



Landbruksdepartementet

Postmottak@ld.dep.no

Sigurd.Sandaaker@ld.dep.no

Oslo, 21. juni 2004

Høringsuttalelse til forslag til ny forskrift vedrørende markedsordningen for korn m.v.

Vi viser til høringsbrev av 11. mai 2004 med forslag til endringer i forskrift 23.05.01 nr 549 om prissystemet for korn, mel og kraftfôr under markedsordningen for korn.

Vi vil nedenfor kommentere forslaget til ny § 7 om opplysningsplikt som skal erstatte gjeldende forskrift § 14.

For øvrig viser vi til vårt brev til LD vedrørende matkorntilskuddet datert 9. juni 2004, der vi tar til orde for tiltak for å sikre større stabilitet og forutberegnelighet i matkorntilskuddet fremover,

Til de øvrige punkter har vi ingen kommentarer.

1. Omfanget av opplysningsplikten

Det rettslige utgangspunkt for opplysningsplikten følger av lov av 21. januar 2000 nr 7 om kornforvaltning § 5, som lyder som følger:

”Den som omsetter eller eksporterer varer som omfattes av denne lov, plikter å gi opplysninger som finnes nødvendig for å gjennomføre de enkelte bestemmelser.”

I loven § 6 er det gitt hjemmel for at Kongen (delegert til Landbruksdepartementet) kan gi ”nærmere forskrifter om gjennomføringen av denne lov, herunder [...] opplysningsplikt”.

Lovens formål er i § 1 definert som ”å sikre at omsetningen av korn, mel og kraftfôr skjer på en måte som ivaretar samfunnsmessige behov og bidrar til oppfyllelse av de mål og retningslinjer for slik omsetning som til enhver tid er vedtatt av Stortinget”. Markedsordningen for korn har først og fremst som formål å sikre omsetningen av korn.

I loven §§ 3 og 4 er det gitt hjemmel til å fastsette og innkreve hhv et prisutjevningsbeløp og utførselsavgift. Den lovbestemte opplysningsplikten er således begrenset til opplysninger som er nødvendig for å oppnå lovens formål med ordningene med prisutjevningsbeløp og utførselsavgift.

I loven § 6 er det gitt hjemmel for at Kongen (delegert til Landbruksdepartementet) kan gi ”nærmere forskrifter om gjennomføringen av denne lov, herunder [...] opplysningsplikt”. Forskriftens bestemmelser om opplysningsplikt må derfor ligge innenfor rammen av de opplysninger som er ”nødvendig for å gjennomføre de enkelte [lov]bestemmelser”, jf § 5. Det er ikke lovhjemmel til å kreve opplysninger som ikke er ”nødvendig” for å oppnå dette formålet.

Etter vår oppfatning er det noe uklart om utkastet til ny forskrift § 7 strekker seg lenger enn det som er hjemlet i loven § 6, jf § 5. Utkastet lyder som følger:

”Fra foretak som mottar tilskudd eller betaler prisutjevningsbeløp etter denne forskriften, kan Statens Landbruksforvaltning kreve de opplysninger og den informasjon som er nødvendig for å behandle søknader, utøve kontroll og for øvrig forvalte markedsordningen for korn på en tilfredsstillende måte. Det kan kreves at opplysningene bekreftes av revisor.

Som opplysninger etter første ledd regnes regnskapsmateriale, forretningspapirer, fakturaer og liknende dokumenter. Videre omfattes opplysninger om utsalgspriser samt opplysninger om omsetning, forbruk og beholdninger av kraftfôrråvarer, kraftfôr, matkorn og matmel som er nødvendig for å administrere tollvernet for korn.

Etter første ledd er opplysningsplikten begrenset til det som er ”nødvendig” for å behandle søknader, utøve kontroll og for øvrig forvalte markedsordningen for korn på en tilfredsstillende måte. Dersom opplysningene ikke er nødvendige for å oppnå dette formålet, omfattes det ikke av opplysningsplikten. Dette vil etter vår oppfatning ligge innenfor rammen av hjemmelsbestemmelsen i loven § 6, jf § 5.

