



Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2016/0381-3

Saksbehandler: Katrine Lien Amdam
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 04.10.2016

Departementsforeleggelse – vurdering av forslag om markedsbalansering fra KLF og Nortura

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til e-post fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) 16. september 2016, vedlagt brev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) datert samme dag. NFD og LMD viser til at Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund (KLF) og Nortura har fremmet et felles forslag om ny markedsbalanseringsordning for kjøtt- og eggsektoren som et innspill til den kommende meldingen til Stortinget om jordbruksnæringen.

NFD ber Konkurransetilsynet om å foreta en vurdering av forslaget fra Nortura og KLF. Det bes i den forbindelse om en vurdering av hvilke effekter et slikt samarbeid vil kunne ha for konkurransen i markedet. Videre bes tilsynet om å vurdere forslaget opp mot konkurranseloven § 3 andre ledd og § 2 i forskrift 23. april 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske. I den grad forslaget vil kunne få EØS-rettslige implikasjoner ber NFD om at tilsynet også omtaler dette.

Forslaget fra KLF og Nortura er resultatet av en dialog mellom disse aktørene etter at rapporten "Evaluerings av markedsbalansering i jordbruket"¹ ble lagt frem.² I Konkurransetilsynets høringsvar til denne rapporten uttalte tilsynet at av de foreslåtte alternativene for markedsbalansering har en markedsbasert balansering best forutsetninger for å oppfylle målet om en styrket konkurranse og mer effektiv ressursbruk i jordbruksmarkedene.³ Konkurransetilsynet var kritisk til forslaget om å videreføre en noe forenklet versjon av dagens markedsbalanseringsordning, og påpekte at en ordning ikke bør baseres på sementering av en uheldig markedsstruktur. Konkurransetilsynet var videre kritisk til et forslag om å styrke Omsetningsrådet, da dette forslaget ville medføre at de største markedsaktørene eller representanter for disse jevnlig ville møtes, og at det ville kunne bli diskusjoner om sentrale konkurranseparametre som volum- og prisutvikling. En slik

¹ *Evaluerings av markedsbalansering i jordbruket*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet 5. mars 2014. Avgitt 24. juni 2015.

² Jf. notat datert 17. august 2016 fra KLF og Nortura, *Felles innspill om ny markedsbalanseringsordning* (heretter "notatet").

³ Konkurransetilsynets høringsuttalelse, *Evaluerings av markedsbalansering i jordbruket*.

balanseringsordning ville etter tilsynet oppfatning medføre fare for konkurranseskadelig atferd eksempelvis i form av koordinert markedsatferd.

I vurderingen av forslaget fra KLF og Nortura nedenfor har det enkelte steder blitt gjort en sammenligning med dagens ordning for markedsbalansering. Som det fremgår over innebærer ikke dette at Konkurransetilsynet finner at denne ordningen best oppfyller målene om konkurranse og effektiv ressursbruk. I vurderingen av forslaget har tilsynet videre lagt til grunn den vedtatte landbrukspolitikken. Det innebærer at tilsynet har tatt dagens reguleringer av bransjen for gitt, herunder de overordnede målene for pris og volum på landbruksprodukter fastsatt gjennom jordbruksoppgjøret. Tilsynet har videre ikke gjort vurderinger av om den foreslåtte ordningen vil kunne fungere effektivt for å redusere svingningene i markedet og for å redusere bruken av omsetningsmidler. Tilsynet har, i samsvar med forespørselen fra NFD, avgrenset vurderingen til hvilke virkninger som vil kunne oppstå for konkurransen i markedene.

Konkurransetilsynet har hatt begrenset tid på å vurdere forslaget, og det har derfor ikke vært mulig for tilsynet å foreta en fullstendig vurdering av problemstillingene som NFD har bedt tilsynet om å vurdere. Det understrekes videre at vurderingene er basert på informasjonen som er oversendt tilsynet i anledning saken. Konkurransetilsynet og Nortura har hatt ett møte i anledning saken. Ut over dette har det ikke blitt gjennomført ytterligere informasjonsinnhenting i saken.

