

Landbruks- og matdepartementet  
Postmottak LMD

Saksbehandler:  
Elin Vestrum  
Epost:  
elin.vestrum@forbrukerradet.no

Vår dato:  
16.10.2015

Vår referanse:  
15/4525 - 2

Deres dato:

Deres referanse:

### **Evaluering av markedsbalansering i jordbruket - høring av rapport**

Vi viser til brev fra Landbruks- og matdepartementet den 01072015 vedrørende høring på rapport om Evaluering av markedsbalansering i landbruket. Forbrukerrådet ønsker med dette å avgi sine synspunkter.

### **Om Forbrukerrådet og forbrukerrettighetene**

Forbrukerrådet er en uavhengig interesseorganisasjon med eget styre og egne vedtekter. Formelt er Forbrukerrådet et «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter» og får sine inntekter over statsbudsjettet. Selv om Forbrukerrådet administrativt er knyttet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, er organisasjonen helt fristilt politisk fra departementet. Forbrukerrådets formål er å arbeide for økt forbrukerinnsflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. Forbrukerrådets hovedoppgaver er å ivareta forbrukernes interesser ved å:

- drive påvirkning overfor myndigheter, organisasjoner og næringsdrivende
- dyktiggjøre forbrukerne gjennom informasjon, råd og veiledning
- gi bistand til forbrukere
- 

Forbrukerrådet skal bidra til å sette forbrukerspørsmål på dagsordenen i samfunnsdebatten. Forbrukerrådets virksomhet bygger på FNs internasjonale forbrukerrettigheter.

### **Markedsbalansering og forbrukerne**

Slik det redegjøres for i rapporten Evaluering av markedsbalansering i landbruket har markedsbalanseringen i Norge vært en del av jordbrukspolitikken siden kriseforliket i 1935 og vedtak av omsetningsloven i 1936. Loven skal fremme omsetning av jordbruksvarer. Markedsregulering er et sentralt virkemiddel for å nå dette målet. Hovedhensynet med reguleringen er bondens sikkerhet for avsetning og prisen på varene. Forbrukerhensynene har aldri vært kjernen eller hovedhensynet i ordningen.

Markedsreguleringsordningen er likevel relevant fra et forbrukerståsted. Systemet påvirker både priser, vareutvalg, kvalitet og markedsføring av landbruksvarer. Markedsbalanseringen har også betydning for konkurranseforholdene i markedet for mat, noe som naturligvis har effekter for sluttledet i matmarkedet; forbrukerne.

### **Utvalgets mandat**

Utvalgets mandat som ligger til grunn for rapporten Evaluering av markedsbalansering i landbruket har vært å gjennomgå dagens system for regulering av råvaremarkedene i jordbruket. Utvalget skulle legge fram forslag til alternative måter å legge til rette for markedsbalansering på. Formålet med gjennomgangen var tilrettelegging for økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse i hele verdikjeden.



Utvalget skulle også vurdere effektene av forslagene for både produsenter, industri og forbrukere.

### **Hovedfunn i rapporten**

I rapporten er forbrukereffektene av dagens markedsbalansering viet forholdsvis liten plass, men de er likevel indirekte berørt en rekke steder via vurderinger av virkninger på priser, konkurranse og innovasjon. Evalueringen viser at dagens system bidrar til å redusere kortsiktige prissvingninger i markedene for jordbruksvarer og sørger for øvre prisgrenser, noe forbrukerne kan ha fordeler av.

Det konstateres også at prisstabiliseringen sannsynligvis svekker konkurransen i verdikjeden og har en vesentlig kostnadsside. Det innebærer at dagens system sannsynligvis bidrar til lavere forbrukervelferd.

Rapporten påpeker at det foreligger en rekke potensielle kilder til konkurransevidning og muligheter for strategisk utnyttelse av ordningen. Samvirkets dobbeltrolle som både regulator og kommersiell aktør er et eksempel på dette. Systemet er tillitsbasert, mens kontrollmulighetene er begrenset.

Systemet bidrar sannsynligvis til å sementere konkurransebegrensninger, både mellom bønder om å levere varer av høy kvalitet til lavest mulig pris og mellom bedrifter som ønsker å kjøpe bøndenes varer. Konkurransbegrensningene kan bidra til å svekke insentivene til produktutvikling og innovasjon.

### **Alternative modeller for markedsbalansering**

Som allerede påpekt er hovedhensynet ved dagens regulering bondens sikkerhet for pris og ikke forbrukernes situasjon. Når alternative modeller for markedsregulering skal diskuteres og framtidige modeller vurderes er det derfor viktig at forbrukernes interesser tillegges mer vekt. Alternative modeller må legge til rette for effektive verdikjeder der prissignalene går gjennom hele verdikjeden slik at forbrukerpreferanser fanges opp. Hindringer for produkt differensiering må avklares og fjernes. Alternative modeller må unngå ren etterspørsels- og forbrukerpåvirkning og sikre at forbrukerne gis informasjon som gjør det enkelt å ta opplyste og sunne valg.

