



**Landbruks og matdepartementet**

Sendt på høringsportal

Oslo den 22. mars 2017

**HØRINGSUTTALELSE TIL PU – HØRINGSNOTAT AV 6.2.2017**

Synnøve Finden viser til brev av 6. februar 2017 der Landbruks- og matdepartementet (LMD) sender tre ulike elementer i prisutjevningsordningen for melk (PU) på høring. Høringsnotatet omhandler derfor både spesiell kapitalgodtgjøring, innfrakttilskudd og særskilt distribusjonstilskudd. Vi gjør oppmerksom på at departementets epost-utsendte høringsnotat har annerledes sideinndeling enn det som ligger på høringens nettsider. Våre sidehenvisninger refererer seg til sistnevnte.

**1. Om prosessen, bakgrunn og manglende åpen utredning**

I høringsnotatets kapittel 1 uttaler Landbruks- og matdepartementet at forslagene om endringer med sikte på gjennomføring fra 1. juli 2017 har sin bakgrunn i oppfølging av:

- regjeringens stortingsmelding om landbrukspolitikken "*Meld. St. 11 (2016-2017)*",
- proposisjonen om siste jordbruksoppgjør "*Prop. 133 S (2015-2016)*" og
- fastsettelsesbrevet for siste PU-forskrift "*brev datert 20. juni 2016 om Forenkling av prisutjevningsordningen for melk – Fastsettelse av regelverk gjeldende fra 1. juli 2016 og fra 1. juli 2020*".

Meld. St. 11 (2016-2017) siteres som følger i høringsnotatet på side 3:

*"Det er fortsatt svak konkurranse om leverandørene siden det kun er TINE og Q-meieriene som henter melk. Selv om TINE møter konkurranse på de fleste områder innenfor videreforedling (konsummelk, yoghurt, ost og tørrmelk), er det er stort sett kun én nasjonal konkurrent på hvert område. Det er en sterkt økende import-konkurranse på yoghurt og ost, men på andre produkter er det i praksis lav import-konkurranse.*

*Det har vært en økende uro og tiltagende debatt blant aktørene i meierimarkedet de siste årene. De uavhengige aktørene har gitt uttrykk for misnøye med rammevilkårene blant annet i forbindelse med høringen på endringer i prisutjevningsordningen våren 2016. De uavhengige aktørene er bekymret for at TINE er en dominerende aktør og at det har skjedd for liten endring i markedskonsentrasjonen siden 2007. De har pekt på behov for strakstiltak for å styrke de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk og på alternative forslag til å regulere melkeprisen. Synnøve Finden har også gått til rettssak mot*



*staten om det særskilte distribusjonstilskuddet i prisutjevningsordningen for melk. Det har også vært debatt om konkurransekraften for norsk melk.*

*Regjeringen er opptatt av at konkurransen i meierisektoren skal fungere godt. Konkurransen i melkemarkedet må videreutvikles til beste for forbrukerne. Regjeringen følger konkurransen i melkemarkedet tett og vil evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Regjeringen mener utover dette det er særskilt behov for å vurdere situasjonen for uavhengige meierier med egne leverandører."*

I Meld. St. 11 (2016-2017) følger det imidlertid umiddelbart etter avsnittene over følgende formulering som departementet ikke har medtatt:

*"Regjeringen vil:*

*Evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk, med sikte på å gjennomføre eventuelle endringer fra 1. januar 2018" (vår understrekning).*

Synnøve Finden har hatt tillit til denne oppsummeringen og har lagt til grunn at Meld. St. 11 (2016-2017) har ment å varsle om en reell og grundig prosess hvor aktørene trekkes inn i arbeidet i forkant av eventuelle endringer. Vi var dermed meget overrasket over høringsnotatets innhold og den prosess det nå legges opp til, all den tid Meld. St. 11 (2016-2017) opplyser eksplisitt til Stortinget at Regjeringen tar sikte på å gjennomføre eventuelle endringer fra 1. januar 2018.

Vi ønsker også å legge til at det helt siden 2013 har vært klarlagt at de konkurranserettede tiltakene skulle evalueres etter 5 år, dvs. i 2018.

Synnøve Finden oppfattet dermed denne stortingsmeldingen slik at regjeringen fremskyndet en evaluering av disse tiltakene slik at de kunne iverksettes allerede 1. januar 2018 (i stedet for utredning i 2018). Basert på uttalelser i media var vi ikke alene om en slik oppfatning.

Når det gjelder Prop. 133 S (2015-2016) og fastsettelsesbrevet for siste PU-forskrift (jf over) som det henvises til i høringsnotatet vil vi påpeke at disse dokumentene kun varslet endringer i innfraktordningen fra 1.7 2017. Dette ble varslet som ledd i en vesentlig omlegging av en rekke andre elementer i PU etter behandling i det forutgående jordbruksoppgjøret (i 2016), og som det også av fastsettelsesbrevets tittel fremgår skulle legge opp til forutsigbare endringer frem til 1. juli 2020. Heller ikke her står det altså noe om at det planlegges endringer i distribusjonstilskuddet eller spesiell kapitalgodtgjørelse i 2017 eller noe om utredning av disse to sentrale ordningene.

Synnøve Finden kan dermed ikke se at Landbruks- og matdepartementet opptrer i tråd med hva regjeringen har varslet Stortinget og alle andre om, når de få uker etter fremlegging av regjeringens stortingsmelding, mens meldingen fortsatt er til behandling i Næringskomiteen,



sender grunnleggende endringer i modellen for kapitalgodtgjørelsen, og endringer i forskriftsbestemmelsen for det særskilte distribusjonstilskuddet, på høring med sikte på iverksettelse 1.7.2017.

Kapitalgodtgjørelsen og det særskilte distribusjonstilskuddet har det overhodet ikke vært noen åpne utredningsprosesser om etter jordbruksoppgjøret i 2016. Vi mener forslagene til endringer i disse ordningene, som direkte berører konkurransebetingelsene i meierisektoren, bryter både med utredningsinstruksen og god forvaltningsskikk, og med de krav Stortinget ved en rekke anledninger har stilt til åpen dialog med alle aktører i meierisektoren, ikke minst alle de uavhengige aktørene.

