et overskudd i markedet av en bestemt vare. Store deler av dette overskuddet vil kunne havne hos markedsregulator grunnet mottaksplikten. Dette forholdet kan igjen påvirke markedsregulators muligheter til å ta ut pris (målpris eller PGE). Noen vil likevel argumentere med at dette ikke er tilfelle fordi man som uavhengig slakteri må tilby mottaksgaranti for å holde på leverandører.

13.4.4.4 Arbeidsgruppe jus' vurdering av potensiell konkurransevridding

Både forsyningsplikten og mottaksplikten er plikter pålagt markedsregulator.

Formålet med mottaksplikten er å gi primærprodusentene sikkerhet for sin avsetning for produksjonen.¹²¹ I tillegg gir den andre industribedrifter forsikring mot å bli sittende med for mye råvare ved at de kan be sine primærprodusenter levere til markedsregulator. Den doble mottaksplikten gir den uavhengige industrien en rett til selv å levere til markedsregulator.

Mottaksplikten er konkurransenøytral for primærprodusentene. For å vurdere risikoen for konkurransevridding mellom markedsregulator og den øvrige industrien, vil innspill fra de øvrige arbeidsgruppene, blant annet fra Arbeidsgruppe melk og Arbeidsgruppe kjøtt, være nødvendig. Mottaksplikten er i utgangspunktet en ulempe for markedsregulator fordi regulator må opprettholde anleggskapasitet i hele landet. Det anbefales at det foretas en nærmere vurdering av de konkurransemessige virkningene av mottaksplikten.

Forsyningsplikten omfatter både en plikt til å levere til alle forbruksområder og til å forsyne annen industri. Markedsregulator skal levere varer til alle forbruksområder til noenlunde ens priser.¹²² Dette skal sikre forbrukere over hele landet tilgang til matvarer. Forsyningsplikten til andre aktører skal sikre disse tilgang på råvarer. Dette er i utgangspunktet en ulempe for markedsregulator fordi regulator må levere til sine konkurrenter i underskuddssituasjoner. Også når det gjelder forsyningsplikten er Arbeidsgruppe jus

¹²¹ Jf. rammeforskriften § 3 og markedsreguleringsforskriften § 5.

¹²² Markedsreguleringsforskriften § 4.

avhengig av innspill fra de andre gruppene for å kunne foreta en vurdering av konkurransevidning. Arbeidsgruppen antar at eventuell konkurransevidning kan slå ulikt ut i de ulike sektorene. For eksempel er kan det stilles spørsmål ved om det er større behov for forsyningsplikt i melkesektoren hvor TINE mottar over 90 prosent melk og hvor melkeproduksjonen er kvoteregulert, enn innenfor kjøttsektoren hvor markedsregulator har vesentlig mindre andel av råvaren og det ikke er kvoter.

13.4.5 Opplysningsvirksomhet og faglige tiltak

13.4.5.1 Beskrivelse av tiltakene

A) Opplysningsvirksomhet

Faglige tiltak og opplysningsvirksomhet er av forebyggende og langsiktig karakter.

Opplysningsvirksomheten rettes mot forbruker og kan benyttes til kampanjer og markedsføring av overskuddsvare.

Opplysningsvirksomheten gjennomføres av Opplysningskontorene for henholdsvis meieriprodukter (melk.no) og egg og kjøtt (matprat.no). For brød og korn, frukt og grønt skjer virksomheten gjennom Matmerk.

Opplysningskontorene skal øke forbrukernes kunnskap om produktene og drive merkenøytral informasjonsvirksomhet på et saklig og vitenskapelig grunnlag. Matmerk driver opplysningsvirksomhet gjennom generisk markedsføring av økologisk mat og markedsføring av den nasjonale merkeordningen Nyt Norge.

Kostnadene til opplysningstiltak var i 2017 vel 136 mill. kroner.

B) Faglige tiltak

Faglige tiltak består i hovedsak av to kategorier; utvikling av dyremateriale (avlsvirksomhet og tiltak for dyrehelse og utvikling) og implementering, kontroll og opplæring av felles kvalitetsstandarder. Andre tiltak er primært enkeltprosjekter, for eksempel midlertidige tiltak mot dyresykdommer. Tiltakene kan øke produksjonen av en vare gjennom blant annet avlsarbeid og kvalitetsforbedringer videre i verdikjeden. Tiltakene rettes i hovedsak mot produsentene og delvis mot industrien.

Faglige tiltak har et stort omfang i kjøttsektoren. De utføres blant annet av Animalia AS som er et aksjeselskap eid av Nortura SA og Kjøtt- og fjørfeforbundens Landsforbund (KLF) i felleskap.

Det er hovedsakelig bonden som drar nytte av de faglige tiltakene som gjennomføres, men Animalia gjennomfører også tiltak for industrien. De tiltakene som retter seg direkte mot bonden er finansiert over omsetningsavgiften, mens tiltak som er industrirelaterte, i økende grad finansieres av industrien. Veterinærer er også brukere av Animalias leveranser, og en betydelig del av oppgavene er dyrehelserelatert.

Andre tiltak som retter seg mot produsentene, består i hovedsak av forskning og utvikling, blant annet innenfor avl i regi av Geno¹²³ og Norsk Sau og Geit.¹²⁴

Kostnadene til faglige tiltak var i 2017 vel 102 mill. kroner.

¹²³ <https://www.geno.no/>

¹²⁴ <http://www.nsg.no/om-nsg/category374.html>

13.4.5.2 Markedsbalanseringsutvalgets vurderinger

A) Opplysningsvirksomhet

Opplysningskontorene driver i dag hovedsakelig med generisk markedsføring. Markedsbalanseringsutvalget peker på at det er viktig at styringen med og organiseringen av opplysningskontorene gjøres på en måte som sikrer konkurransenøytralitet.

B) Faglige tiltak

Markedsbalanseringsutvalget peker på at de faglige tiltakene ikke har vesentlig innvirkning på selve markedsbalanseringen, men er en praktisk felles finansiering av fellestiltak for bransjen. I det vesentlige er dette langsiktige tiltak for å fremme omsetningen.

Markedsbalanseringsutvalget peker både på konkurransemessige fordeler og ulemper ved de faglige tiltakene. De konkurransemessige utfordringene som trekkes frem, er knyttet til risikoen for konkurransebegrensende virkninger og ikke konkurransevriddinger.

13.4.5.3 Innspill fra arbeidsgruppene

Arbeidsgruppe kjøtt

(i) Opplysningsvirksomhet:

Opplysningsvirksomhet har til hensikt å øke størrelsen på totalmarkedet for kjøtt og egg. Opplysningsvirksomhet kan vri etterspørsel mellom kjøttslag, noe arbeidsgruppen mener er innenfor formålet med ordningen. Det samme gjelder å vri etterspørselen fra import mot norsk. Sannsynligvis tjener små bedrifter mer på generisk markedsføring enn de store som har ressurser til å drive egen merkevarebygging.

(ii) Faglige tiltak:

Faglige tiltak er omdømmebygging for industrien generelt og øker hele bransjens evne til å betjene markedet med god kvalitet, dyrehelse med mer. Dette er sannsynligvis en samfunnsøkonomisk lønnsom måte å organisere aktiviteten på.

13.4.5.4 Arbeidsgruppe jus' vurdering av potensiell konkurransevridding

Arbeidsgruppe jus vurderer det foreløpig slik at opplysningsvirksomhet og faglige tiltak trolig ikke medfører risiko for konkurransevridding. Bakgrunnen for gruppens vurdering er at ordningen synes lik for alle og at alle aktørene dermed får de samme fordelene og ulempene. Det kan likevel tenkes at det foreligger forhold i ordningene som kan være konkurransevriddende, og Arbeidsgruppe jus anbefaler derfor at det foretas en nærmere vurdering.

13.4.6 Oppsummering

Arbeidsgruppe jus anbefaler at Omsetningsrådets regelverk gjennomgås for å vurdere om det bør gjøres konkrete endringer for å begrense risikoen for konkurransevridding.

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.

**DEL IV: FORHOLDET TIL
FORVALTNINGSLOVEN OG
OFFENTLIGLOVEN. BEHOVET FOR
RÅDSINSTRUKS**

14 Innledning

I del II har Arbeidsgruppe jus behandlet mer overordnet hva som er Omsetningsrådets rettslige stilling og de rettslige kompetansegrunnlag som det bygger sin virksomhet på. En konklusjon fra del II er at Omsetningsrådet er å anse som et forvaltningsorgan med frittstående stilling, men at deler av virksomheten ikke utspringer fra omsetningsloven som kompetansegrunnlag. Arbeidsgruppe jus har derimot pekt på at deler av det som inngår i markedsreguleringsordningen, og som Omsetningsrådet beskjeftiger seg med, har sitt grunnlag i at Omsetningsrådet også benyttes som et instrument for jordbruket til å gjennomføre de rettigheter og forpliktelser som jordbruket har i medhold av jordbruksavtalen med staten.

Innholdet i del IV må sees i sammenheng med konklusjonene i del II. Noen sentrale spørsmål som oppstår i forlengelsen av konklusjonene i del II er i hvilken grad forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler og regler om offentlig innsyn gjelder for Omsetningsrådet og dets virksomhet. Arbeidsgruppe jus har i sitt arbeid vært inne på slike spørsmål, men la opp til at rapportens del IV først skulle ferdigstilles som ledd i fase II av arbeidet. Etter at Omsetningsrådet 21. mars 2019 vedtok en endret prosess for fase II, der Arbeidsgruppe jus oppløses, har det ikke vært mulig å ferdigstille del IV etter opprinnelig plan.

Del IV inneholder likevel vurderinger av offentliglovens betydning for Omsetningsrådets virksomhet (kapittel 15), og behovet for en arbeidsinstruks for rådet (kapittel 16).

Derimot inneholder del IV ikke en nærmere behandling av i hvilken grad forvaltningsloven kommer til anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet. Denne gjennomgangen skulle legge til rette for prosessuelle regler som sikrer en forsvarlig saksbehandling og innholdsmessig gode regler, for at rådet skal kunne gjennomføre de nødvendige vurderinger i sin skjønnsutøvelse. På bakgrunn av denne gjennomgangen skulle det deretter foreslås endringer av og tilpasninger i regelverket. Det overordnede synet til Arbeidsgruppe jus er likevel at forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet når det treffes 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). Vilrårene 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.