I annet ledd er det imidlertid presisert at opplysningsplikten også vil omfatte opplysninger om fakturaer og lignende dokumenter, opplysninger om utsalgspriser, omsetning, forbruk og beholdning av kraftfôrråvarer, kraftfôr, matkorn og matmel som er nødvendig for å administrere tollvernet for korn. Bestemmelsen gir dermed hjemmel for å kreve opplysninger om brutto fakturert pris, kunderabatter for hver enkelt kunde og produksjonskostnader for hvert enkelt produkt, dvs det som gjerne omtales som nettopriser. Dette er meget sensitive opplysninger, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

Etter ordlyden er opplysningsplikten etter annet ledd likevel begrenset til opplysninger ”som er nødvendig for å administrere tollvernet for korn”. (Vi legger til grunn at det skal stå et komma mellom ordene ”matmel” og ”som”, slik at den nevnte begrensning relaterer seg til hele setningen og ikke kun til matmel, og ber derfor om at dette rettes).

Når det gjelder *matmelprodusentene*, legger vi derfor til grunn at disse ikke vil bli forpliktet til å gi opplysninger om nettopriser, da slike opplysninger åpenbart ikke vil være ”nødvendig

for å administrere tollvernet for korn”. Administreringen av tollvernet har i alle år fungert tilfredsstillende uten at matmelprodusentene har måttet gi opplysninger om nettopriser. De opplysninger som matmelprodusentene gir i dag, er følgelig tilstrekkelig til å ivareta dette formålet.

I denne sammenheng understreker vi at matmelprodusentene er private aktører i et konkurranseutsatt marked, som ikke er tillagt noen rolle som markedsregulator eller andre offentlige oppgaver som gjør det nødvendig med omfattende kontroll.

Til tross for en klar ordlyd, skapes det likevel en viss usikkerhet når det i kommentarene til utkastet til § 7 gis uttrykk for at gjeldende forskrift om prissystemet § 14 gir hjemmel for å kreve prisopplysninger henholdsvis kornkjøper og mølle, men at det etter departementets oppfatning ikke kommer klart nok frem hva slags prisinformasjon som kan kreves, utover at informasjonen må være nødvendig for å drive prisovervåkning eller forvalte ordningen på en tilfredsstillende måte. På denne bakgrunn foreslår departementet å presisere at opplysningsplikten også gjelder pris- og rabattinformasjon og andre omsetningsopplysninger. Behovet for presiseringen begrunnes deretter med at slike *”prisopplysninger er av stor betydning for SLF i forbindelse med administreringen av tilskuddsordningene under markedsordningen for korn og ved fastsettelse av tollsatser på korn, mel og bakervarer”*.

På bakgrunn av denne begrunnelsen, legger vi til grunn at presiseringen av opplysningsplikten retter seg mot *kornkjøper*, og ikke mot møllene. Som påvist ovenfor, er det ikke nødvendig for SLF å få opplysninger om matmelprodusentenes nettopriser *”i forbindelse med administreringen av tilskuddsordningene under markedsordningen for korn og ved fastsettelse av tollsatser på korn, mel og bakervarer”*.

Vi nevner for ordens skyld at en slik opplysningsplikt for matmelprodusentene i tilfelle ville ha vært langt mer vidtrekkende enn det som er *”nødvendig for å gjennomføre de enkelte [lov]bestemmelser”*, jf loven § 5, jf § 6. En plikt for møllene til å opplyse om nettopriser vil innebære et betydelig inngrep i privates rettssfære, og må da forankres i en klar og utvetydig lovbestemmelse. Lovens § 6, jf § 5, gir ikke hjemmel til å fastsette forskrifter som pålegger matmelprodusentene en så omfattende opplysningsplikt.

En plikt for matmelleverandørene til å opplyse om nettopriser, vil dessuten være betenkelig på grunn av opplysningenes sensitive karakter, jf nærmere nedenfor.

2. Taushetsplikt og innsyn

Dersom matmelprodusentene, til tross for ovennevnte innvendinger, skulle bli pålagt å gi opplysninger om nettopriser, dvs opplysninger om brutto fakturert pris, kunderabatter og produksjonskostnader for hvert enkelt produkt m.v., gjør vi oppmerksom på at slike opplysninger vil være forretningshemmeligheter som vil være underlagt streng taushetsplikt og unntatt fra offentlighet og partsinnsyn etter så vel forvaltningsloven som offentlighetsloven.