Forslagene til endring av ordningen med kapitalgodtgjørelse er desidert mest alvorlig, både som prinsippendring og i økonomisk betydning. Dette kom svært overraskende på Synnøve Finden. Av reaksjoner i media fremgår det at de fleste andre organisasjoner og markedsaktører også ble overrumplet av forslagene. På bakgrunn av ovenstående finner Synnøve Finden det spesielt oppsiktsvekkende at departementet også i høringsnotatets kapittel 2 eksplisitt innleder med å vise til stortingsmeldingen som grunnlag for å foreslå endringer i denne ordningen med virkning fra 1. juli 2017.

Vi har imidlertid merket oss at departementet i sitt høringsnotat henviser til en høringsuttalelse fra Q-Meieriene, jf. "*Q-Meierienes høringsuttalelse av 11. mars 2016 til departementets forslag om forenklinger i prisutjevningsordningen*", hvor Q-meieriene tilsynelatende har tatt opp behovet for å foreta endringer også i beregningen av "Spesiell kapitalgodtgjørelse". Ingen andre aktører har oss bekjent blitt varslet om noen form for utredning av forslag til endringer i beregning av "*Spesiell kapitalgodtgjørelse*". Forslaget ble fremsatt for et år siden av Q-Meieriene i en tidligere avsluttet høring der en slik endring ikke var tema, og ble den gang av samme grunn naturlig nok heller ikke fulgt opp ved avslutning av denne høringsprosessen. Likevel ser det altså ut til at departementet har videreført en prosess uten å informere andre. Departementet viser i den forbindelse også til at Q-Meieriene "*ved flere anledninger*" har tatt opp dette.

Synnøve Finden kan ikke se at det er god forvaltningsskikk å fremme forslag med kort høringsfrist etter slik manglende åpenhet i utredningsfasen, og løsrive en slik sentral ordning fra den evaluering som regjeringen har varslet Stortinget om. Vi viser i denne forbindelse spesielt til begge de nevnte selskapenes svar i Næringskomiteen 19. januar 2017, under høring av Meld. St. 11 (2016-2017), på spørsmål fra Knut Storberget om hvilken kontakt de uavhengige meieriaktørene har hatt med departementets ledelse. Q-Meieriene svarte da at de hadde hatt hyppig og god kontakt, mens Synnøve Finden måtte konstatere at vi overhodet ikke har kommet i dialog med departementets ledelse de senere årene. Det har selvsagt bekymret oss lenge, men at det få uker senere skulle kunne materialisere seg at konsekvensene skulle bli så konkret akutte, kom likevel overraskende.



## 2. Spesiell kapitalgodtgjøring

### Manglende faglig grunnlag for modellendring

Departementet viser både i stortingsmeldingen og i høringsnotatet til "*økende uro og tiltagende debatt*", samt "*misnøye med rammevilkårene*" knyttet til de konkurransepoltiske tiltakene i meierisektoren. Synnøve Finden konstaterer at selskapet har vært en del av denne debatten, og må påpeke at en evaluering av konkurransesituasjonen i denne forbindelse må gjennomføres helhetlig, kunnskapsbasert og med åpenhet for alle berørte, slik vi også oppfatter regjeringens påpekning overfor Stortinget. Å bruke en slik situasjonsbeskrivelse til å løsrive et av de aktuelle tiltakene for endring et halvt år før evalueringen, slik departementet gjør, basert på innspill kun fra en av aktørene, bryter med alle disse prinsippene.

Synnøve Finden må også påpeke at temaet kapitalavkastning i vertikalt integrerte samvirkers prisdannelse er den desidert viktigste problemstillingen for konkurransesituasjonen i meierisektoren. Det har vært bred enighet mellom aktører og uavhengige eksperter som har vurdert rammebetingelsene, om at dette er en gjennomgående problemstilling enten man kjøper melk fra dette samvirket, eller kjøper melk direkte fra melkeproduserende bønder. Problemstillingen tilknyttet reelt lik tilgangspris på råvaren melk, må derfor løses gjennomgående og underlegges uavhengig kontroll, slik at det blir like vilkår enten man kjøper melk fra Tine under forsyningsplikten eller man kjøper melk direkte fra egne leverandører (melkebønder). Senest ble dette understreket av et enstemmig Markedsbalanseringsutvalg (kap. 4.7.4, kap. 5.3 og kap. 5.8).

De fleste i bransjen har derfor forventet en oppfølgende, kunnskapsbasert og transparent analyse av dette temaet, slik vi også oppfattet at det ble varslet i stortingsmeldingen. Det fremlagte høringsnotatet forsøker å isolere den ene situasjonen, med kjøp direkte fra melkebonde, fra de gjennomgående, økonomifaglige prinsippene for konkurranse på like vilkår, og fremsetter materielle forslag til forenklede, skjønnsmessige modeller som er helt løsrevet fra slike prinsipper.

Herunder må vi til det materielle forslaget vise til at departementet selv påpeker at gjeldende modell for kapitalgodtgjøring "*har vært grundig utredet og er godt fundamentert i økonomisk teori*". Det er helt korrekt. Striden om beregningsmodellen har deretter utelukkende dreiet seg om hvilke kapitalverdier man skal benytte som beregningsvariabler i modellen, dvs. hvilket kapitalvolum som vil reflektere en markedsmessig verdi av Tine, og hvilket avkastningskrav som bør benyttes, hensyntatt meierisektorens forretningsrisiko.

Det er derfor med forundring Synnøve Finden registrerer at en faglig strid om validering av markedsmessige variabler i en økonomifaglig uomtvistet beregningsmodell, kan søkes løst gjennom forslag om å forkaste den prinsipielt korrekte modellen. I denne situasjonen finner vi det nødvendig i nedenstående å gjennomgå noen grunnleggende forhold i samvirker, og noen avgjørende prinsipper for konkurranse på like vilkår.