Utvalget har i sin rapport skissert tre alternative modeller til dagens ordning herunder; Modell I Styrket omsetningsråd og redusert rolle for samvirke, Modell II Markedsbasert balansering og Modell III Forenkling.

Forbrukerrådet mener at modell II Markedsbasert balansering er den av de skisserte modellene som sannsynligvis er best egnet til å ivareta forbrukers interesser.

Forbrukerrådet støtter derfor intensjonen i forslaget om overgang til mer markedsbaserte løsninger. Forbrukerrådet ønsker imidlertid at det foretas en konsekvensutredning av virkninger for forbrukerne før det eventuelt implementeres. Alternativet II Markedsbasert balansering legger opp til en utvikling av en rekke balanseringstiltak, slik som; markedsregulatorrollen, målpriser/prisløyper og begrensning i mottaksplikten, for å etablere en mer markedsbasert balansering. Alternativet foreslår også en omlegging av beslutningsmyndighet for å sikre effektiv kontroll og tillit til systemet, samt en styrking/omlegging av forsyningsplikten som et konkurransepolitisk virkemiddel.

Modellen representerer en overgang til en markedsbasert balansering, dvs. et system hvor balanseringen av markedet i stor utstrekning skjer gjennom prismekanismen og markedsaktørenes egne tilpasninger. Det forutsettes at primærnæringsunntaket fra konkurranseloven og tollvernet består. Alternativet er basert på en vektlegging av hensynet til effektiv produksjon og konkurranse, samt på at forbrukerne skal komme bedre ut gjennom økt vareutvalg og lavere priser.



Bakgrunnen for forslaget om en mer markedsbasert balansering er sidevirkningene av dagens system for markedsbalansering som avdekkes i rapporten, særlig negative virkninger på effektivitet og konkurranse. Samtidig hviler forslaget på tanken om at markedsbasert balansering vil gi riktigere prissignaler både til produsent og kjeder. Dette vil gjøre det enklere for forbrukerne å utøve forbrukermakt, som vil føre til et mer variert vareutvalg.

Forbrukerrådet støtter som nevnt intensjonen om overgang til mer markedsbaserte løsninger og fjerning av markedsbalanseringsansvaret fra landbrukssamvirkene.

Forbrukerinteressene på matområdet er betydelige og bør vektlegges mer enn i dagens markedsbalanseringssystem, hvor hensynet til redusert prisrisiko for bonden og bondens avsetningssikkerhet er det som veier tyngst.

Forbrukerrådet mener at et mer markedsbasert regime vil kunne være i forbrukernes interesse. Konkurranse er ikke noe mål i seg selv, men et virkemiddel som kan bidra til å gi forbrukerne bedre utvalg, kvalitet og riktig pris.

### Konklusjon

Forbrukerrådet støtter intensjonen i forslaget om overgang til mer markedsbaserte løsninger. Forbrukerrådet ønsker imidlertid at det foretas en konsekvensutredning av virkninger for forbrukerne før det eventuelt implementeres.

Når Forbrukerrådet ber om en konsekvensutredning, har det sammenheng med at den norske verdikjeden for mat er konsentrert og kjennetegnes av få og store aktører både på leverandørsiden og dagligvarekjedesiden. Som markedsbalanseringsutvalgets rapport viser, er det knyttet noe usikkerhet til hvordan en overgang til mer markedsbaserte løsninger vil slå ut for forbrukerne.

Forbrukerrådet mener derfor at en slik overgang må konsekvensutredes, for å sikre at konkurransefordelene nettopp kommer forbrukerne til gode, og ikke spises opp av andre aktører i verdikjeden.

Konsekvensutredningen må også kartlegge konsekvenser for forbrukerne i form av effekter på produktutvikling og utvalg, pris, kvalitet og kvalitetsdifferensiering. I tillegg må evalueringen se nærmere på hva som skal til for at forbrukerpreferanser kommuniseres bedre gjennom hele verdikjeden og i større grad blir bestemmende for produksjonen hos primærprodusent og for det utvalget av varer som forbrukerne faktisk tilbys i butikkene. Det vil bidra til økt forbrukerinnyttelse og en styrking av forbrukerens stilling i verdikjeden for mat.

Vennlig hilsen

**FORBRUKERRÅDET**

Gunstein Instefjord  
fagdirektør

Elin Vestrum  
seniorrådgiver

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.*