



Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007, Dep  
0030 Oslo

Dato: 20. mars 2017  
Ref: /bs – dok3

### **Høringsvar: endringer i modellene for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring og innfraktsatser i prisutjevningsordningen for melk**

TINE SA viser til departementets høringsnotat av 6. februar 2017. I notatet blir det pekt på tre elementer som foreslås endre eller presisert. Vi er bedt om innspill på følgende elementer:

- Ny modell for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring
- Ny modell for beregning av innfrakttilskudd
- Å justere avgrensningene av distribusjonstilskuddet etter prisutjevningsforskriftens paragraf 8 andre og tredje ledd.

Departementet viser til Meld. St. 11 (2016-2017) som bakgrunn for endringene. Meldingen er i øyeblikket tatt under behandling av Stortinget.

#### **Oppsummering**

Vi konstaterer at begge modeller for spesiell kapitalgodtgjørelse vil oppfylle den hensikt som departementet har skissert. Begge modellene vil kunne bidra til en økning av de samlede kostnader i prisutjevningsordningen for melk, og derigjennom svekke norsk melks konkurransekraft.

Vi advarer spesielt mot et skjønnsmessig element tilsvarende 5 øre ut over det etterbetalingen fra TINE skulle tilsi.

Vi minner om at den samlede konkurransekraften for norsk melk skal styrkes gjennom fremtidige endringer i prisutjevningsordningen for melk.

De foreslåtte endringer for beregning av innfrakttilskudd er i for liten grad geografiutjevne. En nullsone ville gitt mer geografiutjevning for melkeprodusentene, jfr. hensikten med ordningen. Nullsoner er også gjennomført i andre innfraktordninger i jordbruket.

TINE mener også at samtlige meierier som kan ta imot en betydelig andel av melken i sitt nærområde, bør gjøres til noteringspunkt. Dette vil gi lavere kostnader som skal inndeckes via ordningen med innfrakttilskudd.

Vi har ingen merknad til den foreslåtte tilføyelsen i forskriftens § 8

## Beregning av spesiell kapitalgodtgjøring

I omtalen av dagens ordning viser departementet til sitt høringsnotat NILF-rapport 2002-05: *Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår*, samt landbruksdepartementets høringsbrev av 02.09.03 og fastsettelsesbrevet av 04.12.03. Problemstilling knyttet til etterbetaling til TINEs leverandører og forholdet til kapitalavkastning for finansielle eiere omtales i NILF-rapporten i kapittel 8.4.5, og er rimelig lik beskrivelsen i departementets høringsnotat fra 6. februar 2017. I NILF-rapporten fra 2002 heter det: «NILF mener at dette problemet best kan løses gjennom å redusere avgiften (i Prisutjevningsordningen for melk, vår anmerkning) for den konsummelken uavhengige konsummelkmeierier produserer på grunnlag av melk fra egne produsenter tilsvarende kapitalavkastningskravet».

De mer prinsipielle sidene av hvordan kapital og eierutbytte fra samvirkeforetak skal håndteres er omtalt i Ot. Prp. 21 (2006-2007) om samvirkeoven. Justisdepartementet refererer til høringsuttalelser fra instanser som driver virksomhet i konkurranse med samvirkeforetak, og som mener at samvirkeforetak må tilfredstille et fastsatt kapitalavkastningskrav på hele egenkapitalen før eierutbytte. Justisdepartementet konkluderer med: «Departementet meiner at det er uaktuelt å følge opp dette forslaget».

NILF konkluderte med at «kapitalspørsmålet vil bli avklart i overgangen til ny ordning og det bør normalt ikke være behov for beregninger i ettertid som innbefatter kapitalproblematikken». Denne konklusjonen har vært førende for den perioden dagens ordning med spesiell kapitalgodtgjøring har fungert. Det er imidlertid gjort oppdateringer i forhold TINEs kapitalgrunnlag, egenkapitalandel og rentenivå. Oppdateringene har vært årlige siden 2012.