Frem til endringen av arbeidsprosessen for fase II la Arbeidsgruppe jus også opp til en nærmere oppfølging av Markedsbalanseringsutvalgets kritikk mot markedsreguleringsordningen (se kapittel 5.5), blant annet ved å forankre regelverket konkret ut fra hvilke kompetansegrunnlag som gjør seg gjeldende og foreslå eventuelle justeringer og endringer. Kritikken fra Markedsbalanseringsutvalget går blant annet ut på at regelverket er uklart, løst hjemlet og fremstår som en hybrid av offentligrettslig og avtalerettslig regulering, og at regelverket derfor fremstår på en måte som gjør det krevende å forholde seg til. Som det fremkommer i del II er Arbeidsgruppe jus på mange punkter enig i Markedsbalanseringsutvalgets beskrivelse av hvordan regelverket er sammensatt av offentligrettslige og avtalerettslige styringsvirkemidler. Arbeidsgruppe jus er imidlertid i motsetning til Markedsbalanseringsutvalget, av den oppfatning 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. Selv om del IV dermed ikke inneholder en detaljert gjennomgang av kritikken fra

Markedsbalanseringsutvalget, er Arbeidsgruppe jus av den oppfatning at del II i denne rapporten legger klare føringer for hvordan Omsetningsrådet bør forholde seg til kritikken, herunder også prinsipper for utviklingen av regler som kan sikre at også tredjeparters interesser blir ivaretatt på tilfredsstillende måte.

15 Offentliglovens betydning for Omsetningsrådets virksomhet

15.1 Innledning

I dette kapittelet redegjøres det for om Omsetningsrådets virksomhet omfattes – og i så fall i hvilken utstrekning – av lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). I det videre benyttes den uoffisielle bokmålsversjonen av lovens korttittel; offentligloven.

Offentligloven av 2006 erstattet den tidligere offentlighetsloven av 1970. På de fleste områder har den nye loven kun mindre endringer. På noen få, men viktige områder er imidlertid endringene vesentlige – da spesielt med hensyn til lovens *virkeområde*. 1970-loven rettet seg primært mot «forvaltningsorganer», mens den nye loven utvider sitt nedslagsfelt til å også i større grad dekke en rekke «rettssubjekt».

Offentligloven av 2006 har også inntatt en egen formålsbestemmelse i § 1 for å klart uttrykke lovens hovedformål; å sikre «offentlighetsprinsippet» – dvs. ønsket om en transparent og tillitsskapende offentlig forvaltning – slik dette også lå til grunn for 1970-loven. Med basis i dette prinsippet hjemler offentligloven som utgangspunkt en relativt vid innsynsrett.

Sikring av et transparent og tillitsvekkende system ligger også i føringene for mandatet til Arbeidsgruppe jus. Med andre ord er de hensyn som underbygger «offentlighetsprinsippet» og offentligloven langt på vei sammenfallende med de hensyn som ønskes sikret i større grad i Omsetningsrådets regelverk. «Meroffentlighet» eller «merinnsyn» er her også viktige stikkord, se mer om dette under i kapittel 15.5.5.

Konklusjonen til Arbeidsgruppe jus er at Omsetningsrådets virksomhet omfattes av offentligloven. Det vil i det følgende redegjøres nærmere for begrunnelsen for dette (kapittel 15.2 og 15.3), i hvilken utstrekning offentligloven får anvendelse (kapittel 15.4) og hvilken konsekvens dette igjen får for Omsetningsrådet og dets arbeid, herunder en gjennomgang av de viktigste unntakene fra innsynsretten, samt reglene om meroffentlighet (kapittel 15.5 og 15.6).

15.2 Rettslige utgangspunkter

15.2.1 Formålsbestemmelsen, jf. offentligloven § 1

Formålet med offentligloven er etter § 1 å:

«(...) leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. (...)».

I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16 s. 114 (merknader til § 1) er det fremholdt at:

«(...) Føresegna har som formål å klargjere utgangspunktet for lova og å markere verdien av prinsippet om rett til innsyn i saksdokumenta i forvaltninga. Formålsføresegna har såleis ein symboleffekt og ein pedagogisk funksjon. Samtidig vil formålsføresegna ha rettsleg verdi i høve til tolkinga av dei andre føresegnene i lova. (...)».

Det er presisert at formålsparagrafen skal ha betydning ved tolkning av offentliglovens øvrige bestemmelser.

15.2.2 Virkeområde, jf. offentligloven § 2

Lovens virkeområde er nærmere presisert i § 2, og hovedregelen fremgår av første ledd første punktum, som lyder slik:

«Lova gjeld for

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,
- c) Sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigarandel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
- d) Sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet».

Ved vurderingen av om Omsetningsrådet er underlagt offentligloven er det således nødvendig å avklare om rådet (i) inngår i statsapparatet som et statlig organ, dvs. er en del av «staten», eller (ii) er et eget «rettssubjekt» som enten har forvaltningsrettslig vedtakskompetanse eller som er underlagt dominerende eierskap eller innflytelse fra staten.

15.3 Er Omsetningsrådet en del av «staten», jf. § 2 første ledd bokstav a?

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005)¹²⁵ gir nærmere anvisning på hvordan § 2 første ledd første punktum skal forstås:

«(...) Etter bokstav a gjeld lova for staten, (...) Lova gjeld dermed for alle organ som er ein del av stat, (...). Kva som er eit organ innanfor stat, (...), blir ikkje regulert av § 2, men er noko som må avgjerast i høve til dei paragrafane som bruker organomgrepet, f.eks. §§ 3 og 14. Dette spørsmålet er teke opp i merknadene til dei aktuelle paragrafane. I motsetnad til gjeldande rett vil ikkje sjølvstendige rettssubjekt kunne reknast som ein del av stat eller kommune. Dei vil likevel kunne vere omfatta av lova etter bokstav b, c eller d (...).

Bokstav a femner om folkevalde og politisk utpeika organ som regjeringa, fylkesting og kommunestyre. Vidare femner den om administrative organ som departement, direktorat, fylkesmannsembete, regional statsadministrasjon og fylkeskommunal og kommunal administrasjon. Dessutan fell statlege og kommunale råd, utval og nemnder inn under lova etter dette alternativet uavhengig av om dei er faste eller mellombelse, og uavhengig av om medlemmene er valde, oppnemnde eller utnemnde. (...) Også offentlege forskingsinstitusjonar (...) og andre statlege spesialorgan er omfatta (...). For organ som er omfatta av bokstav a, gjeld lova for heile verksemda, _altså ikkje berre for myndigheitsutøving, men også for andre forvaltningsoppgåver, forretningsdrift, personalforvaltning, annan internadministrasjon m.m.»

Statlige organer er omfattet av offentligloven, jf. § 2 første ledd bokstav a. Det samme gjelder statlige råd og utvalg som det uten reservasjoner henvises til i forarbeidene slik gjengitt over.

¹²⁵ Kapittel 16 s. 114-116.

I del II kapittel 8.2 konkluderer Arbeidsgruppe jus med at Omsetningsrådet ikke er et selvstendig rettssubjekt, men derimot et forvaltningsorgan med frittstående stilling, og dermed en del av rettssubjektet staten.

Arbeidsgruppe jus mener at det etter dette er klart at Omsetningsrådet faller inn under offentliglovens § 2 første ledd bokstav a og at offentligloven gjelder for Omsetningsrådets virksomhet – i slikt omfang som nærmere redegjort for under i kapittel 15.4. Det er således ikke nødvendig å vurdere Omsetningsrådet opp mot de andre alternativene i § 2.

15.4 Lovens anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet

15.4.1 Lovens utstrekning

Det neste spørsmålet som reiser seg er i hvilken utstrekning offentligloven får anvendelse på Omsetningsrådets virksomhet.

Det følger av offentliglovens forarbeider gjengitt over i kapittel 15.3 at:

«For organ som er omfatta av bokstav a, gjeld lova for heile verksemda, altså ikkje berre for myndigheitsutøving, men også for andre forvaltningsoppgåver, forretningsdrift, personalforvaltning, annan internadministrasjon m.m.».

At innsynsretten som utgangspunkt gjelder for «heile verksemda» til Omsetningsrådets virksomhet er en vesensforskjell fra innsyn i organ som faller inn under bokstav b hvor innsyn kun kan kreves for den delen av virksomheten som går ut på å avsi enkeltvedtak eller utferdige forskrift.

15.4.2 Konsekvensen for Omsetningsrådet

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet er de hensyn som underbygger offentligloven, det vil si transparens og tillit, langt på vei sammenfallende med de hensyn som ønskes sikret i Omsetningsrådets regelverk.

På den annen side, det faktum at offentligloven får anvendelse på hele virksomheten er selvsagt ikke til hinder for at offentliglovens unntak kan komme til anvendelse når vilkårene er oppfylt, jf. kapittel 15.5 under. Flere av disse unntakene vil kunne ha stor praktisk betydning for Omsetningsrådet.

Den følgende fremstilling er ikke en uttømmende gjennomgang av offentliglovens bestemmelser – kun en oversikt over de bestemmelser som er av størst betydning for Omsetningsrådet. Det vises ellers til Justis- og politidepartementets «Rettleiar til offenleglova», som i stor grad bygger på merknadene til lovens forarbeider (Ot. prp. nr. 102 (2004-2005), og som gir grundig og god veiledning¹²⁶.

15.5 Nærmere om innsynsrett og unntak

15.5.1 Hovedregelen om innsyn, jf. § 3

Offentliglovens hovedregel om innsyn følger av § 3 som lyder:

¹²⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offenntleglova/id590165/>

«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.»

Saksdokument er definert i lovens § 4 annet ledd:

«Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»

Etter bestemmelsens andre setning kan begjæring kreves av «alle». Formålet med å krevje innsyn har ikke betydning, og loven stiller heller ingen krav til begrunnelse for innsyn.

15.5.2 Generelt om unntak; den forvaltningsmessige taushetsplikt med mer

Det er som nevnt over flere praktiske og godt begrunnede unntak fra offentliglovens hovedregel om innsyn. Disse følger av lovens kapittel 3.

Et åpenbart unntak gjelder dokumenter som inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. § 13 første ledd. Et for Omsetningsrådet praktisk eksempel på dette er den «forvaltningsmessige taushetsplikt» i forvaltningslovens § 13 første ledd som lyder:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

Denne taushetsplikten gjelder for alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. For Omsetningsrådets del er det spesielt pkt. 2) som vil kunne ha stor praktisk betydning; «drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» Et eksempel her vil kunne være informasjon knyttet til prissensitive forhold.

Der informasjon er underlagt lovbestemt taushetsplikt foreligger det naturlig nok en plikt til å nekte innsyn. Dette i motsetning til for eksempel §§ 14 og 15 (interne dokumenter, jf. kapittel 15.5.3 under) som gir en rett til å nekte innsyn, men ingen plikt (og hvor da også hensynet til meroffentlighet spiller inn, jf. kapittel 15.5.5).

For dokumentasjon som ikke faller inn under unntakene i lovens kapittel 3 finnes det særskilte regler for utsatt innsyn der for tidlig innsyn vil kunne gi et misvisende inntrykk som igjen kan være skadelig for «klare samfunnsmessige eller private interesser», jf. § 5. Merk også § 12 som kan gi rett til å nekte innsyn i hele dokument, når innsyn i kun deler av dokumentet vil være uheldig, fordi dette gir et «misvisende inntrykk av innholdet».

15.5.3 Unntaket for interne saksforberedende dokumenter; offentligloven §§ 14 og 15

En spesielt praktisk unntaksregel er § 14 som gir rett til å unnta fra innsyn «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing», også referert til som alle «organinterne dokument».