I forhold til tidligere gjennomganger er departementets beskrivelse av konkurransesituasjonen i den samlede melkesektoren i utgangspunktet for så vidt et stykke på vei bedret. Sammenhengen mellom forsyningspliktbestemmelsene, kvoteordningen og melkeprodusentenes posisjon som eiere av Tine ved avvikling av meierimonopolet, synes endelig å være akseptert som et grunnleggende problem for innføring av konkurranse på like vilkår. Det er bra, og det er således også korrekt at situasjonen dermed karakteriseres av at *"Uavhengige aktører må derfor rekruttere egne leverandører blant eksisterende Tineleverandører"*, slik det er uttrykt øverst på side 5 i høringsnotatet.

Det følger imidlertid videre på samme side at: *"Ut fra samvirkeprinsippene får melkeprodusentene utbetalt en del av kapitalavkastningen fra Tine Industri gjennom en etterbetaling/bonus basert på antall liter levert melk. Dersom disse i stedet skulle ønske å levere melken til et uavhengig meieri, får de ikke med seg sin andel av egenkapitalen i Tine. For at det skal være aktuelt for dem å bytte meieriselskap, må de kunne oppnå samme pris for melken som tidligere."* Formuleringene viser klart hvilke etableringshindringer som eksisterer, og hvilke alternativer som må på plass for at en skal kunne konkurrere på like vilkår om melkebøndene. På denne bakgrunn er Synnøve Finden overrasket over at departementet tilsynelatende mener at problemstillingen knyttet til disse etableringshindringene avbøtes i tilstrekkelig grad gjennom de endringer som foreslås i høringsnotatet. Etter vår oppfatning burde myndighetene sett nærmere på de etableringshindringer som alle ser ut til å være enige om eksisterer i denne delen av melkemarkedet. Som departementet er kjent med har f.eks. Tines vedtekter en eksklusivitetsbestemmelse som forhindrer en bonde fra å være medlem flere steder/levere melk til andre enn Tine. Vi kan ikke forstå annet enn at denne er i strid med konkurranseloven. Tilsvarende savner vi en vurdering av selve systemet med etterbetaling og den spesielle kapitalgodtgjørelsen, herunder først hvorvidt det er vurdert om Tine har anledning til å utbetale etterbetaling til bonden all den tid etterbetalingen kan sies å ha elementer fra Tines sidevirksomheter innbakt. Etter vår oppfatning er de spørsmålene vi stiller relevante selv om Tine er et samvirkeleg. Tine må uansett forholde seg til konkurranseloven og de rammen den loven setter for Tine som dominerende aktør. Dette følger f.eks. av Ot.prp. nr 21 (2006-2007) Samvirkeleva at: *"Som det følger av det som er skrive ovanfor, er lovforslaget likevel ikkje primært grunnlagt i konkurransemessige omsyn. Denne typen omsyn bør i første rekke varetakast i konkurranselovgivinga og eventuelt også i den sektorspesifikke næringslovgivinga. I den samanhengen nemner departementet at det ikkje er ein del av omsynet bak samvirkeleva å avgrense næringspolitiske eller konkurranserettslege verkemiddel av omsyn til samvirket sin eigenart."*

Vi stiller oss også tvilende til hvorvidt det å koble modellen for beregning av satsen for spesiell kapitalgodtgjøring direkte til utbetalingen fra Tine Industri er i overenstemmelse med konkurranseloven. Departementet vil med dette "tilrettelegge for konkurranse" ved å sette satsen for spesiell kapitalgodtgjøring på en måte som er en direkte funksjon av Tines resultat, og dermed tilbakebetaling, til egne melkebønder. Etter det vi forstår er tanken å skape konkurranse om melkebøndene, og tilrettelegge for uavhengige aktørers tilgang til egne melkeprodusenter.



Det er vanskelig å se hvordan den foreslåtte modellen skal tilrettelegge for mer virksom konkurranse i meierisektoren. Modellen kan etter vårt syn tvert i mot resultere i en ytterligere konkurransebegrensning. Det er i dag kun Tine og Q som har egne melkebønder. Om Tine setter opp prisene i nedstrømsmarkedet vil etterbetalingen øke, og Q's tilskudd vil være en direkte funksjon av etterbetalingen og ikke relatert til de reelle kapitalkostnadene i Tine. Dette systemet vil således være lite heldig samfunnsøkonomisk, og i motstrid med konkurranselovens formål, som er å fremme konkurranse som leder til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og særlig er i forbrukernes interesser. Forbrukerne og samfunnet er ikke tjent med en modell som i praksis leder til minket krav til effektivitet, sannsynlighet for økte priser til sluttbruker og en større grad av beskyttelse av dagens duopol for meierier med leveranser fra "egne bønder", dvs. Q og Tine. I tillegg skapes et sterkt incitament for Tine til å øke prisene som vil komme Q direkte til gode fordi det ikke lenger er like ønskelig å konkurrere på pris som tidligere. Dette øker dermed faren for stilltiende koordinering, og dermed kollektivt misbruk av dominans mellom Tine og Q. Modellen som er foreslått kan dermed påvirke konkurransen i meierimarkedet negativt i strid med konkurranselovens formål og samfunnets og forbrukernes interesser.

I tillegg til ovennevnte konkurranserettslige argumenter vil vi også knytte noen kommentarer til departementets beskrivelse av Tines rolle som samvirkeselskap. Det fremgår på side 5 i høringsnotatet: *"Å være leverandør til Tine innebærer samtidig en eierandel i Tine som samvirkeselskap. Ut fra samvirkeprinsippene får melkeprodusentene utbetalt en del av kapitalavkastningen fra Tine Industri gjennom en etterbetaling/bonus basert på antall liter levert melk."* Fra dette utleder departementet at *"uavhengige meierier med egne leverandører"* stilles overfor noe de kaller *"dobbel kapitalavkastningskrav"*. Det trekkes ingen paralleller til situasjonen for meierier som kjøper melk fra det vertikalt integrerte meierisamvirket.

Det er underlig at en slik analyse, fortsatt etter så mange år med utredninger fra Norges beste økonomifaglige ekspertise, kan anlegges så haltende, og konkludere så mangelfullt. Særlig etter at de gjentatte utredningene fra professorgruppen under ledelse av professor Trond Bjørnenak (NHH), også ble anerkjent og vist til fra et samlet Markedsbalanseringsutvalg under ledelse av professor dr. juris Erling Hjelmeng (UiO). Poenget som professor Hjelmeng trakk frem i et innlegg i Dagens Næringsliv 21. februar 2017 kan knapt illustreres bedre.