2 Nærmere om forslaget

Av notatet fra Nortura og KLF fremgår det at den foreslåtte ordningen skal ivareta flere hensyn, herunder å gi nødvendig forutsigbarhet og trygghet for norske bønder gjennom å sikre avsetning for produksjonen og forutsigbare priser, gi en kostnadseffektiv markedsbalansering, sikre at markedsbalanseringen ikke er konkurransevridende og at norske forbrukere opplever at et mangfold av norske egg og kjøttprodukter er tilgjengelig over hele landet. Nortura og KLF er enige om at en samlet bransje må ta ansvar for gjennomføringen av markedsbalanseringen på en *"effektiv og kostnadseffektiv måte"*.⁴ For å oppnå en effektiv markedsbalansering er det *"avgjørende å sikre en god dialog mellom aktørene for å ha innsikt i markedssituasjonen og hvilke tiltak som til enhver tid er optimale, samt oppnå størst mulig oppslutning om de tiltak som bør gjennomføres."*⁵

I notatet gjøres det nærmere rede for en del prinsipper og konkrete løsninger som Nortura og KLF anbefaler legges til grunn når ny ordning for markedsbalansering skal utformes. Et hovedpunkt i forslaget er at det skal opprettes et "Råd for markedsbalansering av kjøtt og egg" (heretter "rådet"). Rådet skal være innstillende organ i spørsmål som omhandler produksjonsregulering og balanseringstiltak som krever særskilt godkjenning i Omsetningsrådet. Dette innebærer at rådet skal behandle saker som gjelder tiltak for produksjonsregulering, avsetningstiltak og andre relevante markedsreguleringstiltak, herunder utforming og gjennomføring av frivillig samarbeid om markedsbalanseringstiltak, nivå på omsetningsavgiften og tidshorisont for ulike avgiftsnivå. Det foreslås også at regulering av skåret vare skal behandles i rådet før et slikt virkemiddel kan tas i bruk, og at dersom det tas i bruk skal det gjelde dobbelt mottaksplikt for regulerte varer.

Rådet skal ha tre representanter fra henholdsvis Nortura og KLF, og skal møtes tre til fire ganger i året uavhengig av om det foreligger saker som krever spesiell oppfølging i forhold til rådets overordnede formål. Rådet skal i slike møter blant annet kunne gjennomgå markedsregulators prognoser og markedssituasjonen for å sikre at nødvendige tiltak kan iverksettes i god tid før overproduksjon oppstår.

⁴ Notatet side 2.

⁵ Notatet side 2 og 3.

Av notatet fremgår det videre at Nortura fortsatt skal være markedsregulator og forestå den løpende gjennomføringen av markedsbalanseringen. Nortura skal også være sekretariat for rådet.

Av notatet fremgår det også at KLF og Nortura erkjenner at en større grad av bransjesamordnet markedsbalansering krever stor bevissthet om de konkurranserettslige aspektene, men at KLF og Nortura har vurdert at de foreslåtte endringene vil være innenfor dagens konkurranseregelverk. I forslaget legges det til grunn at rådet under ingen omstendigheter skal drøfte fastsetting av priser og prisløyper.

3 Konkurransetilsynets vurdering av forslaget

3.1 Kort om kjøtt- og eggsektoren

I verdikjeden for kjøtt konkurrerer slakteriene både om tilførsel av levende dyr fra primærprodusentene og videresalg av slakt. På nedskjærings- og foredlingsleddet konkurrerer aktørene om salg av bearbeidede produkter til storhusholdnings- og dagligvaremarkedet. I verdikjeden for egg konkurrerer eggpakkeriene både om tilførsler av egg fra primærprodusentene og videresalg av konsumegg til storhusholdnings- og dagligvaremarkedet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning har konkurransen mellom aktørene på de nevnte leddene i disse markedene positive virkninger for effektiviteten i næringen, for primærprodusentene og for forbrukerne.

For å sikre seg råvarer til videreforedling og videresalg konkurrerer de uavhengige private aktørene og Nortura om å få kjøpe produkter fra primærprodusentene. De uavhengige private aktørene vil eksempelvis kunne konkurrere gjennom å gi høyere pris eller bedre leveringsvilkår, hvilket vil gi en direkte positiv effekt for primærprodusentene som velger å levere til de uavhengige aktørene. I tillegg vil Nortura, for å holde på sine leverandører, måtte tilby konkurransedyktige priser og betingelser. Konkurransen kan således føre til høyere priser og bedre leveringsvilkår også for Norturas produsenter. Som følge av konkurransen i nedstrømsmarkedene der aktørene selger foredlet vare vil markedsaktørene stimuleres til å effektivisere og innovere på de ulike leddene i verdikjeden. Konkurransen vil derfor også kunne være fordelaktig for primærprodusentene ved at effektivisering og innovasjon kan føre til at det omsettes et større volum, slik at den totale inntekten til bøndene blir større.