Loven angir ingen spesielle vilkår om format, innhold eller betydning for at et dokument skal kunne klassifiseres som «organinternt». Det er tilstrekkelig at organet selv har produsert dokumentet, og at det ikke er sendt ut av organet (det vil si fortsatt internt). Dette vil i praksis innebære at medlemmer av

Omsetningsrådet, dets sekretariat og eventuelt andre tilknyttet Omsetningsrådet kan kommunisere med hverandre i form av e-poster, notater etc., uten at innsyn kan kreves.¹²⁷

I § 14 annet ledd er det listet opp enkelte unntak der spesielle hensyn likevel taler for innsyn. Alternativ a) presiserer at unntaket likevel ikke gjelder «den endelege avgjerda til organet i ei sak», noe som i vårt tilfelle innebærer at Omsetningsrådets endelige vedtak ikke kan unntas fra innsyn etter § 14 (innsynsnekt krever i så fall annen hjemmel). Til dette bemerkes at det allerede er praksis for å publisere Omsetningsrådets vedtak på Landbruksdirektoratets hjemmeside. Alternativ b) gir innsynsrett i et organs «generelle retningslinjer for saksbehandlninga til organet». Så langt Arbeidsgruppe jus kjenner til eksisterer det i dag ingen retningslinjer for Omsetningsrådets egen saksbehandling.

Mens § 14 retter seg mot organets egne dokumenter, så retter § 15 seg mot dokumenter som organet har «innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga», det vil si fra andre organ eller personer til bruk i sin interne saksforberedelse. Slike dokumenter kan også unntas fra innsyn når dette er påkrevet for å sikre forsvarlige prosesser og/eller av hensyn til det offentlige interesser i saken.

15.5.4 Unntaket for landbruksforhandlingene; offentligloven § 23 andre ledd

Et spesielt unntak med relevans for Omsetningsrådet er § 23 andre ledd:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar som gjeld forhandlingar om rammeavtalar med landbruks-, fiskeri- og reindriftsorganisasjonane når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av forhandlingane.»

Det er imidlertid klart at dette unntaket kun knytter seg til selve forhandlingene, og ikke alene hjemler innsynsnekt i dokumentasjon knyttet til etterfølgende gjennomføring av jordbruksavtalen.

15.5.5 Meroffentlighet (merinnsyn)

Med unntak for informasjon underlagt lovbestemt taushetsplikt gir offentliglovens unntaksregler Omsetningsrådet en rett til å nekte innsyn, men ingen plikt. En viktig bestemmelse i forlengelsen av dette er offentliglovens § 11 om merinnsyn:

«Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

For å tilfredsstille føringene fra Stortinget om å sikre et transparent og tillitsvekkende system¹²⁸ anbefaler Arbeidsgruppe jus at Omsetningsrådet tilstreber meroffentlighet (merinnsyn) der dette er aktuelt, forutsatt at dette ikke går på bekostning av forsvarlig saksbehandling.

15.6 Saksbehandling, avslag og klage

15.6.1 Generelt

Offentliglovens kapittel 2 inneholder en del praktiske regler, som krav om journalføring, innsyn i databaser, hovedregel om gratis innsyn, bruken av mottatt informasjon og forbud mot forskjellsbehandling. Det redegjøres ikke nærmere for disse reglene her, utover å nevne at de vil kunne ha betydning for Omsetningsrådet.

¹²⁷ Se utfyllende redegjørelse i «Rettleiar til offentleglova» kapittel 7.

¹²⁸ Innst. 251 S (2016-2017) s. 48.

15.6.2 Særlig om Omsetningsrådets sekretariat

Som redegjort nærmere for over i del II kapittel 9.3 er Landbruksdirektoratet tillagt ansvaret som sekretariat for Omsetningsrådet. I dette ligger blant annet oppgaven med å forberede saker for Omsetningsrådet, følge opp vedtak samt kreve inn og administrere avgiftsmidlene.

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 (se kapittel 15.6.3), og som «førsteinstans» for vedtak om innsyn skal tillates eller nektes (se kapittel 15.6.4).

15.6.3 Håndtering av innsynskrav

Mottar Omsetningsrådet en innsynsbegjæring (som må gjelde en spesiell sak, jf. offentliglovens § 28), skal Omsetningsrådet selv «vurdere kravet konkret og sjølvstendig» 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 annet ledd.

Det er sekretariatet som både mottar, vurderer og besvarer innsynsbegjæringer. Som det følger under 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 i forhold til klagebehandlingsprosedyren.

15.6.4 Avslag og klage

Offentliglovens bestemmelser om avslag 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 offentligloven kan etter offentligloven § 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 sekretariatet. Det syntes 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.

Retten til å klage, samt fristen for dette, skal klart fremkomme av sekretariatets avslag. Her bør også fremkomme hvor klagen skal rettes.

15.7 Oppsummering

Arbeidsgruppe jus' konkluderer som det fremkommer over med at Omsetningsrådets virksomhet omfattes av offentligloven. Sett i lys av ønsket om en transparent og tillitsskapende markedsbalanseringsordning vil offentlighetslovens regler bidra positivt i så måte, ikke minst sett hen til reglene om «meroffentlighet».

Samtidig inneholder offentligloven en del praktiske og viktige unntak fra innsynsretten som Omsetningsrådet må kjenne til, begrunnet blant annet i konfidensialitetshensyn og forsvarlig saksbehandling.

16 Behovet for en rådsinstruks

16.1 Innledning

Som det fremgår av del II kapittel 8.2 har Arbeidsgruppe jus kommet frem til at Omsetningsrådet må anses som et forvaltningsorgan med frittstående stilling. At Omsetningsrådet har en slik rettslig stilling har betydning i en rekke forhold, også for Omsetningsrådets egen arbeidsform.

I hvilken grad Omsetningsrådets virksomhet er underlagt offentliglovens regler om innsyn er behandlet tidligere i denne delen av rapporten, se kapittel 15. I dette kapitlet vil Arbeidsgruppe jus se nærmere på de mer praktiske sider av Omsetningsrådets arbeidsform, da også sett hen til ulovfestede «alminnelige virksomhetsstyringsprinsipper» og dertil viktige hensyn som grundighet, effektivitet, transparens og tillit. Forvaltnings- og offentliglovens hensyn og regler ligger naturligvis som et bakteppe også her.

Som det blir nærmere redegjort for under dette kapitlet anbefaler Arbeidsgruppe jus, som et bidrag til Omsetningsrådet i dets arbeid, at det utarbeides en egen «rådsinstruks». En slik instruks vil i tillegg til å klargjøre alminnelige «kjøreregler» knyttet til oppgaver og arbeidsform, også kunne nærmere regulere andre viktige (lovregulerte eller ikke) forhold som ansvarsoppgaver, saksbehandling, taushetsplikt og habilitet.

I det videre sees kort på hensynene bak alminnelige virksomhetsstyringsprinsipper og dertil relaterte instruks, og hvorledes disse vil kunne være fordelaktige for Omsetningsrådets arbeidsform – i likhet med andre selskaps- og organisasjonsformer (kapittel 16.2). Forholdet til Omsetningsrådets sekretariat har også stor betydning for Omsetningsrådets arbeidsform og er dermed også naturlig å vurdere i lys av dette, se kapittel 16.3. Arbeidsgruppe jus' anbefaling følger avslutningsvis i kapittel 16.4.

16.2 Virksomhetsstyringsprinsipper og instruks

16.2.1 Hensyn og bakgrunn

Uansett type virksomhet vil god virksomhetsstyring normalt føre til ryddighet, grundighet og transparens – noe som igjen skaper tillit.

Virksomhetsstyringsprinsipper er direkte reflektert i en rekke lover og regler, blant annet aksjelovene, samvirkeloven og NUES¹²⁹. I tillegg har gode hensyn ført til utvikling av «alminnelige virksomhetsstyringsprinsipper» som ofte legges til grunn også der slike ikke følger direkte av loven.

Tilsvarende er det ikke uvanlig at det utarbeides instruks som setter rammer for og gir praktisk veiledning til styret og andre organer i dets arbeid, nettopp i lys av god virksomhetsstyring.

16.2.2 Rådsinstruks; innhold og form

Omsetningsrådet er ikke pålagt å ha en rådsinstruks. Arbeidsgruppe jus mener imidlertid at det er gode grunner for at en hensiktsmessig og treffende instruks utarbeides og tas i bruk av Omsetningsrådet som praktisk veiledning og hjelp i rådets arbeid. En godt gjennomarbeidet instruks vil kunne bidra til å sikre god saksbehandling og solide beslutningsprosedyrer. Samtidig vil en slik instruks kunne gi Omsetningsrådet trygghet i krevende situasjoner.

¹²⁹ Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES).

En instruks bør også ta sikte på å klargjøre forholdet mellom Omsetningsrådets ansvar og rolle i forhold til Omsetningsrådets sekretariat som ivaretas av Landbruksdirektoratet, jf. kapittel 16.3.

I tillegg til forvaltningsloven og offentligloven, inneholder også omsetningsloven regler som har betydning for Omsetningsrådets arbeidsform og som bør gjenspeiles i en rådsinstruks.

For at en rådsinstruks skal være et godt verktøy for Omsetningsrådets i det arbeid er det avgjørende at Omsetningsrådet selv føler eierskap til instruksene. Dette kan blant annet sikres gjennom årlig revisjon og vedtakelse av instruksene. Instruksene må videre være treffende for Omsetningsrådets funksjon og arbeidsmetodikk slik at den fungerer på en hensiktsmessig måte. Dette er en forutsetning for at instruksene blir vurdert som en hjelp i arbeidet mer enn en byrde og/eller et «formaldokument» uten særlig praktisk verdi.

16.3 Sekretariatets rolle

I 2000 ble Omsetningsrådets sekretariat flyttet fra egen virksomhet og over til Landbruksdirektoratet. Som det følger av forarbeidene¹³⁰ ble med dette Omsetningsrådets sekretariatsfunksjon omgjort til en «statlig oppgave» (se nærmere kapittel 9.3). Omsetningsrådets status for øvrig forble imidlertid uendret, blant annet slik at Omsetningsrådet fortsatt har faglig styringsrett overfor sekretariatet, samt at sekretariatet må utføre sine oppgaver «i henhold til de fullmakter som Omsetningsrådet gir (...)».

I forhold til Omsetningsrådets arbeidsform er det således naturlig å sammenligne sekretariatet med den rolle administrasjonen i et selskap har i forhold til styrets oppgaver; forberedende, men ikke beslutningstagende.

Arbeidsgruppe jus mener det er gode grunner for at Omsetningsrådet, i tillegg til å utarbeide en instruks for sitt eget arbeid også utarbeider en egen «sekretariatsinstruks» som gir veiledning og setter rammer for sekretariatets oppgaver og ansvar. En slik instruks vil kunne klargjøre prosedyrer, roller og ansvarsforhold mellom Omsetningsrådet og direktoratet i dets rolle som sekretariat.

16.4 Oppsummering

Arbeidsgruppe jus anbefaler på dette grunnlag at det utarbeides forslag til både rådsinstruks og «sekretariatsinstruks», i tråd med vurderingene over.