Det finnes for det første ingen samvirkeprinsipper som påvirker at melkeprodusentene skal få utbetalt noen kapitalavkastning fra Tine Industri. Det er de facto intet samvirkeprinsipp at kapitalavkastning eller forrentning av innskutt kapital på noen måte må utbetales gjennom en etterbetaling/bonus basert på samhandlingspriser – i dette tilfelle pr. liter levert melk. Det finnes riktignok noen bestemmelser i den norske samvirkeloven som påvirker begrepsdefinisjoner her, men det er noe helt annet. Det er intet forbud mot kapitalavkastning i samvirkeprinsippene. Samvirkeprinsippene åpner for begrenset avkastning på kapital. Noe annet skulle da også bare mangle i en organisasjonsform som er utstrakt benyttet i kommersiell virksomhet.





Men selv om vi ser bort fra feilen vedrørende samvirkeprinsippene, er departementets utsagn feil, og kan ikke bygge på en korrekt forståelse av norsk samvirkerett. Det landbrukspolitiske konstruerte regnskapsmessige skillet mellom Tine Industri og Tine Råvare, kan ikke kamuflere det faktum at samvirkeselskapet som sådan er Tine SA. Et avdelingsregnskap for Tine Råvare som skal gå i balanse, og som gjennom regnskapsåret opererer med varierende forhåndspriser på melk overfor selskapets kombinerte eiere og melkeleverandører, betyr at Tine SA som samvirkeforetak ender ut med et regnskapsresultat der hele resultatet synes tilordnet avdeling Tine Industri. Deler av dette resultatet benyttes selvsagt til å styrke konsernets finansielle soliditet gjennom ulike avsetninger til egenkapital, men som en naturlig konsekvens av samvirkets egenart, benyttes også fra tid til annen større og mindre deler av overskuddet til å maksimere den endelige samhandlingsprisen for samvirkets brukernytteformål, noe som for meierisamvirket er å maksimere utbetalingsprisen på melk.

Dersom man, som departementet gjør, begynner å betrakte den etterbetaling/bonus til melkeprodusentene som følger av "regnskapsresultatet" i Tine Industri (= resultatet i Tine SA som konsern), som "*en del av kapitalavkastningen fra Tine Industri*", blir Tines resultatmål implisitt benyttet til å maksimere en kapitalavkastning til eierne. I motsetning til en på forhånd normert "begrenset avkastning" til kapital vil en slik maksimering av kapitalavkastning fra Tine Industri være i strid både med samvirkeprinsippene og norsk samvirkelovgivning. Departementet legger her til grunn et aksjeselskaps logikk for Tine Industri og Tine SA, i sin iver etter å finne et regnskapsmessig uttrykk for kapitalavkastning i et samvirke. Betraktningmåten er feilaktig. Egenkapitalkostnaden til et samvirkekonsern kommer ikke til uttrykk i regnskapsoppstillingen eller gjennom disponering av det regnskapsmessige overskuddet.

Synnøve Finden må påpeke at det selvsagt er helt nødvendig å ta konsekvensen fullt ut av at det er en grunnleggende ulikhet mellom samvirker og aksjeselskaper.

- Et aksjeselskap skal over tid maksimere resultatet på bunnlinjen for å gi maksimal avkastning til egenkapital, basert på gitte forutsetninger. Selskapet kan imidlertid ikke forutsette at det skal få råvaren - eller andre innsatsfaktorer for den saks skyld - gratis for å bringe avkastningen på kapital høyere.

For et samvirke er det ikke egenkapitalavkastning som er målet, men det finnes en parallell til ovenstående også for et samvirke. Tine skal skaffe sine eiere best mulig pris for råvaren melk. Det betyr at selskapet ikke skal maksimere resultatet på bunnlinjen gjennom årets drift. Det Tine som samvirke skal maksimere er i prinsippet varekostlinjen for innkjøpt melk fra eierne, som også er råvareleverandører. At samvirkeselskaper normalt også får et positivt resultat på bunnlinjen, skyldes at det ikke er noen gitt å kunne estimere korrekt forhåndspris gjennom året helt perfekt, og at det ikke er ønskelig å ende ut med et underskudd som vil kreve tilbakebetaling av utbetalt råvarepris. Derfor sikter man på en forhåndspris som ligger litt under antatt utbetalingsevne. Etterbetalingen er bare en variabel justering av denne. Det følger av dette at parallellen til aksjeselskapet blir som følger:



- Meierisamvirkets endelige "maksimeringsfunksjon" er lik summen av varekostlinjen for innkjøpt melk pluss resultatet på bunntlinjen. Selskapet kan imidlertid ikke forutsette at det skal få egenkapital stilt gratis til rådighet for beregningsmessig å bringe samhandlingsprisen på råvare høyere.
  - For like vilkår med aksjeselskaper må derfor en normert egenkapitalkostnad for samvirket beregnes, slik at summen av varekostnadslinjen i regnskapet og sluttresultatet kan splittes i en råvaredel og en markedsmessig kapitalavkastningsdel, hvorav det er førstnevnte som samvirket har som formål å maksimere.

Siden også melkebønder ønsker produksjonsinntekter utbetalt så raskt som mulig, representerer et stort overskudd i Tines regnskaper egentlig en for lav foreløpig utbetaling gjennom året, og det er derfor ønskelig å gjøre denne så liten som mulig. Tine-styret justerer for øvrig forskuddspris til bonde flere ganger gjennom året, og kan slik sett styre årsresultat til høy eller lav etterbetaling som de måtte ønske innenfor det grunnlaget underliggende drift gir. Hva som blir igjen som overskudd i selskapets regnskap er derfor noe Tine langt på vei velger selv.

