



Mottaker
LMD Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2017/0057-3

Saksbehandler: Erlend Smedsdal
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 20.03.2017

Høringsuttalelse – Endringer i modellene for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring og innfraktsatser i prisutjevningsordningen for melk

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) av 6. februar 2017 vedrørende endringer i modellene for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring og innfraktsatser i prisutjevningsordningen for melk. Høringsfrist er satt til 20. mars 2017.

Nærmere om høringsforslagene

Regjeringen har i Meld. St. 11 (2016-2017) redegjort for konkurransesituasjonen i melkesektoren. Regjeringen er bekymret for konkurransesituasjonen i meierisektoren og mener at konkurransen må videreutvikles til beste for forbrukerne. Regjeringen varslet i denne stortingsmeldingen at den vil evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen. Landbruksdirektoratet har fått i oppgave å gjennomføre denne evalueringen innen juni 2017. Eventuelle endringer i regelverket implementeres fra 1. januar 2018.

Av stortingsmeldingen fremkommer det videre at regjeringen mener det er et særskilt behov for å vurdere konkurransesituasjonen for uavhengige meierier med egne leverandører. LMD har på bakgrunn av dette sendt ut et høringsnotat som omhandler ordningen med spesiell kapitalgodtgjøring. Høringsnotatet omfatter også forslag til endringer i innfraktordningen for melk, og forslag om å justere avgrensningene av distribusjonstilskudd etter prisutjevningsforskriftens paragraf 8 andre og tredje ledd. Endringene foreslås å få virkning fra 1. juli 2017.

Konkurransetilsynets merknader til høringsforslaget knytter seg bare til forslaget til endringer i modellen for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring. De øvrige endringsforslagene vil derfor ikke bli omtalt i det videre.

Spesiell kapitalgodtgjøring

Dagens ordning med kapitalgodtgjøring til uavhengige meierier med egne leverandører er hjemlet i forskrift om prisutjevningsordningen for melk (PU-forskriften)¹. Formålet med

¹ Forskrift 29. juni 2007 nr. 832.

dagens ordning med utbetaling av kapitalgodtgjøring er å gi uavhengige meierier et insentiv til å basere foredlingsvirksomheten på melk som ikke kjøpes fra Tine. Kapitalgodtgjøringen beregnes i dag ut fra en modell beskrevet i Econ-rapport 2003-052 rev.3, der verdier for total- og egenkapitalen i Tine samt merverdier i Tine ut over bokførte verdier multipliseres med et beregnet avkastningskrav på egenkapitalen. Beregningen tar utgangspunkt i balanseverdiene i Tine, men kapitaltilskuddet er ut over dette ikke koblet til Tines faktiske kapitalutbetalinger.

LMD ønsker å endre dagens modell for utbetaling da denne etter departementets oppfatning ikke i tilstrekkelig grad klarer fange opp den reelle utviklingen i Tines utbetaling av kapitalavkastning til sine eiere. I høringsnotatet oppgis det at kapitalgodtgjøringen i 2014 og 2015 var på henholdsvis 32 og 31 øre per liter melk mens Tines utbetaling de samme årene var på 43 og 59 øre. Dette gir en underdekning på henholdsvis 11 og 28 øre for årene 2014 og 2015. For 2016 har Tine foreslått en etterbetaling på 66 øre per liter melk.

I høringsforslaget fremlegges to ulike forslag til modell for utbetaling av kapitalgodtgjøring. Den første modellen knytter tilskuddet direkte til den årlige satsen for etterbetaling av utbytte fra Tine Industri til Tines produsenter. Den andre modellen innebærer at tilskuddet er basert på et gjennomsnitt av Tine Industris utbetaling til produsentene de tre siste årene. Begge forslagene gir etter LMDs oppfatning en enklere modell for utregning av godtgjøringen, samt at utbetalinger etter begge disse modellene i større grad vil dekke konkrete utfordringer knyttet til å legge til rette for konkurranse om melkeprodusentene. LMD foreslår å benytte modell nummer 2 i fremtiden, og at det i tillegg utbetales et skjønnsmessig tillegg på 5 øre for å sikre at produsentene har tilstrekkelig insentiv til å skifte meieri. Kostnadene knyttet til å heve den spesielle kapitalgodtgjøringen opp på nivå med Tines faktiske etterbetaling foreslås finansiert gjennom høyere avgifter og lavere tilskudd i prisutjevningsordningen.