Arbeidsgruppe jus anbefaler videre at vedtatte instruksene offentliggjøres for å bedre forståelsen for Omsetningsrådets saksbehandling, og gjennom transparens unngå eventuell og unødvendig manglende tillit til systemet. Det vises her også til kapittel 15.5.3 over der det fremkommer at unntaksregelen i offentliglovens § 14 for organinterne dokumenter ikke kommer til anvendelse på «generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet».

¹³⁰ Ot.prp. nr. 12 (1999-2000) og Innst. O. nr. 29 (1999-2000) pkt. 5.1.2.

**DEL V: JURIDISK VURDERING AV TILTAK
FORESLÅTT AV ARBEIDSGRUPPENE
MELK, KJØTT OG EGG,
INFORMASJONSPLIKT OG
OPPLYSNINGSVIRKSOMHET**

17 Innledning

Del V inneholder en juridisk vurdering av de forslag som er fremmet i de øvrige arbeidsgruppene rapporter. Vurderingen er gjort av de samme personer som satt i Arbeidsgruppe jus, men i form av en *referansegruppe*. Referansegruppen skal i henhold til Omsetningsrådets mandat den 21. mars 2019 få:

«... oversendt rapportene fra de øvrige gruppene og ... gi en juridisk vurdering av de foreslåtte tiltakene og begrunne deres eventuelle forslag til tiltak og regelendringer. (...) Vurderingene fra referansegruppen oversendes Omsetningsrådets sekretariat, som legger disse frem som sak for rådet på vanlig måte».¹³¹

Arbeidsgruppene er beskrevet i Omsetningsrådets vedtak i sak 035/18. Foruten Arbeidsgruppe jus som hadde ansvaret for den konkurranserettslige vurderingen (A) og den juridiske gjennomgangen (E), ble det oppnevnt arbeidsgrupper som skulle se nærmere på informasjonsplikten (B), opplysningsvirksomheten (C), melk (D1), og kjøtt og egg (D2). Med «øvrige (arbeids)grupper» menes i det følgende alle arbeidsgrupper unntatt Arbeidsgruppe jus.

Referansegruppen har gjennomgått rapportene fra de øvrige arbeidsgruppene i tråd med Omsetningsrådets mandat. En del spørsmål er imidlertid av en slik art at det ikke har vært mulig for Referansegruppen å komme i mål med en endelig anbefaling innen fristen. I slike tilfeller er dette påpekt i forbindelse med omtalen av forslaget og eventuelt, der det anses hensiktsmessig, i kombinasjon med en anbefaling om nærmere utredning.

Referansegruppen vil i det følgende ikke behandle opplysningsvirksomheten nærmere, siden det her er tale om generisk markedsføring som neppe påvirker konkurransen mellom aktørene i markeder som omfattes av markedsreguleringsordningen under Omsetningsrådet.

Referansegruppen har tatt utgangspunkt i to overordnede problemstillinger når det gjelder forslagene fra de øvrige arbeidsgruppene, nemlig konkurransevridning og mulig innpassing i regelverket. Dette gir fire terskler som foreslåtte tiltak må passere:

- 1) Forslaget må ikke øke risikoen for konkurransevridning
- 2) Forslaget må ivareta de landbrukspolitiske målene
- 3) Forslaget må ikke øke faren for andre typer konkurransebegrensning
- 4) Forslaget må kunne innpasses i det juridiske systemet som regulerer markedsordningene

I kapittel 18 er punkt 4 viet særlig oppmerksomhet. I kapitlene 19 - 21 har Referansegruppen tatt utgangspunkt i punkt 1 og drøftet konkurransevridning eksplisitt for å svare på Stortingets bestilling. Imidlertid er forslagene også drøftet i lys av de øvrige kriterier der det er naturlig.

Omsetningsrådet vil etter dette ha det nødvendige grunnlag for å gjennomføre de vurderinger som Stortinget ba om i Innst. 251 S. (2016-2017).

Referansegruppen er enstemmig i sin vurdering av de øvrige arbeidsgruppene forslag.

¹³¹ Se Omsetningsrådets mandat fra møte den 21. mars 2019.

18 Rettsgrunnlaget for markedsreguleringen

18.1 Innledning

Arbeidsgruppe jus har i rapportens del II redegjort overordnet for hvordan regelverket er bygget opp og forankret. Et forhold som Arbeidsgruppe jus har pekt på er at markedsregulatorene i all hovedsak må anses for å opptre i henhold til rettigheter og plikter som er akseptert på avtalerettslig grunnlag og som vilkår for å få omsetningsmidler. Markedsregulatorenes virksomhet i tilknytning til markedsreguleringen er derfor, med de forbehold som fremgår av kapittel 10, ikke offentlig myndighetsutøvelse.

Mottaks- og forsyningsplikten fremstår dermed som plikter som markedsregulator har akseptert. Aksepten, og dermed den avtalerettslige bindingen, er rettet mot Omsetningsrådet, ikke mot tredjeparter. I den grad markedsregulator misligholder vilkår som er satt for å få utbetalt omsetningsmidler, vil Omsetningsrådet kunne legge vekt på dette i vedtak om utbetaling av omsetningsmidler. Det er i denne sammenheng mulig for enhver å gjøre Omsetningsrådet kjent med at en markedsregulator eventuelt ikke forholder seg til vilkårene som er satt. Det er imidlertid ikke tale om en klageadgang i forvaltningsrettslig forstand; markedsregulatorenes handlinger eller unnlater med hensyn til mottaks- og forsyningsplikten er nemlig ikke å anse som offentlig myndighetsutøvelse.

Gjennomgangen av arbeidsgruppenes rapporter viser at det kun er Arbeidsgruppe melk som har fremmet forslag som bør vurderes nærmere i lys av ovenstående problemstilling. Disse forslagene drøftes nærmere i kapitlene 18.2 og 18.3.

18.2 Generelt om forslagene fra Arbeidsgruppe melk

Arbeidsgruppe Melk har fremsatt en rekke forslag knyttet til markedsregulators forsyningsplikt som har til felles at Omsetningsrådet foreslås som klageorgan og/eller sanksjonsmyndighet.

Forsyningsplikten er, som nevnt, en plikt som markedsregulator har akseptert overfor Omsetningsrådet. Gjennomføring av forsyningsplikten kan ikke sees på som offentlig myndighetsutøvelse. Referansegruppen er derfor av den oppfatning at Omsetningsrådet ikke kan opptre som noe klageorgan i forvaltningsrettslig forstand hva gjelder markedsregulators eventuelle manglende etterlevelse av forsyningsplikten.

Det vil på den annen side alltid være fritt for enhver å påpeke overfor Omsetningsrådet at en markedsregulator, som er gitt tilsagn om økonomiske midler, ikke oppfyller de vilkårene som er satt.

Det er heller ikke noe i veien for at et av vilkårene i forhåndstilsagnet skal gå ut på at Omsetningsrådet skal ha rett til å påpeke og sanksjonere brudd på ett eller flere vilkår. På denne måten vil man kunne sikre at Omsetningsrådet i praksis kan håndheve at markedsregulator eksempelvis benytter korrekte satser for overføringstransporter.¹³²

Dersom markedsregulator ikke overholder vilkårene (og Omsetningsrådet har en sanksjonsrett) kan Omsetningsrådet avkorte utbetaling av omsetningsmidler når det kommer til vedtak om utbetaling av omsetningsmidler i henhold til tidligere vedtak om forhåndstilsagn.

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

¹³² Se rapporten fra Arbeidsgruppe melk kapittel 3.

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 kontraheringsplikt¹³³ 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.

18.3 Omsetningsrådet som klageorgan og sanksjonsmyndighet

18.3.1 Klageorgan for satser for overføringstransport

Referansegruppen mener at Omsetningsrådet ikke vil kunne være klageorgan i forvaltningsrettslig forstand.

På den annen side er det fullt mulig å klargjøre at enhver står fritt til å påpeke at markedsregulator eventuelt tar høyere overføringssatser enn hva som er forutsatt i omsetningsrådets regelverk (for eksempel vilkårene i vedtak med forhåndstilsagn).

Det kan også gjøres klart i regelverket hvilke konsekvenser det skal ha dersom Omsetningsrådet mener at markedsregulator ikke har overholdt regelverket. Herunder må det kunne stilles krav til markedsregulator om at dersom Omsetningsrådet mener det er beregnet for høye satser, skal det overskytende tilbakebetales.

Dersom markedsregulator ikke overholder vilkårene vil det videre kunne ha betydning ved Omsetningsrådets utmåling av omsetningsmidler på grunnlag av eksisterende forhåndstilsagn med vilkår.

18.3.2 Klageorgan etter regelverket om leveranseplaner m.v.

Referansegruppen mener at Omsetningsrådet ikke vil kunne være klageorgan i forvaltningsrettslig forstand.

Det bør imidlertid være mulig:

¹³³ Plikt til å inngå avtale.

- For det første; å innta i Omsetningsrådets regelverk (for eksempel vilkårene i vedtak med forhåndstilsagn) at markedsregulator må føye seg etter Omsetningsrådets syn på om regelverket om leveranseplaner er praktisert korrekt, og at uriktig praktisering eventuelt kan medføre gebyr.
- For det andre; sette som vilkår at markedsregulator avtaler med tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten at disse også aksepterer at Omsetningsrådet kan ilegge dem gebyr dersom de misligholder forutsetningene for å benytte seg av forsyningsplikten. Markedsregulator og tredjeparter som benytter seg av forsyningsplikten avtaler derved seg imellom et sanksjonsregime som har likhetstrekk med en oppmannsløsning.

Dersom markedsregulator ikke forholder seg til Omsetningsrådets håndhevingsmyndighet, er det naturlig at Omsetningsrådet avkorter utbetaling av omsetningsmidler når det kommer til utbetaling i henhold til tidligere forhåndstilsagn med vilkår.

Som nevnt ovenfor anbefales det å se grundig på hvordan gebyrer utstedt til tredjeparter, som kun er avtalerettslig bundet overfor markedsregulator, bør innkreves.

18.3.3 Klageorgan for markedsregulators håndhevelse av prioriteringsreglene

Slik Referansegruppen oppfatter det foreslår Arbeidsgruppe melk at Omsetningsrådet skal være klageorgan for markedsregulators praktisering av prioriteringsreglene i en underskuddssituasjon. Referansegruppen oppfatter ikke at det foreslås gebyrer med videre.

Referansegruppen mener at Omsetningsrådet ikke vil kunne være klageorgan i forvaltningsrettslig forstand. Derimot vil det være mulig å oppnå andre ordninger som har lignende virkninger for de involverte partene, og der Omsetningsrådet i ytterste konsekvens kan avkorte omsetningsmidler for å incentivere markedsregulator til å opptre i samsvar med regelverket.

Referansegruppen forstår imidlertid ikke helt om, og eventuelt hvordan, man ser for seg at Omsetningsrådet eventuelt skal kunne tre inn i en underskuddssituasjon og konkret påvirke fordelingen av melk til ulike aktører. Det antas at slike situasjoner har et relativt akutt preg, og at Omsetningsrådet vil ha vanskelig for å forberede en sak til beslutning før prioriteringen allerede er gjennomført. Siden det er tale om ferske varer vil tilbakeføring og omprioritering neppe være praktisk gjennomførbart.