Gevinstene av konkurranse vil også kunne bli videreført gjennom de ulike omsetningsleddene og frem til forbrukerne, gjennom lavere priser, høyere kvalitet eller et bredere produktutvalg.

Nortura er markedsregulator og største aktør i samtlige av de nevnte markedene, med høye men noe varierende markedsandeler. Ved overskudd eller forventet overskudd av varer i markedet iverksetter Nortura tiltak for å bringe markedet i balanse med sikte på å oppnå målpris eller planlagt gjennomsnittlig engrospris ("PGE"). Målpris og PGE setter en maksimalpris i markedet. Det eksisterer ikke en nedre prisgaranti, og ved tilbudsoverskudd vil prisene i markedet i utgangspunktet reduseres.

Nortura møter konkurranse fra øvrige aktører i de nevnte markedene. Disse aktørene konkurrerer både med Nortura og med hverandre. De øvrige aktørene har ved dagens ordning ingen direkte påvirkning når markedsregulator iverksetter tiltak for å begrense volumet i markedet, og kan ha insentiver til å øke sin produksjon for å kapre markedsandeler nedstrøms, selv ved overskuddssituasjoner i markedet.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er konkurransen blant markedsaktørene både på slakteri- og nedskjæringsleddet i kjøttsektoren samt i eggmarkedet forholdsvis svak.⁶ Det er derfor av stor betydning at en markedsbalanseringsordning ikke bidrar til å svekke konkurransen i kjøtt- eller eggmarkedene ytterligere.

3.2 Effekten samarbeidet vil kunne ha for konkurransen i markedet

Opprettelsen av rådet innebærer etter Konkurransetilsynets oppfatning at det etableres et nært samarbeid mellom aktørene i de nevnte markedene. Det legges opp til at Nortura og KLF skal diskutere og gi felles innspill om volumutviklingen i markedet på kort og lang sikt, blant annet gjennom dialog om markedssituasjonen og tiltak for produksjonsregulering, avsetningstiltak og andre markedsbalanseringstiltak.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil forslaget kunne legge til rette for at aktørene oppnår en felles forståelse om begrensning av volumet. Ved dagens markedsreguleringsordning er det Nortura, basert på egen markedssituasjon, som alene har ansvar for å iverksette volumreducerende tiltak. Opprettelsen av rådet innebærer at samtlige aktører i fellesskap skal forhindre at overskuddssituasjoner oppstår. I dagens situasjon kan hver enkelt aktør ha insentiver til å kapre eller opprettholde markedsandeler gjennom å konkurrere hardt ved eksempelvis å sette lave priser, drive produktutvikling eller effektivisere driften. KLFs medlemsbedrifter konkurrerer i dag seg imellom og med Nortura om å vinne større og mindre kontrakter med kunder innen dagligvare, servicehandel og storhusholdning. Deltagelse i rådet vil etter tilsynets oppfatning kunne begrense både mulighetene og insentivene til slik atferd.

Gjennom rådet har aktørene hyppig kontakt, og det legges til rette for utstrakt informasjonsdeling om volumutvikling. Dette vil gjøre at markedsaktørene forholdsvis raskt vil avdekke større volumendringer. Samarbeidet gjennom balanseringsordningen vil være av langvarig karakter, slik at markedsaktørene vil vite at de vil bli konfrontert med avvikende atferd. Tilsynet viser også til notatet⁷, hvor det fremgår at for å oppnå en effektiv markedsbalansering er det avgjørende å oppnå størst mulig oppslutning om de tiltakene som gjennomføres. Forslaget vil etter tilsynets oppfatning kunne føre til redusert konkurranse både mellom Nortura og KLFs medlemsbedrifter, men også mellom KLFs medlemsbedrifter. Den reduserte konkurransen vil kunne medføre høyere priser, mindre produktutvikling og lavere innovasjonstakt samt svakere insentiver til å gjennomføre kostnadsreducerende tiltak.

Konkurransetilsynet ser videre at samarbeidet vil kunne legge til rette for informasjonsutveksling og samordning ut over det som vil være nødvendig for å foreslå egnede markedsbalanseringstiltak. Samarbeidet legger til rette for tett og gjentatt kontakt mellom ansatte i Nortura og personer i KLF som igjen vil ha tett kontakt med ledelsen i de største selskapene utenfor samvirket. Etter tilsynets vurdering vil det i et slikt samarbeid være vanskelig å hindre at partene tar opp temaer som kan påvirke aktørenes markedstilpasninger.