Det heter også i NILFs rapport at: «denne modellen gir grunnlag for lik utbetalingspris både til Tines og uavhengige aktørers produsenter. Eventuelt høyere utbetalingspris fra uavhengige aktører må funderes i mer effektiv foredling».

I denne sammenheng minner vi om endringene i de konkurransepolitiske tiltakene 1. juli 2007 der det ble innført en generell kompensasjon for anvendelse av melk gjennom redusert avgift/økt tilskudd for meieriselskaper utenfor TINE-gruppen. Dette tilskuddet utgjør per i dag 27 øre/liter anvendt melk. Fra 1. juli ble det åpnet for at alle meierier utenfor TINE-gruppen kan få et distribusjonstilskudd på inntil 0,50 Kr/liter for konsummelk og fløte. Tilskuddet har en samlet årlig økonomisk ramme på 57,5 millioner kroner.

Utvikling i utbetalinger til de konkurransepolitiske tiltakene i prisutjevningsordningen for melk fra 2006 til 2016, mill. kr												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 *	Merknad
Generell korreksjon	0,0	21,9	50,2	50,5	50,6	55,4	58,0	57,2	62,2	66,8	65,6	Differenserte avgifter/tilskudd
Midlertidig tiltak	0,0	10,4	23,5	23,4	23,3	12,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	" for Synnøve Finden, Q-meieriene (01.07.07-30.06.11)
Distribusjonstilskudd	19,7	29,9	32,6	34,3	35,6	39,4	44,9	39,5	41,1	41,6	41,2	Særskilt distribusjonstilskudd
Kapitalgodtgjørelse	14,2	14,6	16,7	19,4	23,0	22,9	22,5	23,1	24,0	24,3	24,4	Spesiell kapitalgodtgjørelse
Avkorting i tilskudd	0,0	0,0	0,0	-0,7	-1,2	-0,6	0,0	-0,3	-0,6	-1,1	-0,8	
<b>Sum netto utbetalt</b>	<b>33,8</b>	<b>76,7</b>	<b>123,0</b>	<b>126,9</b>	<b>131,2</b>	<b>129,1</b>	<b>125,4</b>	<b>119,5</b>	<b>126,7</b>	<b>131,6</b>	<b>130,5</b>	
* Foreløpige tall												

De konkurransepolitiske tiltakene er nærmere forklart i SLFs rapport av 30.10.2012 "Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk", bl.a. i kap. 2.3.

I høringsnotatet fra Landbruks- og matdepartementet vurderes dagens ordning å ha gitt en sats for spesiell kapitalgodtgjøring som i hovedsak har ligget høyere enn utbetalingene fra TINE. Imidlertid konkluderer departementet med: *I de siste årene har modellen imidlertid ikke klart å fange opp den utviklingen som har skjedd når det gjelder*

*utbetalingene fra TINE industri. Departementet mener dette viser klare svakheter ved modellen. Disse svakhetene peker i retning av at man bør søke å finne andre måter å fastsette satsen for spesiell kapitalgodtgjøring på:»*

Vi finner det noe påfallende at problemstillingen knyttet til modellen først aktualiseres når TINEs etterbetaling overstiger «akkorden» som årlig fastsettes for TINE industri. De årene dette ikke har vært tilfelle har det i realiteten skjedd en verdioverføring fra prisutjevningsordningen for melk til eierne av foretak som kan påberope seg ordningen. Dette kan på sitt vis brukes som argumentasjon til fordel for høringsnotatets formulering om: *å koble modellen for beregning av satsen for spesiell kapitalgodtgjøring mer direkte til utbetalingene fra Tine Industri (...), gi en enkel modell som dekker konkrete utfordringer knyttet til å legge til rette for konkurranse om melkeprodusentene». I motsatt retning må vi understreke at en slik kobling gir riskofritak for støttemottaker i forhold til effekter av effektivisering, innovasjoner og god styring av TINEs industrivirksomhet. Risikofritaket gjelder også for leverandører av melk til slike foretak, og for TINEs eiere og leverandører vil det ikke være mulig å oppnå en relativ fordel gjennom industrielle forbedringer. I realiteten eliminerer forslaget en konkurranseparameter.*

Departementet foreslår to ulike modeller basert på TINEs etterbetaling. Begge modellene vil kunne bidra til en økning av de samlede kostnader i prisutjevningsordningen for melk, og derigjennom svekke norsk melks konkurransekraft.