Imidlertid er det intet i veien for at Omsetningsrådet forelegges spørsmålet til etterfølgende avklaring, og at slik avklaring innarbeides i senere forhåndstilsagn og retningslinjer.

18.3.4 Sanksjonsmyndighet for mislighold av 80-prosentregelen

Referansegruppen mener at en ordning med gebyrer rettet mot tredjeparter kan innrettes som beskrevet i punkt 18.2 ovenfor. Referansegruppen anbefaler at det sees grundig på hvordan og hvem som skal kunne innkreve gebyrer fra tredjeparter.

19 Konkurransesvridning - Arbeidsgruppe melk

19.1 Innledning

Arbeidsgruppe melk har gjennomgått ordninger og regelverk innen markedsreguleringen for melk. Gruppen har hatt hovedfokus på avklaringer og oppdateringer av regelverket samt vurderinger knyttet til konkurransesvridning og forenkling. I tillegg har gruppen vurdert om det kan være aktuelt med nye tiltak som følge av at muligheten for reguleringseksport faller bort.

Når det gjelder konkurransesvridning, har Arbeidsgruppe melk lagt til grunn samme definisjon som Arbeidsgruppe jus. I tillegg presiserer gruppen i sin rapport at når markedsreguleringen ikke skal være konkurransesvridende, forutsetter det at *«det skal være balanse mellom rettigheter og plikter, fordeler og ulemper, samlet sett for aktørene i markedet»*.¹³⁴ Videre presiseres det i rapporten at *«[n]år det skal vurderes om markedsreguleringen er konkurransesvridende, må konkurransemessige fordeler og ulemper ses i sammenheng»*.

Arbeidsgruppe melk har vurdert forsyningsplikten og påpeker at den er et konkurransepolitisk virkemiddel i melkesektoren. Forsyningsplikten utgjør en konkurransemessig ulempe for markedsregulator fordi denne har en omfattende plikt til å forsyne sine konkurrenter med råvare. De som benytter seg av forsyningsplikten har en fordel av tiltaket. Gruppen har gjennomgått fire tema knyttet til forsyningsplikten og har kommet med forslag til tiltak knyttet til disse;

- satser for overføringstransport
- prioriteringsregler for forsyning av rå melk
- regelverk for leveranseplaner
- 80-prosentregelen

I tillegg til forsyningsplikten har Arbeidsgruppe melk vurdert og kommet med forslag til tiltak knyttet til:

- bortfall av reguleringseksport og mottakspunkt for smør
- kompensasjon for reguleringskapasitet
- prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder

Forslagene som er lagt frem er i stor grad forenklinger og tilpasninger av regelverket til dagens markedssituasjon, men mulige konkurransesvridninger er også vurdert. Ifølge Arbeidsgruppe melk vil en oppdatering av regelverket representere en forenkling, og risikoen for konkurransesvridning vil også bli redusert.

Referansegruppen vil nedenfor i kapitlene 19.2 til 19.5 gjennomgå og kommentere på forslagene til Arbeidsgruppe melk. Av hensyn til den knappe tiden Referansegruppen har hatt til rådighet, vil det ikke bli gitt konkrete forslag til endringer.

19.2 Forsyningsplikten

19.2.1 Overføringstransport

Kjøperne av melk må betale for transport av melken fra noteringspunktet til eget meierianlegg (overføringstransport). Overføringssatser fastsettes av TINE Råvare, og beregnes ut fra transportavstand og prioritering mellom anvendelser av melken (flytende produkter, ost og pulver). Modellen som brukes for å

¹³⁴ Punkt 1.3 side 9 flg.

fastsette overføringskostnaden er gjennomgått med Landbruksdirektoratet. Ved utarbeidelse av modellen ble det spesielt lagt vekt på hensynet til konkurransenøytralitet.

Overføringstransporten er regulert i markedsreguleringsforskriften §§ 4-3-4 og 4-3-6, men disse bestemmelsene er ikke i tråd med dagens praksis. For eksempel er ikke prioritering mellom anvendelser tydeliggjort i forskriften. Arbeidsgruppe melk har foreslått å oppdatere og modernisere forskriften slik at den blir i overensstemmelse med gjeldende praksis.

Arbeidsgruppe melk har videre foreslått at satsene for overføringstransport indeksjusteres årlig for å ta hensyn til kostnadsendringer knyttet til lønn, drivstoff, med videre, samt at modellen gjennomgås jevnlig, eksempelvis hvert femte år.

Arbeidsgruppe melk foreslår også at Omsetningsrådet vurderer muligheten for å utrede nærmere en metode for beregning av overføringssatser uten prioritering etter anvendelse, fordi en slik metode vil innebære en forenkling.

Arbeidsgruppe melk har vurdert risikoen for konkurransevridende effekter som følge av regelverket for beregning av overføringstransport under forsyningsplikten.¹³⁵ Gruppen har i den forbindelse pekt på at prioriteringsreglene innebærer en fordel for meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter og en tilsvarende ulempe for meieriselskaper som produserer ost og tørrmelk. I den grad aktørene klarer å få dekket kostnadene gjennom sine priser, vil ikke ordningen ha noen konkurransevridende effekt mellom meieriselskapene.

For øvrig mener Arbeidsgruppe melk at en oppdatering og modernisering av regelverket for beregning av overføringstransport til gjeldende praksis, vil bidra til å redusere risikoen for konkurransevridning.

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.

I tillegg til det som foreslås av Arbeidsgruppe melk, mener Referansegruppen at antallet noteringspunkter bør vurderes nærmere. Transport av melk fra bonde til meieri er regulatorisk delt i to. Første del – inntransporten – omfatter transporten fra bonde til fastsatt noteringspunkt. Denne transporten dekkes av bonden og prisutjevningsordningen for melk.¹³⁶ Andre del – overføringstransporten – omfatter transporten fra noteringspunktet til kjøper. Denne transporten dekkes av det meieriet som kjøper melken.¹³⁷ Plasseringen av noteringspunktene vil dermed være avgjørende for hvor mye av transporten som skal dekkes av hvem.

Landbruksmyndighetene har besluttet at kun TINE-anlegg skal være noteringspunkt. Det gir grunnlag for overdekning eller underdekning i inntransportdekningen (avhengig av transportavstanden mellom bonde

¹³⁵ *Arbeidsgruppe melks rapport side 33 flg.*

¹³⁶ *Melken omsettes i noteringspunktet.*

¹³⁷ *Det er beregningen av overføringstransporten som er vurdert av Arbeidsgruppe melk og omtalt over.*

og meieriet) når melken skal transporteres til et anlegg som ikke er et TINE-anlegg. Hvis avstanden er kortere enn avstanden mellom bonde og noteringspunkt, blir det en overdekning. Det vil si at transportøren får kompensert mer enn reelle kostnader. Det gjelder uavhengig av om det er TINE eller Q-meieriene som transporterer inn melken. Konsekvensene av en overdekning eller underdekning er trolig små, men representerer likevel systematiske effekter som er konkurransevridende. Referansegruppen mener derfor at det bør gjennomføres en vurdering av hvilke konkurransemessige konsekvenser det vil få dersom en gjør alle større meierianlegg til noteringspunkter.¹³⁸

19.2.2 Prioriteringsreglene

Prioriteringsreglene bestemmer hva som skal skje i en underskuddssituasjon. En slik situasjon vil normalt være kortvarig fordi et eventuelt underskudd raskt kan møtes med import eller andre tiltak som sørger for balanse, som for eksempel å øke forholdstallet for melkekvotene. Et underskudd av melk vil være en ulempe for både markedsregulator og meieriselskap som kjøper melk under forsyningsplikten. Prioriteringsreglene skal bidra til å fordele ulempen likt mellom meieriselskapene, relativt sett.

Arbeidsgruppe melk anbefaler å benytte samme prioritering etter anvendelse som for beregning av overføringssatser under forsyningsplikten. Det vil si at det legges til grunn følgende prioritering i en underskuddssituasjon; i) melk til flytende produkter, ii) melk til ost og iii) melk til pulver (tørrmelk). Videre foreslår Arbeidsgruppe melk at markedsregulator i en underskuddssituasjon foretar en forholdsmessig avkortning av alle aktører som anvender melkeråvaren til produkter med lik prioritet. Avkortningen skal skje på basis av gjennomsnittlig leveranse av melk de siste ti ukene.

Arbeidsgruppe melk mener at de endringene som foreslås vil medføre en forenkling i forhold til dagens regelverk og vil bidra til å redusere risikoen for konkurransevridning.

Forslagene innebærer en endring av markedsreguleringsforskriften § 4-3 andre ledd og rammeforskriften § 4 nr. 4 andre ledd.

Referansegruppen er enig i forslaget fra arbeidsgruppe melk. Et enkelt, tydelig og håndterbart prioriteringsregleverk sikrer at man unngår konkurransevridninger.

19.2.3 Leveranseplaner

Arbeidsgruppe melk anser at informasjon om melkebehov og leveranseplaner er nødvendig for at markedsregulator skal kunne utøve sin forsyningsplikt. Gruppen oppfatter det slik at dagens praksis fungerer bra, og at det er liten risiko for konkurransevridning knyttet til leveranseplaner.

Arbeidsgruppe melk påpeker imidlertid at markedsreguleringsforskriften §§ 4-3-4, 4-3-5 og 4-3-8 ikke er oppdatert i henhold til gjeldende praksis. Blant annet opereres det i praksis med andre perioder for prognoser enn det regelverket gir anvisning på. Landbruksdirektoratet mottar heller ikke volumprognoser fra meieriselskapene slik § 4-3-5 legger til grunn. Arbeidsgruppe melk foreslår derfor en forenkling og oppdatering av regelverket, slik at det samsvarer med dagens praksis.

Når det gjelder risikoen for konkurransevridning mener Arbeidsgruppe melk at den er liten ut fra hvordan ordningen med leveranseplaner fungerer i dag. Ved å oppdatere regelverket slik at det tilpasses dagens praktisering av ordningen, vil faren for konkurransevridning reduseres.

¹³⁸ Små meierier med et melkebehov som er mindre enn tilgjengelig melkemengde i området trenger ikke være noteringspunkt.

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 konkurransevridning. Det vises for øvrig til Referansegruppens merknader til rapporten fra Informasjonsgruppen.

19.2.4 80-prosentregelen

80-prosentregelen ble etablert for å balansere rettigheter og plikter mellom markedsregulator og selskaper som benytter seg av forsyningsplikten. Regelen innebærer at selskap som får leveranser i medhold av forsyningsplikten, er pliktig til å ta imot minimum 80 prosent av de siste 3 måneders gjennomsnittlige ukentlige mottak av melk.

Regelen er innført for at markedsregulator ikke skal påføres en urimelig plikt, for eksempel i form av uforholdsmessige kostnader i høytidsperioder som jul og påske, grunnet stort overskudd av råvare. Gjeldende regelverk kan virke uheldig for meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter som drikkemelk, og for små meierier som har en mer ujevn produksjon enn de større meieriene.