Det følger logisk av ovenstående at avkastning på eierkapital i et samvirke like godt kan ligge i de løpende utbetalinger gjennom året til bonden, som at det ligger som en residual i etterbetalingen. Siden samvirkeprinsippet for kapitalavkastning er "begrenset avkastning til kapital", er det åpenbart at den ikke kan være en "restfunksjon" i selskapets regnskaper. Det ville innebære at råvareprisen ville bli en "fast" størrelse, i strid med prinsippet om at det er nettopp den brukernytten som melkeprisen utgjør i et meierisamvirke, som samvirkeformen skal maksimere. Foredlingsvirksomheten i et salgssamvirke skal derfor foregå til selvkost, slik at formålet om høyest mulig råvarepris blir realisert.

Dette betyr at det er egenkapitalkostnaden som i et samvirke må betraktes som en "fast" størrelse, og selvkostprinsippet må tilsi at den verdien som settes på egenkapital som realressurs og produksjonsfaktor, må normeres på bakgrunn av eierens alternativverdi på ressursen egenkapital. I et fungerende kapitalmarked må dette utledes fra en markedsmessig normalavkastning, hensyntatt den aktuelle virksomhetens forretningsrisiko. Videre må størrelsen på egenkapitalen reflektere det faktum at den sysselsatte kapitalen i prinsippet reinvesteres hver dag, og i det lange løp må derfor gjenanskaffingsverdien av kapitalen, til markedsmessige verdier, legges til grunn. Det er som sagt størrelsene på disse to markedsmessige faktorene, avkastningskrav og sysselsatt kapital, som striden om konkurransenøytral kapitalgodtgjørelse har dreiet seg om, ikke hvorvidt kapitalverdimodellen er korrekt. Dette tilsier på ingen måte endret modell for beregningen.

Et årsresultat varierer også med god og dårlig drift, for Tine basert på melk og flere andre varestrømmer og sidevirksomheter. Det gir liten mening å fastsette kapitalgodtgjørelse til Q-Meieriene basert på om Tine har vært dyktige eller ei, enten satsen glattes over noen år eller ikke. Et skjønnsmessig tillegg på 5 øre/l melk på toppen gjør det ikke bedre, og konkurranse på like vilkår blir det ikke. Tvert i mot.





Det departementet fremhever som "*klare svakheter ved modellen*" synes utelukkende å være at den ikke har "*klart å fange opp den utviklingen som har skjedd når det gjelder utbetalingene fra Tine Industri*". Kapitalgodtgjøringsmodellen har imidlertid aldri hatt som formål å være treffsikker på den etterbetaling som Tine opererer med; verken den som konsernstyret sikter på gjennom året, eller den det viser seg å være grunnlag for ved disponering av årsresultatet. Hadde dette vært tilfelle, ville modellen vært en fiasko fra oppstart, da differansen mellom disse to størrelsene har vist motsatt avvik av det departementet fremhever, og til dels med større absoluttverdi, i langt de fleste årene fra oppstart til nå, ref. tab. 2.1 i høringsnotatet. Det er bemerkelsesverdig at en beregningsmodell som aldri har vært ment å "treffe" Tines etterbetalinger, etter 13 år der 9 av dem har gitt høyere sats enn den mer eller mindre tilfeldige etterbetalingen uten at det har vært kritisert, skal defineres som lite treffsikker fordi modellen 2-3 år har gitt motsatt resultat. Variasjon i hva Tine velger å operere med som etterbetaling har ingen betydning for størrelsen på markedsmessige egenkapitalkostnader i selskapet, og har dermed heller ingen betydning for riktig fastsetting av en kapitalgodtgjørelse som skal gi grunnlag for konkurranse på like vilkår.

Nåværende beregning av kapitalgodtgjørelse er solid fundamentert i økonomisk teori. Det er prinsippløst å endre denne til å følge Tines etterbetaling til egne eiere. Dersom en bonde som leverer til Q-Meieriene skulle beholdt sitt eierutbytte fra investert kapital i Tine, er det ut fra ovenstående åpenbart ikke bare etterbetalingen som måtte fulgt med. Et samvirke maksimerer som nevnt ikke bunnlinjen som et resultat til eieravkastning.

Departementet motiverer for sin løsning med å koble "*satsen for spesiell kapitalgodtgjørelse mer direkte til utbetalingen fra Tine industri*" ved å fremholde som argument at det bare er "*muligheten for å få avkastning på denne kapitalen når de ikke leverer melk til Tine*" som skal kompenseres.

Det skinner klart gjennom i departementets argumentasjon at de her tenker håndtering av en "unntakstilstand" i en viss periode. I høringsnotatet heter det at "*Dersom en melke-produsent på et senere tidspunkt ønsker å melde seg inn i Tine igjen, trenger hun ikke å innbetale noe kapital, og all melk som leveres til Tine vil danne grunnlag for etterbetaling fra Tine Industri*". Det er altså ikke slik at ordningen skal legge til rette for en varig løsning der produsenter som melder seg ut av Tine skal settes i stand til å beholde normal avkastning av hele den kapitalen de ikke får med seg ved uttreden, på varig basis. Vil de ha den fulle rettigheten tilbake, må de tilbake til Tine. Det er kun det beløp (som departementet betrakter som en andel av kapitalavkastningen) som løpende utbetales fra Tine som etterbetaling, som de skal få kompensert "mens de står utenfor Tine".

Det er åpenbart at den "enklere modell" som departementet foreslår, gitt at vi benytter departementets begrepsapparat, kun vil gi kompensasjon for en "andel" av det departementet benevner "kapitalavkastningen". Altså kompenseres det åpenbart ikke for hele egenkapitalkostnaden i meierisamvirket. Modellen er videre, som det fremgår av ovenstående, i sitt grunnprinsipp også klart midlertidig. Vil melkeprodusenten gjenopprette sine fulle rettigheter til avkastning fra Tines kapital, må hun returnere til Tine.



Går vi så tilbake til hva som var formålet med kapitalgodtgjørelsen til egne leverandører som forlater Tine, så har den alltid vært å kompensere, på varig basis, for hele den egenkapitalavkastning som i et samvirkeselskap over tid nødvendigvis må ligge i samhandlingsprisene med eierne, selv om disse kontantstrømmene kun følger levert råvare. En slik egenkapitalavkastning er på ingen måte isolert til etterbetalinger, som naturligvis vil variere mye basert på hvordan de foreløpige grunnpriser mv. har vært fastsatt gjennom budsjettåret. Egenkapitalavkastningselementet i samvirkeprisen kan åpenbart ikke avgjøres av hvorvidt den foreløpige produsentprisen på melk (grunnprisen) gjennom året treffer eller ikke treffer den endelige betalingsevnen som samvirkeselskapets totale virksomhet genererer.