Vi vil spesielt advare mot er det som fremkommer i det følgende: *«For å sikre at det er tilstrekkelig insentiv til å skifte meieri for melkeprodusentene, vil departementet legge inn en skjønnsmessig justering av spesiell kapitalgodtgjøring. Departementet foreslår at satsen for spesiell kapitalgodtgjøring skjønnsmessig settes 5 øre høyere enn de satsene som i utgangspunktet følger av modell 2.»* Dette vil ikke påvirke valg av melkemottaker for bonden så lenge det ikke er spesifisert at dette skal utbetales leverandør. Vi minner igjen om NILF rapporten fra 2002 hvor det står: *Eventuelt høyere utbetalingspris fra uavhengige aktører må funderes i mer effektiv foredling». Vi erkjenner at en slik skjønnsmessig påplussing kan være et insentiv til å kontrahere melkeprodusenter. Vi mener dette bør være styrt av behov, og ikke av tilskuddsmuligheter.*

TINE har videre bragt i erfaring at Landbruks- og matdepartementet har bedt landbruksdirektoratet evaluere de konkurransefremmende tiltakene med frist 1. juni 2017. Dette er en oppfølging av evalueringen fra 2011-2012. I rapporten fra det daværende Statens landbruksforvaltning ble det konkludert med at de *«evaluerte konkurranserettede tiltakene har fungert etter forutsetningene, og anbefaler at tiltakene videreføres med noen justeringer»*. Statens landbruksforvaltning anførte også i sin rapport fra 2012: *SLF registrerer videre at det ikke har blitt noen flere utfordrermeierier i perioden, samt at konkurransen utenfra, i form av importert av melkeprodukter har økt i perioden.* Vi vil bemerke at importøkningen har vært tiltakende i perioden etter 2012. Det er derfor viktig å styrke konkurransekraften til norsk melk og den samlede norske meieriindustri. Vi minner om Innst. 385 S (2014-2015), hvor det heter: *Komiteen mener en må legge vekt på ytterligere tilpasninger for å styrke konkurransekraften til norsk melk ved framtidige gjennomganger av prisutjevningsordningen.»* Vi vil også bemerke at Stortinget i 2016 besluttet å avvikle eksportstøtte til meieriprodukter fra utgangen av 2020. I Innst. 412 S (2015-2016) heter det: *«Komiteen viser til Stortingets tidligere vedtak, og støtter at en begynner utfasingen av eksportsubsidier for ost, og at de frigjorte midlene benyttes til å styrke konkurransekraften for andre produkter»*. Departementet anslår at forslaget om endring i den spesielle kapitalgodtgjøringen *«potensielt medføre en belastning på i underkant av 25 millioner kroner på prisutjevningsordningen for melk»*. Vi kan vanskelig

se at dette, isolert sett, bidrar til å styrke konkurransekraften til norsk melk og meieriprodukter.

Behovet for å styrke konkurransekraften for norsk melk og norske meieriprodukter fremkommer også i Landbruks- og matdepartementets brev av 21. februar 2017 til Nærings- og fiskeridepartementet. Brevet er skrevet med referanse til EFTAs overvåkningsorgans henvendelse fra desember 2016. Der heter det: "*The fact that Norway only use tariffs on these products, has in some periods led to low competitiveness for dairy industries located in Norway producing dairy products covered by protocol 3, as flavoured yoghurt*". Departementets erkjennelse av at norsk melk og meieriindustri periodevis har svak konkurransekraft bør medføre varsomhet slik at ikke ytterlig svekkelse oppstår.