Konkurransetilsynets merknader til forslaget om endringer i beregning av spesiell kapitalgodtgjøring

Konkurransetilsynet er enig i regjeringens vurdering om at det fremdeles er svak konkurranse i markedet for kjøp av melk fra primærprodusent. Tretten år etter at ordningen med et spesielt kapitaltilskudd ble etablert mottar Tine fortsatt opp mot 95 prosent av melkeleveransene, mens Q-meieriene mottar noe over fem prosent. Q-meieriene har i liten grad økt sin markedsandel i dette markedet de siste ti årene, og det har ikke vært etablering av nye aktører. Det er således liten tvil om at konkurransen på råvareleddet i meierisektoren er svak. Konkurransetilsynet er videre enig i regjeringens synspunkt om at det er viktig å opprettholde og videreutvikle konkurransen i førstehåndsmarkedet.

Tine er et samvirke hvor det å være leverandør av melk innebærer å ha en eierandel i Tine, uten at melkeprodusenten trenger å skyte inn kapital. Tineleverandører har ut fra samvirkeprinsippene rett på kapitalutbytte fra Tine Industri som betales ut per liter melk levert. Dersom melkeprodusenten leverer melken til et uavhengig meieri får han ikke med seg sin andel av egenkapitalen i Tine, og vil ikke lenger motta kapitalutbytte. For å kunne tiltrekke seg melkeprodusenter må andre meieriaktører derfor betale en melkepris som både dekker melkeprisen og den etterbetalingen av utbytte Tine gir.

En direkte måte å legge til rette for konkurranse på råvareleddet kunne vært å gjennomføre strukturelle endringer. Konkurransetilsynet har imidlertid i vurderingen av høringsforslaget lagt til grunn at Tine vil fortsette å være organisert som i dag, og går ikke nærmere inn på hva som kunne vært mulige strukturelle løsninger for å rette opp i de spesifikke forholdene beskrevet over. Gitt dagens markedssituasjon er det etter tilsynets oppfatning behov for en kompensasjonsordning som gir uavhengige meierier insentiver til å kjøpe melk fra egne leverandører og således skape konkurranse i råvareleddet.

Konkurransetilsynet er enig i regjeringens synspunkt om at ordningen med spesiell kapitalgodtgjøring kan være et viktig virkemiddel for å oppnå konkurranse på råvareledet. Tilsynet ser også at det kan være behov for en endring for å sikre at tilskuddets størrelse ligger om lag på nivå med de faktiske utbetalingene fra Tine. Etter Konkurransetilsynets vurdering kan imidlertid LMDs forslag om å koble kapitalgodtgjøringen direkte opp mot den årlige etterbetalingen fra Tine Industri få utilsiktede konkurranseskadelige virkninger. Vi vil i det følgende beskrive disse.

Tine har i utgangspunktet to muligheter for å betale ut kapitalutbytte til sine eiere. Tine kan enten betale ut utbytte gjennom melkeprisen som betales til melkeprodusentene eller betale ut en etterbetaling i tillegg til melkeprisen. Flere av Tines konkurrenter har over lang tid hevdet at prisen bonden mottar for melk ikke bare er betaling for råvaren melk men også inneholder kapitalavkastning fra Tine.