Vi viser til vedtak fra Landbruksdepartementet datert 02.04.2003, som vi vedlegger i sin helhet. Saken gjaldt klage fra Synnøve Finden AS, Q-Meieriene AS og NBL over vedtak fra SLF om å nekte innsyn i en rapport utarbeidet av Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning (NILF) som viste nettopriser for 30 viktige produkter for Tine. I vedtaket heter det bl.a. følgende på side 6 til 7:

”NILFs rapport i forbindelse med etterkontrollen i prisutjevningsordningen for melk inneholder i hovedsak tabellmessige fremstillinger av inntekts- og kostnadsbildet for 30 av Tines viktigste produkter. Herunder inneholder rapporten opplysninger om Tines brutto fakturerte priser, kunderabatter og produksjonskostnader for hvert enkelt produkt. Enten man knytter vurderinger av innsynsbegjæringene til de generelle reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 eller til reglene om partsinnsyn i §§ 18 og 19, må Landbruksdepartementet ta stilling til om denne såkalte "30-produktrapporten" dermed inneholder forretningshemmeligheter som er av en slik art at andre kan utnytte dem i sin næringsvirksomhet.

Når det gjelder den delen av rapporten som viser brutto fakturerte priser og som tallfester Tines bruk av rabatter, mener departementet at opplysninger som dette vil kunne karakteriseres som forretningshemmeligheter. I motsetning til f.eks. en veiledende prisliste, antar departementet at begge disse størrelsen vil kunne benyttes selektivt ovenfor forskjellige kundene i en konkurransemessig strategi. Dersom konkurrentene skulle få innsyn i slike tall mener departementet således at disse forholdsvis enkelt vil kunne danne seg et presist bilde av Tines prispolitikk og posisjonere seg deretter.

Som det fremgår av kgl.res. av 14.02.2001 mener departementet at konkurrentene ved å få tilgang til de ulike produktenes lønnsomhet, herunder råvareverdiene, får et konkurransefortrinn når det gjelder å posisjonere sitt eget produktspekter og velge sin produktmiks. Departementet legger således til grunn at slik informasjon i en ikke ubetydelig utstrekning for eksempel vil kunne være anvendelig i konkurrentens egen posisjoneringsstrategi i forhandlingene med de store matvarekjedene. Dersom kjedene selv skulle få tilgang til opplysningene, er også departementet enig med Tine i at dette ville kunne skade Tines egen forhandlingsposisjon overfor disse. En finner det således ikke vanskelig å tenke seg at en eventuell innsikt i produktkalkylene for eksempel vil kunne gjøre det lettere for kjedene å peke ut vareslag der man kan forhandle frem ytterligere rabatter. At denne informasjonen for så vidt vil være av historisk karakter på tidspunktet for en eventuell offentliggjøring, vil etter departementets syn ikke i avgjørende grad forandre opplysningenes karakter av å være forretningshemmeligheter. Slik departementet ser det, vil slike historiske data fortsatt, og i alle fall over tid, kunne gi konkurrentene et innsyn i Tines strategiske tenkning og produktlønnsomhet som vil kunne utnyttes i konkurransesammenheng.

Synnøve Finden hevder at man kan unngå å gi partene innsikt i forretningshemmeligheter delvis ved å "sladde" satser og delvis ved å oppgi tall på et aggregert nivå. Selv i en utgave der opplysninger om Tines rabatter sladdes, finner departementet det imidlertid vanskelig å hevde at innsyn i 30-

produkt rapporten ikke vil kunne gi et innblikk i forhold som må karakteriseres som Tines forretningshemmeligheter. En delvis skjuling eller bearbeiding av tallene som Synnøve Finden ønsker, vil etter departementets syn innebære at de opplysningene en vil karakterisere som hemmelige fremkommer til råvareverdien som nettopp betraktes som forretningshemmeligheter.

Departementet mener ut fra dette at en offentliggjøring av kostnads- og inntektsfaktorene i produktkalkylene, dvs. råvareverdiene, vil vise Tines pris- og lønnsomhetsbilde for de aktuelle enkeltproduktene. En finner det videre sannsynliggjort at et evt. Innsyn i lønnsomheten for de ulike produktene vil kunne utnyttes av Tines konkurrenter - enten man har en bred eller snever definisjon av arenaen for denne konkurransen.

Landbruksdepartementet har etter dette kommet frem til at 30-produkt rapporten inneholder opplysninger som må karakteriseres som forretningshemmeligheter både i relasjon til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 og i relasjon til § 19 første ledd bokstav b. Formålet med 30-produkt rapporten er å undersøke forhold av betydning innenfor prisutjevningsordningen. Ettersom Næringsmiddelbedriftenes Landsforening ikke er en aktør i denne ordningen, følger det av resultatet ovenfor at innholdet i rapporten i alle fall må undergis taushetsplikt etter § 13 første ledd nr. 2 i relasjon til denne klageren.