Arbeidsgruppe melk har sett på om det er et alternativ å bruke pris for å balansere tilbudet og etterspørselen i råvaremarkedet for melk. Prisen på melken varierer gjennom året, men skal i snitt ikke overstige målprisen. Adgangen til å variere noteringsprisen er begrenset til en øvre grense på 5 % over målpris. Arbeidsgruppen har vurdert om en økning av denne grensen til 10 %¹³⁹ er et tilstrekkelig virkemiddel, men har konkludert med at pris alene ikke er tilstrekkelig til å balansere råvaremarkedet for melk i høytidsukene.

Arbeidsgruppe melk anbefaler at øvre prisgrense for noteringsprisen øker fra 5 % til 10 %. Videre anbefaler arbeidsgruppen at 80-prosentregelen begrenses til å gjelde meieriselskaper som anvender melk mottatt under forsyningsplikten til foredling av faste, lagringsdyktige melkeprodukter og meieriselskaper av en viss størrelse, for eksempel 5 millioner liter per år. Det anbefales videre at 80-prosentregelen blir utredet av en ekstern instans og vurderes i sammenheng med modellen for beregning av kompensasjon for reguleringskapasitet.

Endelig foreslår Arbeidsgruppe melk at «opp til henholdsvis 15 og 30 mill. liter melk» fjernes fra markedsreguleringsforskriften § 4-3-8 fjerde ledd.

Forslaget om at regelen kun skal omfatte meieriselskaper over en viss størrelse og meieriselskaper som produserer lagringsdyktige produkter, vil slik Arbeidsgruppe melk ser det, bidra til mindre risiko for konkurransevridning.

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.

19.3 Mottaksplikt på smør

Arbeidsgruppe melk foreslår at mottaksplikten for smør fra uavhengige meieriselskaper i markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 første ledd opphører fra 2021, samtidig med bortfallet av eksportstøtten. Videre foreslår gruppen at samme bestemmelse andre ledd om levering av melkefett

¹³⁹ 10 % er på samme nivå som andre bransjer, for eksempel svinekjøtt og korn (10 %) og poteter, frukt og grønnsaker (12 %)

opphører, da denne bestemmelsen henger sammen med første ledd. Forslagene er begrunnet med at markedsregulator ikke vil ha andre avsetningsmuligheter for overskuddsmør og melkefett når muligheten for reguleringseksport opphører.

Arbeidsgruppe melk har også vurdert om det bør innføres mottaksplikt for fløte, men har av samme grunn ikke anbefalt dette.

Referansegruppen er enig i at mottakplikten for smør bør opphøre samtidig med bortfallet av reguleringseksporten. Det følger av både markedsreguleringsforskriften § 5-3-2 og rammeforskriften § 3 at mottakplikten bare kommer til anvendelse så lenge 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 mottaksplikt 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 mottaksplikt 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 mottaksplikt. Aktørene vil fremdeles kunne kjøpe og selge melkefett seg imellom slik som i dag, men da på avtalerettslig grunnlag som i ethvert annet marked.

19.4 Reguleringskapasitet

I henhold til retningslinjer for markedsregulering av melk og melkeprodukter § 6 kan markedsregulator ytes en godtgjørelse for kostnader ved å ha nødvendig kapasitet til å oppfylle reguleringsansvaret som følger av forsynings- og mottakplikten. TINE og Landbruksdirektoratet har tidligere jobbet med å finne en forbedret modell for beregning av slik godtgjørelse. De siste årene har kompensasjonen blitt fastsatt skjønnsmessig. Videre arbeid med modellen ble utsatt i påvente av Markedsbalanseringsutvalget og oppfølgingen av dette.

Arbeidsgruppe melk vurderer ikke konkurransevridning som følge av reguleringskapasitet direkte, men peker på at det er behov for å endre praktiseringen av regelverket for kompensasjon for reguleringskapasitet. I dag får ikke markedsregulator dekket sine kostnader.

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.

19.5 Kompensasjon for salg til spesialmarkeder¹⁴⁰

Ordningen med kompensasjon for meieriprodukter som selges til spesialmarkeder er begrunnet i at prisene i spesialmarkedene er lavere enn i innenlandsmarkedet. Det er i dag TINE som forvalter ordningen med prisnedskrivning av melkeprodukter som omsettes i spesialmarkeder. Ordningen er imidlertid åpen for alle

¹⁴⁰ Bestemmelsen vedrørende prisnedskrivning ved salg til spesialmarkeder i melkesektoren er nedfelt i retningslinjer for markedsregulering av melk og meieriprodukter § 4-6

meieriselskaper i prisutjevningsordningen for melk. I praksis skjer salget av meieriprodukter i spesialmarkeder gjennom leverandører som skipsforhandlere. Meieriene selger til skipsforhandlerne som i sin tur søker TINE om refusjon i henhold til satser fastsatt av Omsetningsrådet. TINE må deretter søke Omsetningsrådet for refusjon av sine utlegg til ordningen.

Arbeidsgruppe melk finner det uheldig at TINE forvalter tilskuddsutbetalinger til leverandører som kjøper melkeprodukter hos andre meieriselskaper. Dette kan være uheldig med hensyn til konkurransen meieriselskapene imellom, og er utfordrende med hensyn til kontroll etter forvaltningsloven. Arbeidsgruppen anser det også som uheldig at TINE opptre som forvalter av ordningen samtidig som selskapet selv er tilskuddsmottaker i ordningen. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det gjøres endringer i forvaltningen av ordningen.

Referansegruppen støtter forslaget om å gjøre endringer i ordningen for hindre at konkurransen begrenses og for å fjerne den dobbeltrollen markedsregulator har.

20 Arbeidsgruppe kjøtt og egg

20.1 Innledning

Arbeidsgruppe kjøtt og egg har vurdert situasjonen i kjøttmarkedene som i dag er preget av overproduksjon av egg, storfe, sau og gris. Arbeidsgruppen legger til grunn at prisene på produksjonene egg, storfe, sau og gris er lite elastiske. I tillegg er det ikke gitt at prissignalene fra råvareleddet følger varen helt frem til forbruker, fordi konsentrasjon i distribusjon og i kjedeleddet gjør pristransmisjonen lite transparent. På bakgrunn av dette mener gruppa at prissignaler er et lite egnet virkemiddel for markedsregulering på kort sikt, og at produksjonsregulerende tiltak er nødvendige der pris alene ikke er tilstrekkelig. Videre legger arbeidsgruppa til grunn at produksjonsregulerende tiltak også har den fordelen at de virker umiddelbart, mens effekten av prissignaler er mer uklar. Arbeidsgruppe kjøtt og egg har derfor konsentrert seg om ulike varianter av produksjonsregulerende tiltak. På bakgrunn av dette har arbeidsgruppen foreslått en rekke tiltak, som er drøftet i kapitlene 20.2.1 til 20.2.6 .

20.2 De enkelte forslag

20.2.1 Midlertidig suspensjon av mottaksplikten fra nye aktører

Det kan stilles spørsmål ved om suspensjon av mottaksplikten er i samsvar med det overordnede landbrukspolitiske målet landbruk i hele landet. Mottaksplikten er en forutsetning for spredt geografisk landbruk.

Suspensjon av mottaksplikten vil virke konkurransevridende i primærprodusentmarkedet. En slik konkurransevridning vil være en nødvendig konsekvens av å balansere markedet gjennom midlertidig suspensjon av mottaksplikten fordi det vil redusere incentivene til nyetablering og derved økt produksjon. I en situasjon med vedvarende overproduksjon hvor man ikke makter å bringe situasjonen under kontroll på andre måter kan midlertidig suspensjon av mottaksplikten være et virkemiddel. Forslaget er således i tråd med omsetningslovens og markedsreguleringens formål om markedsbalanse for å gjøre det mulig å holde prisen på det nivå som er forutsatt i jordbruksavtalen.

Konkurransevridning i primærprodusentmarkedet er imidlertid ikke ansett å være problematisk, blant annet fordi primærprodusenter er unntatt konkurranseloven etter primærnæringsunntaket. Konkurransevridning i slakte- og industrimarkedet er derimot uønsket (utover det som er nødvendig for å oppfylle landbrukspolitiske mål). Nærmere bestemt er det slik at private mottakere av kjøtt og egg ikke skal stilles bedre eller dårligere enn markedsregulator. Suspensjon av mottaksplikt fra nye primærprodusenter kan tenkes å påvirke konkurransen også i industrimarkedet ved at tilgangen på nye leverandører begrenses, men dette forholdet kan som nevnt tenkes oppveid av selve formålet med markedsreguleringen. I en slik situasjon er det således mest nærliggende at industrileddet henvises til å konkurrere om allerede etablerte leverandører og å sikre at konkurransen dem imellom ikke er konkurransevridende. Det må også vurderes hvordan forslaget vil påvirke den øvrige konkurransen, og det er ikke usannsynlig at det vil kunne virke konkurransedempende. Forslaget reiser derfor noen utfordringer med hensyn til de kriterier som er stilt opp.

Forslaget om midlertidig suspensjon av mottaksplikten berører både landbrukspolitiske mål og konkurransevridning. Referansegruppen stiller seg derfor tvilende til om man bør gå videre med forslaget

i en normalsituasjon. Dersom det er ønskelig å gå videre med forslaget om å innføre denne ordningen i en unntakssituasjon som nevnt foran, bør det i så fall utredes grundig før det eventuelt innføres.

20.2.2 Todelt omsetningsavgift for nyetablerte

Det foreslås å innføre differensiering av omsetningsavgiften med en høyere avgift for nyetablerte i perioder der Omsetningsrådet finner det nødvendig. Bakgrunnen for forslaget er at man etter gjentatte perioder med overproduksjon som avbøtes med kostbare markedsreguleringstiltak og lave priser i de respektive produksjonene, ser at nyetableringer igjen bidrar til å skape situasjoner med overproduksjon. Slike situasjoner har man sett gjentatte ganger for egg og gris, men arbeidsgruppa mener det også kan bli aktuelt for sau. Arbeidsgruppe kjøtt og egg mener det er uheldig at bønder med igangværende drift både betaler for reguleringstiltaket, enkelte ganger forplikter seg til å avstå fra ytterligere produksjon og får svekket økonomi, mens nye aktører står fritt til å etablere seg i markedet når situasjonen er normalisert.

En differensiering mellom nye og etablerte aktører er etter sin natur konkurransevridende i nye aktørers disfavør. Konkurransevridningen finner sted i primærprodusentmarkedet. Høyere etableringsbarrierer vil også kunne ha en konkurransebegrensende effekt på slakteri- og industriledet.