Etterbetalingen er også en årsoppgjørdisposisjon i samvirkeforetaket, og varierer åpenbart med driftsresultatet som i hovedsak er oppnådd på den varestrøm som følger råvareleveransen fra de samme eierne. Det vil ikke på noen måte være konkurranse på like vilkår i meieridrift, dersom også et slikt resultat av god eller dårlig drift skal avregnes overfor de som ikke lenger leverer sine råvarer til samvirket. Råvaregrunlaget for driften i samvirkets foredlingsindustri bidrar man ikke lenger til når man melder seg ut. Driften i samvirket forlater man slik sett. Det er kun avkastningen av den egenkapital man ikke får med seg, som det bør kompenseres for, ikke noe "success-fee" i pluss, og heller ikke noe redusert avkastning i minus, som følge av god eller dårlig drift i selskapet man har forlatt. Derfor er den eneste modellen som kan gi fungerende konkurranse, at kapitalgodtgjørelsen faktisk kun er en kapital-godtgjørelse, slik dagens modell beregner, og ikke en mer eller mindre tilfeldig andel av hele Tines driftsresultat (dvs. etterbetalingens andel av dette).

Det er ingen grunn til å anta at en "*revisjon av eksisterende modell ville gi ytterligere kompliserte beregninger*", slik departementet fremholder. Kapitalverdimodellen, som eksisterende modell bygger på, er ferdig utredet. Departementet er godt innforstått med at det er estimert nivå på variablene som er input i modellen, som det står strid om, nærmere bestemt hvorvidt de er markedsmessig fastsatt.

Dette er et spørsmål først og fremst om markedsmessig verdi på sysselsatt kapital i Tine-konsernet, samt et spørsmål om tapsrisiko mv. i avkastningskravet. Begge er overkommelige størrelser å avklare. Den viktigste faktoren, kapitalvolumet i beregningen, var for en del år siden avhengig av taksering og verdivurdering av Tines anleggsverdier mv, og verdivurderinger av andre aktiva. Etter store investeringer i nyanlegg hos Tine de senere årene, er oppdaterte markedsverdier på Tines varige driftsmidler i alle fall i meierisektoren, i stor grad tilgjengelig i Tines egne erfaringstall, og de reflekteres i større grad enn tidligere også i Tines balanse. Dermed er også den posisjonen som både Tine og landbruksforvaltningen gjennom 10-15 år har forfektet, ugjendrivelig tilbakevist. Sysselsatt kapital har vist seg å være langt større enn de tidligere estimerer som har vært brukt i reguleringssystemet.

Det er enkelt å gjennomføre markedsmessig tilpassing av kapitalverdimodellens variabler. Det bør imidlertid også vurderes om ikke den tilhørende kapitalgodtgjørelse som skal



kompensere for egenkapitalavkastning i samvirkekonsernet, bør utbetales direkte til de melkebønder som forlater samvirke. Den har prinsipielt sett ikke noe med det uavhengige meieriets virksomhet å gjøre. Videre bør en slik kapitalgodtgjørelse til de melkebønder som ikke får med seg sin kapital ved uttreden av meierisamvirket, i stedet for å bli finansiert av Tines konkurrenter gjennom PU (med endelig betalingsadresse hos norske forbrukere), bli finansiert kollektivt av samtlige melkebønder over omsetningsavgiften. Dette vil gi bedre incitament til riktig fastsettelse, og det ville synliggjøre det faktum at godtgjørelsen er en kompensasjon for at noen mister retten til en kollektivt og solidarisk oppbygget egenkapital i meierisamvirket under monopoltiden, og at den derfor også solidarisk mellom melkebøndene må finansieres kollektivt gjennom næringens omsetningsavgiftsmidler.

Ovenstående er en gjennomgang som viser hvilke faktiske forhold og realøkonomiske prinsipper som må legges til grunn for å forstå ulikheter mellom samvirker og aksjeselskaper, og konsekvenser av dette for prisdannelsen når det skal etableres konkurranse på like vilkår. Dette må legges til grunn for rammebetingelsene i markedsordningen for melk, herunder for kapitalgodtgjørelse til produsenter som velger å levere til andre aktører enn Tine. Det er ikke forenklete virkemidler uten forankring i økonomisk teori og konkurransemessige prinsipper som vil gi konkurranse på like vilkår.

Det er Synnøve Findens klare oppfatning at de forslag til modeller for kapitalgodtgjøring som departementet har fremlagt basert på innspill fra Q-Meieriene, må avvises. I stedet må departementet oppnevne et uavhengig ekspertutvalg som kan foreslå operativ oppfølging av de forslag til konkurransepolitisk kontroll og oppfølging som regjeringens eget Markedsbalanseringsutvalg enstemmig beskrev grunnlaget for i utredningens kapittel 4.7.4. Prinsippene er ferdig utredet, det er kun iverksetting og praktisk oppfølging i forvaltningen som gjenstår å fastsette operative rutiner for. En korrekt fastsatt kapitalgodtgjørelse er et sentralt element i dette, og kan ikke løsrives fra en helhetlig gjennomgang av de konkurransepolitiske prinsipper som må gjelde.

### 3. Innfraktordningen

Som det fremgår av departementets høringsnotat, ref sitater tilknyttet jordbruksoppgjøret i 2016, skulle *"innfraktordningen utredes med sikte på å innføre en ny modell fra 1. juli 2017"*. Dette ble utredet av Landbruksdirektoratet høsten 2016, med alle aktørene i en referansegruppe.

Retningen på utredningen som Landbruksdirektoratet (LD) skulle utføre ble i forbindelse med jordbruksoppgjøret uttrykt slik: *"Mulige alternativer kan enten være å opprette en nullsone for tilskudd eller beholde dagens system med en minimumssats."*

Synnøve Finden deltok i referansegruppen for LDs utredning av nye modeller for innfrakttilskudd, og opplevde at det i stedet for en forventet utredning av behov for utjevning av innfraktkostnader, og konsekvenser for hele verdikjeden fra primærprodusent til



foredlingsledd av de senere års kutt i kostnadsdekning og endrede modeller for fordelings effekter av dette, dreiet landbruksforvaltningens utredning seg mer om å avklare hvilke ulike innfraktmodeller som ville begunstige Q-Meieriene mest.