Etter Konkurransetilsynets vurdering foreligger det i dagens reguleringsregime ikke mekanismer som effektivt hindrer Tine i å kunne utbetale kapitalavkastning gjennom melkeprisen. Dersom Tine får insentiver til å øke kapitalavkastningen gjennom melkeprisen er det tilsynets oppfatning at Tine gjennom sin rolle som markedsregulator har tilstrekkelig påvirkningsmulighet overfor landbruksmyndighetene til å øke melkeprisen over tid.

Med den foreslåtte ordningen vil Tine kunne redusere etterbetalingen av kapitalutbytte og i stedet øke kapitalavkastningen som betales ut gjennom melkeprisen. Dette vil medføre at uavhengige meierier med egne leverandører får redusert kapitaltilskuddet uten at melkeprisen de må betale til melkeprodusenten blir lavere, noe som vil svekke disse meieriernes muligheter til å konkurrere om leveranser av melk. Forslaget om å endre metoden for fastsetting av det særskilte kapitaltilskuddet vil derfor initielt kunne kompensere de uavhengige meieriene tilstrekkelig, men det er fare for at differansen mellom kapitaltilskudd og faktisk utbetalt kapitalavkastning vil øke gradvis. På sikt vil derfor den foreslåtte endringen kunne føre til at konkurransekraften til meieriene som mottar kapitalgodtgjørelse blir svekket.

Dersom Tine øker kapitalavkastningen som inngår i melkeprisen vil dette også kunne skade konkurrenter som kjøper melk fra Tine gjennom forsyningsplikten. En økt kapitalavkastning gjennom melkeprisen vil ta form av at Tine, alt annet likt, vil foreslå og arbeide for en høyere målpris/noteringspris. En høyere noteringspris vil medføre at Tines konkurrenter må betale en høyere pris for råvaren melk, samtidig som Tines reelle råvarepris ikke har endret seg. Forslaget om å koble fastsettelsen av kapitaltilskuddet til Tines kapitalutbetalinger vil således kunne føre til en forverring i konkurranseforholdene til uavhengige meierier som helt eller delvis dekker sitt råvarebehov gjennom forsyningsplikten, slik som Synnøve Finden, Normilk, Rørosmeieriet og Q-Meieriene. Forslaget vil også kunne føre til redusert potensiell konkurranse i meierimarkedene ved at nye aktører, enten de baserer seg på leveranser fra egne melkeprodusenter eller ved å kjøpe melk gjennom forsyningsplikten, vil stå overfor en høyere tilgangspris på melk.

Av ovennevnte grunner anbefaler ikke Konkurransetilsynet at fastsettelsen av den spesielle kapitalgodtgjøringen kobles til Tines faktiske etterbetaling av kapitalutbytte. Tilsynets vurdering er at en slik endring kan bidra til at kapitalavkastningen som utbetales gjennom melkeprisen over tid vil øke, og at den spesielle kapitalgodtgjøringen vil reduseres, og at dette vil svekke konkurransen i meierimarkedene.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er det behov for å endre det særskilte kapitaltilskuddet slik at det over tid ikke avviker fra etterbetalingen Tine utbetaler til melkeprodusentene. Etter tilsynets oppfatning bør tilskuddet være basert på en beregningsmetode som langt på vei er uavhengig av Tines faktiske utbetaling av kapitalutbytte. Det kan eksempelvis gjøres ved å beholde dagens beregningsmodell, men gi et fast tillegg utover dette. Alternativt kan det fastsettes en fast sats som ikke endres årlig. Tilsynet finner det naturlig at et slikt tilskudd blir

evaluert med jevne mellomrom, for eksempel hver gang det foretas en gjennomgang av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Magnus Gabrielsen', with a stylized flourish at the end.

Magnus Gabrielsen (e.f.)
avdelingsdirektør

<i>Mottaker</i>	<i>Postadresse</i>	<i>Poststed</i>	<i>Kontakt/e-post</i>
LMD Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030 OSLO Norge	postmottak@lmd.dep.no
 <i>Kopi til:</i>			
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Vibeke Andersen Vibeke.Andersen@nfd.dep.no