Referansegruppen vil anbefale at man utreder muligheten for bruk av differensiert omsetningsavgift etter situasjoner med utkjøp og behov for regulering. En differensiert avgift trenger ikke nødvendigvis å knyttes til nye versus etablerte produsenter, men kan også differensieres etter andre kriterier. Det prinsipielt viktige er at i) alle skal svare omsetningsavgift og ii) omsetningsavgiften bør differensieres etter minst mulig konkurransevridende kriterier. Som et alternativ til differensiert avgift kan man for eksempel tenke seg en løsning hvor man øker omsetningsavgiften for alle aktører, men hvor man tildeler bunnfradrag etter nærmere angitte kriterier, og hvis formål er å unngå gratispassasjerproblemet som beskrevet over i bakgrunnen for forslaget. På dette grunnlag anbefaler derfor Referansegruppen at man også utreder alternativer til forslaget.

20.2.3 Salg til spesialmarkeder fra alle aktører

Arbeidsgruppe kjøtt og egg foreslår at alle aktører, ikke bare markedsregulator, skal kunne selge til spesialmarkeder med priskompensasjon. I utgangspunktet kan man tenke seg at dette er å behandle alle aktører likt og at forslaget således ikke er konkurransevridende. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om slikt salg forutsetter koordinering mellom aktørene på industriledet. Dette vil i så fall være i strid med konkurranseloven og ligger utenfor primærnæringsunntaket hvor kun markedsreguleringsaktiviteten på industriledet inkluderes.

Videre er det tvilsomt at det er i tråd med de landbrukspolitiske målene og hjemmelsgrunnlaget, å bruke omsetningsmidler til andre aktører enn markedsregulator og la bonden betaler for risikoreduksjon på industriens hånd. Dette vil også indirekte kunne medføre konkurransebegrensning på industriledet. På denne bakgrunn anbefaler derfor Referansegruppen at man ikke går videre med forslaget.

20.2.4 Prisnedskrivning av egg til industri

Arbeidsgruppe kjøtt og egg foreslår å innføre prisnedskrivning på egg til industri. Bakgrunnen er at industrien importerer egg på kvoter, og at norske egg således konkurrerer mot verdensmarkedsprisen.¹⁴¹ I dagens markedssituasjon for egg er det både behov for regulering samtidig som det importeres egg, og markedsregulator har dobbel mottakplikt. Forslaget begrunnes i å redusere behovet for import. Samtidig vil en slik prisnedskrivning kunne ødelegge det ordinære markedet for egg. Forslaget er derfor formulert

¹⁴¹ *Salmonella mv er ikke et relevant kvalitetskriterium som forsvarer prisdifferanse i markedet siden dette ikke er et problem for industriforedlingen.*

med begrensninger for når industrien eventuelt skal få kunne kjøpe prisnedskrevet vare; ved etterspørselstoppe seks uker før jul og fire uker før påske.

Tiltaket vil antakelig ikke være verken konkurransevidende eller direkte konkurransebegrensende. Det vil imidlertid være et kostbart tiltak for bonden gjennom økt bruk av omsetningsmidler, og slik sett svekke primærleddet i verdikjeden. Det er ikke i tråd med lovens intensjon om risikoreduksjon for primærleddet. Det fremstår også som uheldig at bonden gjennom omsetningsavgift skal bidra til å skaffe industrien egg til verdensmarkedspris. Det er uklart om forslaget er i tråd med omsetningslovens formålparagraf om å fremme omsetningen av jordbruksvarer så lenge man står i fare for å underminere det ordinære markedet. Forslaget vil i og for seg kunne bidra til å øke etterspørselen etter norske egg, men det er usikkert om det er en effektiv utnyttelse av omsetningsmidlene, slik markedsreguleringsforskriften § 3-1 krever.

En prisnedskrivning som foreslått, vil dessuten være administrativt krevende både for markedsregulator og for bearbeidende industri som benytter heleggpulver og heleggmasse med videre i produksjon som delvis eksporteres. Arbeidsgruppe kjøtt og egg oppstiller selv kravet: «Egg, eller fraksjoner av egg, kjøpt med prisnedskrivning fra reguleringslager, kan ikke benyttes til eksport eller i noen produkter som skal eksporteres. Og kan heller ikke motta annen prisnedskrivning (som priskompensasjon ved skillevirksomhet)». Det vil være praktisk og logistisk vanskelig og administrativt krevende, å kunne dokumentere at ingen egg eller fraksjoner av egg som har mottatt den foreslåtte prisnedskrivningsstøtte inngår i eksportvare.

Referansegruppen anbefaler at man ikke går videre med forslaget slik det foreligger, men ser på alternative løsninger, for eksempel om endret lagringstid for egg kan avhjelpe situasjonen.

20.2.5 Produksjonsregulerende tiltak

(i) Tilskudd for slakt av kalv

(ii) Utkjøpsordninger for gris

Referansegruppen mener at forslagene til produksjonsregulerende tiltak ikke medfører konkurransevidning eller fare for konkurransebegrensning (utover det markedsreguleringen søker å oppnå og som primærnæringsunntaket hjemler). Forslagene er videre i tråd med gjeldende landbrukspolitikk og har etter Referansegruppens syn allerede nødvendig hjemmel i markedsreguleringsforskriften § 3-1.

20.2.6 Dobbel mottaksplikt for kjøtt

Arbeidsgruppe kjøtt og egg har delt innstilling om dobbel mottaksplikt for kjøtt. Representanten for industriaktørene utenfor samvirket ønsker at det innføres dobbel mottaksplikt, mens de øvrige medlemmer i arbeidsgruppen ikke ønsker dette.

Dobbel mottaksplikt for kjøtt er konkurransevidende til fordel for andre industriaktører enn markedsregulator fordi de vil få redusert sin risiko på bekostning av markedsregulator. Dobbel mottaksplikt vil videre kunne begrense konkurransen på industriledet fordi risikoreduksjonen representerer et samfunnsøkonomisk nyttetap som kan gi ineffektivitet eller kunstig høye marginer på industriledet.

Referansegruppen mener at tilgangen til en avsetningskanal bør ligge til grunn for dobbel mottaksplikt. Referansegruppen vil i tillegg bemerke at dobbel mottaksplikt vil kunne bidra til overproduksjon og økt omsetningsavgift, og således stride mot bestemmelsen om at markedsreguleringen skal gjennomføres til lavest mulig kostnad, jf. markedsreguleringsforskriften § 3-1, tredje ledd.

Det tilføyes for ordens skyld at dobbel mottaksplikt på kjøtt vil være noe kvalitativt annet enn dobbel mottaksplikt på korn, egg og melkefett. Det er over tid underskudd på korn fra norske produsenter og derfor

sikre avsetningsmuligheter. Det samme har vært situasjonen for melkefett så lenge denne varen kunne eksporteres. I eggemarkedet er det sikret en viss balanse mellom aktørene, ved at den doble mottaksplikten begrenses av at aktører som benytter den ikke får kjøpt egg i medhold av forsyningsplikten. I tillegg er det bedre avsetningsmuligheter til skilleeggproduksjonen.

Referansegruppen vil etter dette ikke anbefale at det innføres dobbel mottaksplikt for kjøtt.

21 Arbeidsgruppe informasjonsplikt

21.1 Innledning

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har tolket sitt mandat slik at deres hovedoppgave har vært 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. Arbeidsgruppen har ikke vurdert den konkurransemessige virkningen av informasjonsplikten.¹⁴²

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har likevel på spørsmål fra Arbeidsgruppe Jus uttalt at:

«[i]nformasjonsplikten har et konkurransepolitisk formål. Den skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret. Informasjonsplikten er dermed i seg selv et avbøtende tiltak mot konkurransevridding som kan oppstå pga. markedsreguleringen.»

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har hatt hovedfokus på hvordan tilliten til markedsreguleringen kan styrkes, og i den sammenheng har de sett på informasjonshåndtering internt hos markedsregulator. Dersom markedsregulators kommersielle virksomhet får informasjon om prognoser, priser og tiltak før de andre aktørene, eller mer informasjon enn de andre aktørene, finner gruppen at det kan oppstå konkurransevridding til fordel for den som innehar rollen som markedsregulator. Det er derfor gruppens konklusjon at det er viktig med retningslinjer og rutiner som sikrer en betryggende informasjonshåndtering internt. Arbeidsgruppe informasjonsplikt viser til at det allerede foreligger rutiner hos alle aktører som innehar rollen som markedsregulator, men de foreslår likevel flere tiltak for å sikre at markedsregulator ikke tilegner seg informasjon som gir en konkurransefordel opp mot andre aktører i markedet.

I tillegg har Arbeidsgruppe informasjonsplikt pekt på at informasjonen som tilflyter de andre aktørene i markedet kan gi konkurransevridding i favør av små aktører, men gruppen har ansett at det ligger utenfor mandatet å vurdere dette nærmere. Referansegruppen finner at det er et poeng i en samlet vurdering av om informasjonsutvekslingen kan være konkurransevridende, å vurdere denne problemstillingen og vil derfor kommentere dette kort i kapittel 21.4.

Arbeidsgruppe Jus har i denne rapportens del III vist til at markedsregulator gjennom sin reguleringsrolle kan få informasjon om markedet som andre aktører ikke har tilgang til eller som andre aktører først får på et senere tidspunkt, og at dette kan gi markedsregulator konkurransefordeler i deres kommersielle virksomhet. Arbeidsgruppe Jus la på bakgrunn av informasjonen fra Arbeidsgruppe informasjonsplikt til grunn at det per i dag foreligger rutiner for å motvirke at informasjonen skal kunne benyttes strategisk. For å sikre tillit og robuste rutiner for informasjonshåndtering også i fremtiden, støttet arbeidsgruppe Jus i sin rapport forslaget fra Arbeidsgruppe informasjonsplikt om å formalisere dagens rutiner.¹⁴³

Det er Referansegruppens vurdering at en viss form for informasjonsdeling i de regulerte markedene er nødvendig både for at markedsregulator skal kunne gjennomføre oppgavene sine effektivt, men også for å unngå at markedsregulator oppnår unødvendige konkurransemessige fordeler i markedet. Det er likevel slik at informasjonsinnhentingen og informasjonsdelingen kan ha negative effekter på konkurransen, gjennom at det blant annet kan legge til rette for koordinering mellom konkurrenter. Referansegruppen finner derfor at informasjonsdelingen ikke bør gå lenger enn nødvendig for å ivareta hensynene nevnt over.

¹⁴² Se Rapport " Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til omsetningsrådet side 5 og 6

¹⁴³ Se Rapport " Omsetningsrådet i markedsreguleringen. Konkurransevridding og transparens – Rapport fra arbeidsgruppe A/E til Omsetningsrådet" side 89

I det følgende vil Referansegruppen i all hovedsak fokusere på å kommentere forslagene Arbeidsgruppe informasjonsplikt har fremmet i sin rapport. Der andre forhold enn de Arbeidsgruppe informasjonsplikt har vurdert kan være konkurransevridende, har Referansegruppen i tillegg kommet med noen egne vurderinger.

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at Referansegruppen, grunnet mangel på tid, ikke vil foreta en vurdering av om informasjonsplikten går lenger enn det som følger av primærnæringsunntaket og hvilken betydning dette eventuelt vil få. Det anbefales likevel at denne problemstillingen blir vurdert.