Norsk landbrukspolitikken innebærer streng regulering av melkesektoren gjennom en kvoteordning og ulike tilskuddsordninger overfor primærprodusenter med formål å spre melkeproduksjonen ut over hele landet av distriktspolitiske årsaker, og for å utnytte landets spredte grovfôrareal gjennom mange relativt små driftsenheter. Det er Synnøve Findens prinsipielle standpunkt at dette reguleringssystemet i melkesektoren medfører at det er samfunnsøkonomisk rasjonelt også kollektivt å besørge den tilhørende råvareproduksjonen innsamlet mest mulig rasjonelt som grunnlag for videreføring. Det er da åpenbart at det i en slik stor logistikkoppgave eksisterer stordriftsfordeler som trekker i retning av naturlig monopol på innfrakt, i det minste regionale slike. Det er få områder i landet hvor det er samfunnsøkonomisk forsvarlig å operere med parallelle systemer for oppsamling av melk fra mange små gårdsbruk, og tilhørende parallelle ruter for innfrakt til meieriindustrien. Etablering av parallelle systemer til markedsregulatorer innfrakt andre steder i Norge enn der det allerede eksisterer, vil være både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Tilgang til råvaren melk på en slik plattform vil derfor også være et vesentlig etableringshinder for konkurranse innen flytende melkeprodukter.

Siden det er tunge, nasjonale landbruks- og distriktspolitiske årsaker til en spredt struktur i primærproduksjonen, bør staten derfor også legge til rette for kollektiv kostnadsdekning av de tilhørende, og nødvendigvis store, innfraktkostnadene. Synnøve Finden er derfor av den oppfatning at innfraktordningen i PU bør sikte på nærmest full kostnadsdekning.

De senere årenes kutt i kostnadsdekning er begrunnet med at det skulle gi incitament til kostnadseffektivitet i innsamling og innfrakt. Det må bero på en misforståelse. Innfrakttilskuddene i PU er såkalte stedsfrakttilskudd. Det betyr at satsene er faste, beregnet for hver kommune med melkeproduksjon, for innsamling og frakt til såkalte basismeierier for mottak av melken. Dette innebærer at den aktøren som forestår innsamling og inntransport av melk, får samme tilskudd enten denne innsamlingen foregår økonomisk optimalt eller ei. Foregår innsamling og transport mer effektivt enn normen bak tilskuddssatsen, får aktøren en gevinst. Foregår dette mindre effektivt enn normen, må aktøren dekke tapet selv. Dette medfører at det økonomiske incitamentet til kostnadseffektivitet i verdikjeden fullt ut er til stede, på samme måte som om det overhode ikke var gitt noe tilskudd, og det var en ren markedsmessig inndekning som måtte til. Det virker som om departementet forveksler stedsfrakttilskudd med kostnadsdekning etter regning, som departementet tidligere benyttet for inndekning av transportkostnader i ulike sektorer. Kostnadsdekning etter regning fjerner alle incitamenter til kostnadseffektivitet, men det er altså ikke tilfelle for stedsfrakttilskudd.

Departementet beskriver innfraktordningen og dens bruk av basismeierier som nært knyttet til noteringspunktet i målprissystemet, og markedsregulatorer forsyningsplikt ut fra dette punktet. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom disse ordningene. Dersom departementet mot formodning skulle oppfatte at denne koblingen utgjør en beskranking for en fornuftig



utforming av innfraktordningen eller andre fraktrelaterte bestemmelser i markedsordningen for melk, bør dette analyseres og oppklares.

Synnøve Finden har som følge av ovennevnte prinsipale standpunkt liten forståelse for at det skal settes tak på innfraktkostnader som kan dekkes over PU-ordningen. Det gjelder selvsagt uavhengig av om dette taket settes i prosent eller i et kronebeløp. Det er som sagt ingen realøkonomisk kostnadsbesparende effekt av et slikt tak, det er kun et spørsmål om kostnadsfordeling, og hvorvidt politikk-påførte høye innfraktkostnader skal dekkes kollektivt gjennom reguleringssystemet. Dersom heller ikke full geografiutjevning mellom bønder skal være et element i Prisutjevningsordningen, er det intet element av full utjevning igjen i dette systemet.

PU-ordningen pålegger alle meieriaktører som henter melk hos melkebønder å foreta full fraktutjevning, dvs. å holde samme pris til melkeprodusent uavhengig av fraktavstand og levert volum. Synnøve Finden må påpeke at også dette er et landbrukspolitisk valg fra samfunnets side som vi har stor forståelse for, men som da nødvendigvis må følges opp med at den samme ordningen besørger kollektiv dekning av de medfølgende kostnadene. Så lenge innfraktordningen kan utformes på en måte som ikke svekker incitamenter til kostnadseffektivitet, mener derfor Synnøve Finden at kostnadsdekningen i ordningen bør sikte på opp mot 100 prosent dekning som tidligere.

Utredningen fra Landbruksdirektoratet er preget av de uklare forutsetninger som departementet la inn i mandatet tilknyttet kostnads-beskrankninger, herunder både 85 pst. kostnadsdekning og en total kostnad på 421,3 mill. kroner. Synnøve Finden forsøkte å medvirke til oppklaring av dette under utredningen, men ble avvist. Departementet synes nå å legge til side beskrankningen på 421,3 mill. kroner. Det er bra, men dermed er satsberegningene i LDs utredning ikke lenger gyldige.

I den foreliggende analysen ligger også forutsetningen om et begrenset tilskuddsnivå til grunn som et bærende premiss som påvirker analysen, f.eks. av hvordan man kan innføre en nullsone i ordningen, noe som var den direkte foranledning til hele utredningen. Uten den meningsløse begrensningen i mandatet ville også utredningens analyse kunnet bli langt mer oversiktlig. Analysen er i dag nærmest utilgjengelig, og når departementet i høringsnotatet endelig setter premisset om 421,3 mill. kroner i samlet tilskudd til side, er utredningen ikke lenger egnet som beslutningsgrunnlag.