Gjennom samarbeidet i rådet vil markedsaktørene for eksempel jevnlig kunne få detaljert informasjon om hverandres markedssituasjon. For å kunne vurdere hvorvidt overproduksjon oppstår legges det etter Konkurransetilsynets oppfatning for eksempel til rette for at rådet deler informasjon om utvikling i etterspørsel i nedstrømsmarkedene, herunder forventet salg fra foredlingsindustrien til storhusholdnings- og dagligvaremarkedet. Dette vil kunne bidra til å redusere usikkerheten om konkurrentenes fremtidige volum, og på denne måten svekke konkurransen mellom aktørene på nedskjærings- og foredlingsleddet. Tilsynet vil også peke på at samordning av kvantum i markedet og deling av informasjon om utvikling i etterspørsel vil kunne utgjøre en formålsovertredelse av konkurranseloven § 10. Slike overtredelser er ansett som de mest alvorlige konkurransebegrensningene.

⁶ Jf. Konkurransetilsynets vurderinger av konkurransesituasjonen i V2014/13 – Nortura SA – Prima Slakt AS/NorPri AS/Jæren Eiendomsinvest AS.

⁷ Notatet, side 3.

I forslaget pekes det på at pris fremdeles skal være det viktigste langsiktige balanseringsvirkemidlet mellom tilbud og etterspørsel av kjøtt og egg, men at rådet under ingen omstendigheter skal drøfte fastsetting av priser og prisløyper. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil det ikke være tilstrekkelig at rådet ikke skal diskutere priser og prisløyper for å hindre at forslaget skal føre til vesentlig økt fare for koordinert markedsatferd mellom Nortura og de øvrige markedsaktørene. En koordinering vil etter tilsynets vurdering kunne basere seg på diskusjon og tilpasning av volum, jf. vurderingene ovenfor.

I notatet åpnes det for at rådet kan ha eksterne representanter/observatører som skal ha talerett. Uavhengige observatører skal blant annet kunne påse at Nortura og KLF ikke diskuterer eller gjør avtaler som vil kunne bidra til redusert konkurranse mellom markedsaktørene. Tilsynet kan ikke se at bruk av eksterne deltakere/observatører effektivt vil kunne hindre de uheldige effektene knyttet til økte muligheter for koordinert markedsatferd i kjøtt- og eggmarkedene.

Det er etter dette Konkurransetilsynets vurdering at det er betydelig fare for at forslaget fra Nortura og KLF vil svekke konkurransen i de omtalte markedene og føre til økte priser for forbrukerne.

3.3 Primærnæringsunntaket

Konkurranseloven § 10 oppstiller et generelt forbud mot avtaler og andre former for samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen, mens konkurranseloven § 11 forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Av konkurranseloven § 3 fremgår det at Kongen i statsråd ved forskrift kan fastsette de unntak fra §§ 10 og 11 som er nødvendige for å gjennomføre landbruks- og fiskeripolitikken, og slikt unntak er gjort gjennom forskrift av 23. august 2004 nr. 651 om unntak for samarbeid mv. innen landbruk og fiske (forskriften).

Forskriften § 2 oppstiller to kumulative vilkår. Samarbeidet må være mellom "*primærprodusenter eller deres organisasjoner*", og det må være i samsvar med lov eller forskrift som regulerer produksjon eller omsetning av landbruks- og fiskeprodukter eller i samsvar med avtale mellom staten og næringsorganisasjoner angående det samme. Samarbeid som går utover dette vil kunne utgjøre et brudd på forbudsbestemmelsene i konkurranseloven.

NFD har bedt Konkurransetilsynet vurdere forslaget fra Nortura og KLF opp mot konkurranseloven § 3 annet ledd og § 2 i forskriften.

3.3.1 Konkurransetilsynet vurdering

Forslaget til partene innebærer at KLF skal delta i markedsreguleringsordningen. Spørsmålet er derfor hvorvidt KLF er å regne som en organisasjon for primærprodusenter, jf. forskriften § 2 første ledd første punktum. Hvilke aktører som faller inn under ordlyden i forskriften er nærmere omtalt i merknaden til forskriften, og i merknaden til forskriften § 2 fremgår det at primærprodusenter er "*de som frembringer fiskeri- og landbruksprodukter og omsetter det på første hånd, eksempelvis fiskere og bønder.*" Det fremgår videre av samme merknad at avtakere av disse produktene ikke omfattes av unntaket, "*med mindre avtakeren er en organisasjon for primærprodusentene. Det tenkes her først og fremst på landbrukssamvirkene og fiskesalgslagene.*"