21.2 Vurdering av behov for regelverksendringer knyttet til informasjonsutveksling

21.2.1 Regelverket

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har i sin rapport kapittel 3 redegjort for de ulike forskrifter og retningslinjer som danner det rettslige grunnlaget for informasjonsplikten. Referansegruppen finner det ikke nødvendig å redegjøre ytterligere for dagens regelverk. Det bemerkes likevel at Referansegruppen deler Arbeidsgruppe informasjonsplikts oppfatning om at det kan være hensiktsmessig å gjøre regelverket mer oversiktlig også hva angår informasjonsplikten.

Arbeidsgruppe informasjonsplikt viser til at forskriften ikke avklarer om informasjonsplikten også gjelder situasjoner der det ikke er aktuelt med avsetningstiltak. Gruppen peker i denne sammenheng på betydningen av at en avklarer informasjonsplikten både i over- og underskuddssituasjoner, og knyttet til mottaksplikt og forsyningsplikt.¹⁴⁴ Referansegruppen er enig i at det er hensiktsmessig å gjøre en slik avklaring, men av tidsmessige årsaker må gruppen avgrense mot dette.

I en eventuell senere vurdering bør det fokuseres på at informasjonsdelingen i alle situasjoner bør være så snever som mulig, da informasjonsdeling blant annet kan øke risikoen for koordinering i markedet. Nødvendigheten av å gi informasjon for å unngå at markedsregulator oppnår kommersielle fordeler, bør således veies mot faren for annen type konkurransebegrensning.

21.2.2 Fasen for innhenting av informasjon

21.2.2.1 Innhenting av informasjon fra andre aktører

For å kunne utføre pliktene som markedsregulator må den aktør som innehar rollen ha tilstrekkelig informasjon om markedet. Aktøren har mye av den nødvendige informasjonen allerede gjennom sin posisjon i markedet, men vil likevel kunne ha behov for å innhente noe informasjon fra andre aktører. Denne informasjonsinnhentingen kan potensielt medføre en konkurransemessig fordel for aktøren som innehar markedsregulatorrollen, og således utgjøre en konkurransevridning.

Arbeidsgruppe informasjonsplikt har foretatt en vurdering av hvilken informasjon som blir innhentet fra andre aktører, og funnet at dette er informasjon som i første rekke er knyttet til forsyningsplikten, men også i noen grad til utarbeidelse av prognoser og statistikk. Gruppen har utfra dette konkludert med at markedsregulator ikke får et større informasjonsovertak enn det som er nødvendig for å utføre de oppgaver markedsregulator er satt til. Når det gjelder innhenting av informasjon i tilknytning til oppfyllelse av forsyningsplikten, viser Arbeidsgruppe informasjonsplikt likevel til at de ikke har grunnlag for å vurdere hvor lang tidshorison som er nødvendig i hver sektor. Imidlertid bør markedsregulator kunne dokumentere et behov dersom andre aktører stiller spørsmål ved lengden.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Se Rapport "Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet side 14

¹⁴⁵ Se Rapport "Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet side 26

Referansegruppen deler Arbeidsgruppe informasjonsplikts vurdering av at tidshorizonten for bestillinger på bakgrunn av forsyningsplikten bør gjøres så snever som mulig, for i størst mulig grad å hindre muligheten for konkurransevidning. For å øke tilliten til systemet mener Referansegruppen at tidshorizonten bør nedfelles i regelverket. Dette vil verken være konkurransevidende eller medføre annen type konkurransebegrensning.

I tillegg finner Referansegruppen at det er et viktig tiltak for å redusere risikoen for konkurransevidning og styrke tilliten til systemet, at markedsregulator bare får tilgang til nødvendig informasjon fra andre aktører. Det bør derfor foretas en grundig vurdering av hvilken informasjon markedsregulator har behov for å hente fra andre aktører i ulike situasjoner. Referansegruppen mener det vil være hensiktsmessig at det går tydelig frem av regelverket hvilken informasjon som kan innhentes og når.

21.2.2.2 Innhenting av informasjon fra markedsregulator selv

Som beskrevet i Arbeidsgruppe informasjonsplikts rapport har de tre foretakene som innehar markedsregulatorrollen på noe ulikt vis gjort grep for å skille rollene som markedsregulator og kommersiell aktør.¹⁴⁶ Referansegruppen legger Arbeidsgruppe informasjonsplikts beskrivelse av de ulike foretakenes praktisering av dette skillet til grunn.

I alle foretakene fører skillet mellom de oppgaver foretakene utfører som markedsregulator og de oppgaver som utføres som kommersiell aktør, til at den delen av foretaket som har ansvaret for markedsreguleringen må innhente informasjon fra den delen av foretaket som driver med kommersiell aktivitet. Arbeidsgruppe informasjonsplikt har vist til at denne informasjonsinnhenting kan skape særlige utfordringer fordi informasjon som gjelder markedsregulatoroppgaven og som er konkurranserelevant, ikke skal tilflyte egen kommersiell virksomhet før også andre aktører mottar informasjonen.¹⁴⁷ Gruppen har imidlertid ikke kommet med konkrete forslag for avhjelpe dette.

Referansegruppen er enig med Arbeidsgruppe informasjonsplikt i at den kommersielle delen av foretaket som innehar markedsregulatorrollen, kan oppnå konkurransefordeler gjennom at de på grunnlag av informasjonsforespørsler kan få en forståelse om hvilke tiltak markedsregulator vurderer å gjennomføre. Innhenting av informasjon kan således medføre konkurransevidning. Referansegruppen finner derfor at det bør innføres rutiner for denne form for informasjonsinnhenting. På grunn av tidsfristen har imidlertid ikke referansegruppen hatt anledning til å foreta en vurdering av konkrete tiltak eller rutiner som vil være tilstrekkelige for å redusere risikoen for konkurransevidning. Det pekes likevel på at et mulig tiltak for å redusere risikoen, vil være at den delen av foretaket som har ansvaret for markedsbalansering i størst mulig grad har tilgang til all nødvendig informasjon fra den kommersielle delen og at de har muligheten til å bearbeide denne selv. Et annen mulig tiltak kan være at markedsregulator må innhente informasjonen på en slik måte at det vil være vanskeligere for den kommersielle delen av virksomheten å forstå hvilke tiltak som vurderes igangsatt.

21.3 Markedsregulators informasjonshåndtering og forslagene til regelendringer

Arbeidsgruppe informasjonsplikt viser i sin rapport til at dagens regelverk er rettet inn mot plikten til å informere, mens informasjonshåndteringen internt hos markedsregulator i forkant av offentliggjøring ikke er omtalt.¹⁴⁸ Videre viser Arbeidsgruppe informasjonsplikt til at informasjonshåndteringen internt hos markedsregulator er avgjørende for at andre aktører skal ha tillit til at markedsregulator skiller rollene.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Se Rapport" Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet kapittel 5

¹⁴⁷ Se Rapport" Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet side 28

¹⁴⁸ Se Rapport" Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet side 26

¹⁴⁹ Se Rapport" Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet side 28

Arbeidsgruppen viser videre til at det er markedsregulatorene som på egen hånd har innført rutiner for å sikre at informasjonshåndteringen i minst mulig grad påvirker konkurranseforholdene mellom aktørene. Arbeidsgruppen mener det kan være nyttig å gjennomføre tiltak i tilknytning til informasjonshåndteringen for å styrke tillit, habilitet og gjennomsiktighet både i regelverk og praksisendringer. Arbeidsgruppen har derfor kommet med forslag til konkrete tiltak.¹⁵⁰

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 konkurransevridning 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 vil likevel komme med forslag til noen tiltak eller presiseringer som vi mener ytterligere vil begrense risikoen for konkurransevridning samt øke tilliten til systemet.

Referansegruppen ser at markedsregulatorene har innført ulike systemer for å begrense informasjonsflyten internt og at det kan være uhenksom å kreve felles rutiner for de ulike aktørene. Referansegruppen mener likevel at det er flere tiltak som bør være felles og som med fordel kan fremgå direkte av regelverket.

For det første bør det fremgå eksplisitt at foretak som innehar rollen som markedsregulator, må innføre rutiner som hindrer konkurransesensitiv informasjon fra å tilflyte 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.

Arbeidsgruppe informasjonsplikt synes ytterligere å foreslå at det skal opprettes en arena hvor saker kan tas opp, fakta avklares og hvor regler og praksis kan drøftes. Referansegruppen er i utgangspunktet skeptisk til at det opprettes et organ der ulike aktører kan møtes for å diskutere forhold knyttet til markedsreguleringen. Gruppen ser likevel aktørenes behov for å få avklart tvister, misforståelser og lignende, direkte knyttet til spørsmål om regler og rutiner for informasjonsdeling er brutt. En mulig løsning som ivaretar begge hensyn kan være å legge slike spørsmål frem for Omsetningsrådet. Referansegruppen har imidlertid ikke hatt tid til å gå skikkelig inn i problemstillingen og anbefaler at spørsmålet vurderes nærmere.

21.4 Informasjon markedsregulator offentliggjør

Et av formålene med dagens regelverk knyttet til informasjonsplikten er å sikre at informasjon om prognoser, priser og tiltak gjøres tilgjengelig for alle aktører i markedet samtidig og umiddelbart, for på

¹⁵⁰ Se Rapport "Gjennomgang av informasjonsplikten" Rapport fra arbeidsgruppe B til Omsetningsrådet side 29

denne måten å unngå unødig fare for konkurransevridning til fordel for det foretak som innehar rollen som markedsregulator.

Arbeidsgruppe informasjonsplikt peker likevel på at den betydelige informasjon som tilflyter de andre aktørene som følge av informasjonsplikten, også kan gi konkurransevridning i favør av små aktører i markedet. Arbeidsgruppe informasjonsplikt har ikke vurdert denne problemstillingen ytterligere og de har heller ikke foreslått endringer eller tilføyelser i regelverket på dette punktet.

Referansegruppen mener det er viktig for å unngå eventuell konkurransevridning til fordel for markedsregulator, at markedsregulator er pliktig å offentliggjøre informasjon om markedsreguleringstiltak. Deling av denne type informasjon vil likevel kunne være begrensende for konkurransen gjennom at det blant annet kan legge til rette for uheldig koordinering. Markedsregulator bør derfor etter Referansegruppens oppfatning ikke bli pålagt å dele mer informasjon enn strengt nødvendig.

Referansegruppen har grunnet mangel på tid ikke hatt mulighet til å foreta en vurdering av om markedsregulatorene gjennom informasjonsplikten offentliggjør den mengden informasjon som er strengt tatt nødvendig for å sikre at markedsregulator ikke får en unødig konkurransefordel. Det anbefales at det blir foretatt en vurdering av informasjonsplikten der fokuset er å sikre at det ikke gis mer informasjon ut i markedet enn det som er nødvendig for å oppveie eventuelle konkurransefordeler. Hvilken informasjon som skal offentliggjøres og når, bør gå klart frem av regelverket.

Referansegruppen bemerker videre at det er et ulikt detaljnivå i regelverket hva gjelder de ulike markedsregulatorenes informasjonsplikt og at dette med fordel kan endres slik at reglene er mest mulig likelydende i de ulike markedsregulerte markedene.