TINE vil påpeke at i perioden 2006-2016 har de årlige utbetalingene fra prisutjevningsordningen for melk økt med nær 100 millioner kroner. Samlet i perioden er det benyttet om lag 1,25 milliarder kroner for å fremme konkurransen for meieriprodukter. Slik ordningen fungerer representerer dette også et samlet tap av konkurransekraft mot importerte produkter. I Meld. St. 11 (2016-2017) slår regjeringen fast at «*importen av meierivarer er økende*». Dette bør tilsi at den samlede økonomiske rammen for bruk av konkurransefremmende i prisutjevningsordningen for melk ikke kan økes, men heller nedtrappes over tid.

### **Modell for beregning av innfrakttilskudd**

TINEs svar på de foreslåtte endringene i modellen for innfrakttilskudd er knyttet til tre forhold:

1. Hensikten med inntransporttilskudd er geografiutjevning
2. Valg av noteringspunkter er av betydning for inntransportkostnadene og dermed også for geografiskompensasjonen
3. Modell for enkeltsatser må gjennomgås.

TINE legger til grunn at konkurransepolitiske tilskudd defineres spesielt og derfor bør holdes utenom denne delen av prisutjevningsordningen og ikke påvirker valg av modell.

Den gjennomsnittlige innfraktkostnaden varierer over landet og mellom meieriselskaper. Det framgår av høringsdokumentet at departementet anbefaler at om lag 80 prosent av de totale innfraktkostnadene skal dekkes over prisutjevningsordningen.

Kostnadene ved å hente inn melk fra melkeprodusenter langt unna meieriet, er høyere enn kostnadene ved å hente inn melk fra melkeprodusenter nær meieriet. Innfrakttilleggets hensikt er å redusere/fjerne forskjellen. Det sikrer melkeprodusentenes attraktivitet for meieriindustrien.

Modellen for beregning av innfrakttillegg påvirker i hvilken grad tillegget er utjevnende.

1. En ordning med en prosentvis lik kostnadsdekning forminsker, men fjerner ikke kostnadsmessige ulikheter ved innhenting av melk. Effektenes størrelse og merkbarhet øker med andelen av innfraktkostnadene som må dekkes av melkeprodusentene. I LMDs forslag er det 20 prosent.

2. En ordning med nullsone, hvor nullsonen er representert ved en lik «egenandel» per melkeprodusent ved innhenting av melk, vil gi best geografiutjevning.
3. En ordning med minstesats forsterker ulikhetene i attraktivitet for melkeprodusenter med avstand til basismeieri. For inntransport fra noen melkeprodusenter, vil tilskuddet kunne bli høyere enn den totale kostnaden ved inntransporten.

Fram til juli 2016 har innfraktdekningen vært om lag 95 prosent av kostnadene, dvs svært nær full kostnadsdekning. Fra juli 2016 er kostnadsdekningen om lag 80 prosent.

Av de modellene Landbruksdirektoratet har vurdert, anbefaler LMD en oppdatering av gjeldende modell. Dvs en modell som er basert delvis på prosent og på minstesats. Modellen brukes således til å sørge for at melkeprodusenter med lang vei til meieriet er systematisk mindre attraktive enn melkeprodusenter med kortere vei til meieriet. Modellen stimulerer også til at meieriselskapet med den korteste gjennomsnittlige inntransporten får en økonomisk fordel. Hvis TINEs transporter blir relativt sett underkompensert påvirker dette TINE råvare sin basispris, og melkeoppkjøret til samtlige norske bønder blir lavere enn det ellers ville blitt.

TINE ser at andre løsninger ville forsterket den uheldige effekten ytterligere, som modellen med økt minstesats som også er utredet av Landbruksdirektoratet (modell 4). TINE har forståelse for valget, som innebærer en oppdatering av eksisterende modell. TINE vil anbefale en løsningen som gir sterkest geografiutjevning.