Departementet forholder seg da heller ikke til noen grunnleggende drøfting av det primære utredningsformålet om nullsone i satsene, i høringsnotatet. De grunnleggende effektene av ulike måter å innføre nullsone på, blir derfor heller ikke nevnt. I LDs utredning ble tre ulike nullsoner skissert:

- a) Kilometerbasert nullsone
- b) Egenandel pr. melkeprodusent
- c) Egenandel i satsene.



Det vil føre for langt her å belyse drøfting som departementet totalt utelater i sitt høringsnotat. For å illustrere effekten av at departementet ikke før i ettertid setter premisset om 421,3 mill. kroner i totalt innfrakttilskudd til side, siterer vi fra LDs utredning:

*"Forutsatt at dagens tilskuddsnivå skal legges til grunn, må satsene reduseres fra nivået på de oppdaterte innfraktkostnader til dagens tilskuddsnivå på 421,3 mill. kroner. En slik reduksjon i satsene tilsvarer en kilometerbasert nullsone på 51 kilometer i alle kommuner. Landbruksdirektoratet har foretatt beregninger som viser at disse forutsetningene gir en negativ distansedel i mange kommuner og samlet for sone 2. Figur 4.4.1 viser også at distansedelen av innfraktsatsene er relativt liten i flere fylker. Konklusjonen blir derfor at nedskalering til dagens tilskuddsnivå ikke kan skje ved å kun bruke en kilometerbasert nullsone. Vi har derfor ikke utredet denne modellen nærmere."*

Det fremgår klart at vi dermed sitter med en utredning som bygger på en forutsetning om "nedskalering" til 421,3 mill. kroner, som departementet i ettertid har opphevet med en kommentar i høringsnotatet. Det er opplagt at dette ikke kan utgjøre et rasjonelt beslutningsgrunnlag for endring av offentlige forskrifter.

Departementet drøfter heller ikke de effekter en minimumssats for innfrakttilskudd åpenbart medfører. Fra 1.2.2008 ble det innført en minimumssats for innfrakttillegg på 15 øre per liter i innfraktordningen. Dette innebærer at for de kommuner hvor innfrakttillegget i utgangspunktet ble beregnet til under 15 øre per liter ble tillegget forhøyet til 15 øre per liter. Minimumssatsen på 15 øre per liter har stått uendret i perioden fram til 30.06.2016. Fra 1.7.2016 er minimumssatsen på 11 øre per liter.

Ved en minimumssats gis det overkompensasjon for innfrakt fra kommuner der kostnaden er under minimumssatsen, og midlene tas innenfor en gitt ramme fra innfraktdekning i kommuner med høyere kostnader. Dette ser departementet ikke ut til å fange opp i beskrivelsen av modell 3, der de påpeker at en modell med nullsone i satsene vil gi *"relativt høyere kostnadsdekning for de produsentene som ligger lengst unna anleggene"*. At en vesentlig del av denne effekten skriver seg fra at dagens modell, som departementet vil videreføre, overkompenserer motsatt vei, ties det om.

Hvorfor ordningen ble justert slik at det gis overkompensasjon for innfrakt der fraktkostnadene er lavest, er ikke nærmere begrunnet, og heller ikke drøftet. Det som er sikkert, er imidlertid at en minimumssats ble innført etter Melkeforliket, og ga vesentlig økt innfrakttilskudd til Q-Meieriene. Som eksempel skriver LD i utredningen at *"50 prosent av melken i Rogaland produseres i kommuner med minimumssats"*, og at *"Q-meieriene henter en større andel av sitt melkevolum i kommuner med minimumssats"*. Departementet kommenterer ikke dette, og gir i stedet bare uttrykk for at man viderefører modellen med en minimumssats, dog uten å øke denne.

Synnøve Finden konstaterer at innfraktordningen etter dette fortsatt vil overkompensere i områder med lave innfraktkostnader relativt til områder der melkeprodusentene ligger lengst





unna anleggene, og at Q-Meieriene gjennom dette får høyere innfraktdekning enn ellers. Etter vår oppfatning burde man dermed utredet dette videre med sikte på å finne en nøytral måte å modellere innfraktkostnadene på. Synnøve Finden mener innsamling og inntransport av melk til foredling må organiseres samfunnsøkonomisk rasjonelt, og de landbrukspolitiske rammebetingelsene for denne funksjonen må ikke medføre etableringshindringer for konkurranse på flytende meieriprodukter, slik det er i dag.

#### **4. Presisering vedrørende særskilt distribusjonstilskudd**

Vedrørende forslag til endringer i forskriftsbestemmelsene om det særskilte distribusjonstilskuddet konstaterer vi at det foreslås ytterligere endringer. Det er grunn til å merke seg at dette gjøres til slutt i et høringsnotat der høringsnotatets tittel ikke reflekterer et slikt innhold. Det fremgår heller ikke av høringsbrevet at endringer tilknyttet distribusjonstilskuddet er på høring. Det er vanskelig for Synnøve Finden å se bort fra at den manglende redegjørelse for faktiske forhold tilknyttet høringsforslaget kan ha sammenheng med den rettsprosess som pågår om lovligheten av det særskilte distribusjonstilskuddet som staten har praktisert siden 2004.

Det avgjørende i forhold til om disse reglene er i overensstemmelse med EØS-avtalens bestemmelser er hvilke produkter som fortsatt vil være omfattet av det særskilte distribusjonstilskuddet. Opplysninger om dette er utelatt fra høringsnotatet. Vi er overrasket over saksbehandlingen av dette og mener departementet burde behandlet spørsmålet på en mer åpen og transparent måte i tråd med god forvaltningsskikk. En slik redegjørelse ville samtidig avklart om de bestemmelser som departementet innførte fra 1. juli 2016 har medført at det særskilte distribusjonstilskuddet fortsatt har vært gitt i strid med EØS-avtalens bestemmelser.

Med vennlig hilsen

Trond Haug (sign.)

Adm. dir. Synnøve Finden AS