KLF er en interesse- og bransjeorganisasjon som representerer den privateide, frittstående delen av kjøtt-, egg- og fjørfebransjen i Norge, og har medlemsbedrifter bestående av eggpakkerier, eggproduktfabrikker, slakterier, kjøttindustri, importbedrifter og andre bedrifter innen industrien. KLF er altså en privat aktør som i hovedsak opererer på industrileddet. Ut fra Konkurransetilsynets vurdering kan KLF således ikke regnes som en organisasjon for primærprodusenter i henhold til forskriftens § 2.

Som vist ovenfor må samarbeidet om å gjennomføre felles markedsregulering videre være i samsvar med lov, forskrift eller avtale mellom staten og næringsorganisasjoner, jf. forskriften § 2 første ledd,

for at det skal være unntatt forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Slik Konkurransetilsynet vurderer dagens regelverk er det markedsreguleringstiltak utført av primærprodusentenes egne organisasjoner som er unntatt forbudsreglene i konkurranseloven. Forslaget til Nortura og KLF medfører derimot et samarbeid mellom primærnærings organisasjoner og øvrige aktører i markedet om å balansere volumet gjennom felles markedsreguleringstiltak, og dette forslaget går således etter tilsynets vurdering betydelig lenger enn det som er hjemlet i dagens regelverk.

Konkurransetilsynets vurdering er således at partenes forslag til ny markedsregulering ikke omfattes av dagens primærnæringsunntak. Det er videre Konkurransetilsynet vurdering at forslaget går betydelig lenger enn det som dagens primærnæringsunntak åpner for, ved at det forslås et horisontalt samarbeid mellom alle aktører på råvareleddet, samt at det kan samarbeides mellom alle aktører på leddet for skåret vare.

3.4 Forholdet til EØS-retten

Konkurransetilsynet er videre blitt bedt om å omtale eventuelle EØS-rettslige implikasjoner av forslaget fra Nortura og KLF.

Landbrukssektoren omfattes med visse unntak ikke av EØS-loven. Et unntak fremkommer av EØS-loven artikkel 8 tredje ledd litra b, jf. protokoll 3 til EØS-loven, og omfatter en spesifisert liste av bearbejdede landbruksvarer.

En endring av den norske konkurranselovgivningen kan således få EØS-rettslige implikasjoner for produkter som inngår i denne listen i de tilfeller hvor samhandelskriteriet er oppfylt og EØS-konkurranseloven kommer til anvendelse.

Den foreslåtte ordningen er knyttet til markedsregulering av helt og skåret kjøtt og egg, og omfatter så vidt Konkurransetilsynet kan se ikke de spesifiserte produktene i protokoll 3 direkte. Det er derfor etter tilsynets vurdering lite trolig at en eventuell gjennomføring av denne ordningen vil ha direkte EØS-rettslige implikasjoner.

4 Oppsummering

Konkurransetilsynet finner at den foreslåtte ordningen vil innebære informasjonsutveksling og et tett samarbeid om balansering av volum, der markedsaktører som omfatter nær hele bransjen deltar. En slik balanseringsordning vil etter Konkurransetilsynets vurdering kunne føre til en ytterligere redusert konkurranse i markedene for slaktning og skjæring av kjøtt og i eggmarkedet. Dette vil kunne medføre høyere priser til forbruker, lavere innovasjonstakt og svakere insentiver til å effektivisere virksomheten.

En markedsbalanseringsordning i tråd med forslaget vil etter Konkurransetilsynets oppfatning ikke være unntatt forbudsbestemmelsene i konkurranseloven gjennom dagens primærnæringsunntak. Det er tilsynets vurdering at forslaget går betydelig lenger enn det dagens primærnæringsunntak åpner for.

Konkurransetilsynet finner det videre lite trolig at den foreslåtte ordningen vil ha direkte EØS-rettslige implikasjoner.

Med hilsen



Magnus Gabrielsen (e.f.)
avdelingsdirektør

<i>Mottaker</i>	<i>Postadresse</i>	<i>Poststed</i>	<i>Kontakt/e-post</i>
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	postmottak@nfd.dep.no
<i>Kopi til:</i>			
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Vibeke Andersen Vibeke.Andersen@nfd.d ep.no
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Nils-Ola Widme nils- ola.widme@nfd.dep.no