Landbruksdirektoratet har laget en tabell som forteller hvilket tilskudd hver av de to aktørene som henter melk hos melkeprodusentene vil motta i gjennomsnitt i de vurderte modellene. TINE mener et slikt oppsett er irrelevant og misvisende. Dette handler ikke om tilskudd pr meieriaktør, men om innfraktutjevning mellom melkeprodusenter. En relevant sammenligning kunne vært inntransportkostnader per liter melk, fratrukket tilskuddet. En slik tabell kunne vært en indikasjon på om modellen treffer rett på inntransportkostnader.

Som markedsregulator har TINE v/ TINE Råvare, ansvar for å samle inn melken og fordele den. Melken transporteres alltid direkte til bestemmelsesmeieri, enten det er et noteringspunkt, et annet TINE-anlegg enn noteringspunktet melken hører til i, eller et anlegg som tilhører en annen aktør.

TINE har ikke gjennomført en fullstendig vurdering, men mener at alle anlegg som kan ta imot betydelige mengder av melken fra sitt nærområde, bør være noteringspunkt. Det vil si, uavhengig av om det er markedsregulator, uavhengig av hvem de kjøper melk fra og hvem anlegget. Dette vil gi flere fordeler:

- Inkludering av flere aktører fører til at gjennomsnittlig avstanden inntransportdekningen omfatter blir noe kortere
- Ekskludering av de minste meieriene vil redusere behovet for overføringstransport mellom noteringspunkt og mottaksmeieri
  - Overføringstransporten og dertil hørende kostnader blir ikke borte for aktører og anlegg som er noteringspunkter. Tilbud og etterspørsel etter melk skal balanseres til enhver tid, og innebærer uansett at alle anlegg mottar melk med tilknytning til flere noteringspunkter

- Man minimerer mulighet for relativ underdekning/overdekning ved transport inn til en aktør som ikke er et noteringspunkt
  - Hvis kun TINEs anlegg er noteringspunkt vil man i noen tilfeller få en relativ overdekning/underdekning ved transport til en annen aktør. Hvem som har gevinsten ved en relativ overdekning eller tapet ved en relativ underdekning vil variere avhengig av hvem som transporterer og eventuelle regulatoriske forhold.

En potensiell ulempe ved at alle store anlegg er noteringspunkter oppstår når TINE må hente melk i området rundt et noteringspunkt som ikke er et TINE-anlegg og som har tilstrekkelig med egne leverandører. I slike tilfeller må TINE kjøre melken ut av noteringspunktets område og kan få noe økte overføringskostnader.

En grense for hvilke anlegg som gjøres til noteringspunkt kan for eksempel settes ved 3 mill. liter melk årlig.

I Landbruksdirektoratets rapport er det lagt ved beregnede satser pr kommune etter modell 1. Det er den modellen LMD anbefaler.

Beregningsmetoden gir noen underlige endringer, som:

- Fredrikstad (fra 16 til 20 øre) og Hvaler (fra 32 til 9 øre). Differansen har snudd selv om bilen må forbi Fredrikstad for å komme til Hvaler
- Spydeberg (fra 29 til 18 øre) og Askim (fra 32 til 47 øre). Dette er nabokommuner
- Hemsedal (fra 42 til 38 øre) og Gol (fra 36 til 40 øre). Melka fra Hemsedal kjøres forbi Gol for å komme til anlegget på Sem.


TINE mener det er nødvendig med en grundig gjennomgang av beregningsmetoden. Det er også mulig å gjennomgå behovet for en sats pr kommune eller om satsområdene kunne vært annerledes. Det viktige her er imidlertid gode beregninger.

### **Presisering av prisutjevningforskriftens paragraf 8**

Vi har ingen merknad til den foreslåtte tilføyelsen i forskriftens § 8.



Johnny Ødergård  
Direktør, TRM



Bjørn Strøm  
Leder, P&S