Vi har tatt Landbruksdepartementets forståelse av forvaltningsloven og offentlighetsloven til etterretning, og vi legger til grunn at Landbruksdepartementet fastholder sin konklusjon og at eventuelle opplysninger om nettopriser m.v. også fra matmelprodusentene vil være undergitt streng taushetsplikt og helt unntatt fra offentlighet og partsinnsyn etter forvaltningsloven.

Kunnskap om forvaltningslovens regler om taushetsplikt og partsinnsyn krever imidlertid en ikke ubetydelig juridisk kompetanse. Det er derfor en betydelig risiko for at saksbehandlere kan komme i skade for å offentliggjøre eller gi innsyn i slike opplysninger. Til illustrasjon nevner vi en episode som inntraff i fjor, da Cerealia – etter krav fra SLF – opplyste om nettopriser på enkelte av sine produkter i tillit til at disse ville bli behandlet konfidensielt og kun benyttet til de formål SLF skal ivareta. I forbindelse med jordbruksoppgjøret la imidlertid Landbruksdepartementet/ SLF hele rapporten ut på sine internettsider, som er tilgjengelig for enhver.

Vi ber derfor om at det presiseres uttrykkelig i forskriften at opplysningene er undergitt taushetsplikt og unntatt offentlighet og partsinnsyn, jf forslaget til endring nedenfor.

3. Bruken av opplysningene

Dersom matmelprodusentene skulle få en plikt til å gi opplysninger om nettopriser, må disse opplysningene kun nyttes til de *formål* som er uttrykkelig nevnt i loven og forskriften, nemlig til å behandle søknader, utøve kontroll og for øvrig forvalte markedsordningen for korn på en tilfredsstillende måte, samt til å administrere tollvernet for korn. Bruk av opplysningene til andre formål må således være forbudt.

Etter vårt skjønn følger dette av vilkåret om at det kun kan kreves opplysninger til et bestemt formål. I kommentarene til ny § 7 skapes det imidlertid en viss uklarhet om dette, da det vises til St. prp. nr. 70 (2002-2003) om jordbruksoppgjøret for 2003, og at *partene i jordbruksoppgjøret* er blitt enige om å videreføre SLFs arbeid med analyse av melmarkedet.

Vi understreker at enhver form for offentliggjøring av opplysninger om nettopriser m.v. overfor partene i jordbruksoppgjøret, vil være et klart brudd på taushetsplikten etter forvaltningsloven, jf ovenfor. For å unngå at opplysninger havner på avveie og offentliggjøres, bør denne type opplysninger kun brukes til å ivareta de formål som er nevnt ovenfor. Opplysningene kan således ikke på noen måte benyttes i forbindelse med jordbruksoppgjøret, slik Landbruksdepartementet tidligere har gjort.

4. Forslag til nytt tredje ledd i utkastet til § 7

På bakgrunn av ovennevnte kommentarer knyttet til taushetsplikt og bruken av opplysningene, ber vi om at det uttrykkelig presiseres i selve forskriften at slike opplysninger er undergitt taushetsplikt og unntatt fra enhver form for offentliggjøring eller partsinnsyn, uansett grunn, samt at slike opplysninger kun kan nyttes til de formål som er nevnt i bestemmelsen. Vi foreslår derfor at det til § 7 inntas et nytt, tredje ledd, som f.eks. kan lyde som følger:

”Slike opplysninger som nevnt i denne bestemmelse er underlagt taushetsplikt og unntatt fra offentlighet og partsinnsyn. Opplysningene kan kun nyttes til de formål som fremgår av denne bestemmelse.”

Bestemmelsen vil materielt tilsvare det som allerede følger av forvaltningsloven og offentlighetsloven, jf ovenfor. Siden de aktuelle opplysninger er av svært sensitiv karakter, og fordi kunnskap om forvaltningsloven krever en ikke ubetydelig juridisk kompetanse, er det likevel pedagogisk å innta en slik bestemmelse direkte i forskriften for derved å redusere risikoen for spredning og offentliggjøring av meget sensitive opplysninger. I alle tilfelle må det forventes at slike regler om taushetsplikt blir innarbeidet på tydelig måte i instruksjer/ rutiner for innhentning og håndtering av nevnte opplysninger.

Med vennlig hilsen

NÆRINGSMIDDELBEDRIFTENES LANDSFORENING

Dag Kjetil Øyna