



Mottaker
Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2016/0039-2

Saksbehandler: Erlend Smedsdal
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 11.03.2016

Høringsuttalelse - forenkling av prisutjevningsordningen for melk

Konkurransetilsynet viser til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev 29. januar 2016 vedrørende forenkling av prisutjevningsordningen for melk. Høringsfristen er satt til 11. mars 2016.

Nærmere om høringsforslagene

Av høringsbrevet fremkommer det at Stortinget har bedt regjeringen om å foreta en helhetlig gjennomgang og vurdering av markedsordningen for melk, herunder en særskilt gjennomgang og vurdering av prisutjevningsordningen, der målet må være å legge til rette for økt konkurranse innenfor den norske melke- og meierivaresektoren. Flertallet i næringskomiteen i Stortinget oppfatter at *"konkurransen innenfor den norske melke- og meierivaresektoren fortsatt gjennomgående er svak. Det er fortsatt slik at en aktør, på de aller fleste områder, har en dominerende rolle. Flertallet mener at det er forbrukerinteressene som i siste instans vil bære ulempene med mangelfull konkurranse, gjennom lavere effektivitet i foredlingen, mindre produktbredde og færre innovasjoner, og med et antatt høyere prisnivå."*

Med utgangspunkt i gjennomgangen til Landbruks- og matdepartementet (LMD) av prisutjevningsordningen fremmes det en rekke forslag til endringer i ordningen.

Eksportstøtten på merkevareost som i dag skjer gjennom prisutjevningsordningen foreslås faset gradvis ut frem til 2020. Stortinget har bedt om at utfasing av eksportstøtte til landbruket blir gjennomført innen 2020, noe som vil være i tråd med WTOs vedtak av 19. desember 2015. Som et avbøtende tiltak for at prisstøtten til eksport av merkevareost tas bort foreslår LMD at prisutjevningsgruppene yoghurt og fersk ost slås sammen til en produktgruppe og at avgiftene som har blitt lagt på disse gruppene fjernes gradvis i løpet av to år.

I høringsforslaget legges det frem to alternativer til reduksjon i antall hoved- og biproduktgrupper i prisutjevningsordningen. I dagens ordning er det tolv prisgrupper og sju biproduktgrupper. Det første alternativet innebærer en reduksjon til sju prisgrupper og fire biproduktgrupper, mens det i alternativ to er foreslått en reduksjon til fire prisgrupper og tre biproduktgrupper. I begge alternativene er det lagt vekt på å slå sammen grupper der det er markedsmessig samhörighet, eksempelvis gruppene for ferske oster og yoghurt. Videre at grupper der det er liten omsetning, slik som geitemelksprodukter og enkelte industrigrupper, slås sammen med andre større grupper.

Det foreslås videre å redusere innfrakttilskuddene for melk slik at disse vil dekke ca. 80 prosent av kostnadene ved innfrakt. I dagens ordning dekker tilskuddene ca. 95 prosent av innfraktkostnadene.

De konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen foreslås videreført. Det vises til endringene som ble gjort i disse ordningene i 2013, og at disse skal evalueres på nytt i 2018. Det foreslås likevel en endring i form av at det særskilte distribusjonstilskuddet som gis til Q-meieriene for flytende meieriprodukter blir gjort selskapsnøytralt fra 1. juli 2016. Tilskuddet kan bare gis til selskaper som Tine ikke har bestemmende innflytelse over og som har vesentlig høyere distribusjonskostnader enn Tine.

Konkurransetilsynets merknader til høringsforslaget

Overordnet om prisutjevningsordningen

Prisutjevningsordningen blir i høringsnotatet beskrevet som et landbrukspolitisk virkemiddel som har til formål å utjevne prisene på melk som råvare til ulike anvendelser for å kunne realisere jordbruksavtalens målpris, uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Et annet viktig hensyn med ordningen er å sikre konkurranse i meierisektoren. Gjennom å ilegge en betydelig avgift på lite prissensitive produkt som yoghurt og melk der det tradisjonelt har vært lite eller ingen import, og gi tilskudd til mer priselastiske og lagringsdyktige produkter som smør, hvitost og tørrmelk gir dette i sum et større produksjonsvolum til den målprisen som er satt. I høringsnotatet foreslås det vesentlige endringer i prisutjevningsordningen.

Konkurransetilsynet vil peke på at prisutjevningsordningen har et betydelig omfang med ca. 1,5 milliarder kroner i avgifter og tilskudd. Tilskuddene og avgiftene i ordningen er til dels av betydelig størrelse og får dermed direkte betydning for forbrukerpriser på meierivarer. Tilsynet vil også bemerke at 617 millioner kroner av totalt 1545 millioner kroner som ble krevd inn i avgifter i 2014 ble brukt til andre formål enn å gi tilskudd til prissensitive produkt.

LMD har gjort oppdaterte vurderinger av verdien prisutjevningsordningen har for melkebøndernes inntekter, og har kommet til at verdien ligger mellom 700 til 1000 millioner kroner. LMD peker på at disse beregningene er beheftet med usikkerhet, blant annet knyttet til volumutvikling og konkurranseintensitet etter en avvikling av ordningen.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning ville det vært ønskelig at det ble foretatt en helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen, herunder en overordnet analyse av de positive og negative virkningene av ordningen for meierinæringen, landbruksnæringen og samfunnsøkonomisk. Det ville også vært naturlig å vurdere om det finnes alternative virkemidler til prisutjevningsordningen som kan gi en mer effektiv oppfyllelse av de landbrukspolitiske målene som prisutjevningsordningen skal bidra til. En slik helhetlig gjennomgang av prisutjevningsordningen har ikke vært foretatt de senere årene.

Endringer i avgifter og tilskudd

Konkurransetilsynet kan ikke se at høringsnotatet inneholder overordnede vurderinger av hvordan avgifts- og tilskuddssatsene bør endres når utgiftene til merkevareost til eksport bortfaller og utgiftene til inntransport reduseres. Ifølge tabell 1.1 på side 9 i høringsnotatet utgjør de nevnte endringene en reduksjon i utgiftene i ordningen på ca. 250 millioner kroner når endringene er fullt implementert.

LMD beskriver på side 8 i høringsnotatet at prisutjevningsordningen i økonomisk forstand er en innenlandsk prisdifferensiering hvor lite prissensitive produkter ilegges avgift, mens prissensitive produkter mottar tilskudd. Med et slikt utgangspunkt skulle man anta at reduserte

tilskudd ville føre til en nedgang i avgiftene for alle avgiftsbelagte produktgrupper, eventuelt kombinert med en økning i tilskuddene i tilskuddsgruppene. Den foreslåtte endringen om å fjerne hele avgiften på yoghurt og fersk ost, mens det ikke foreslås noen reduksjon for ikke smakssatte flytende produkter til dagligvare, fremstår ikke som et resultat av slike prinsipper.

Konkurransetilsynet kan ikke se at det er nærmere redegjort for hvilke andre hensyn som er vektlagt, eller hvilken vekt disse er tillagt. Tilsynet etterlyser en nærmere beskrivelse av hvilke prinsipper som benyttes for å fastsette avgiftene og tilskuddene i ordningen.

Tilskudd til eksport av merkevareost

Den produksjonsstimulerende effekten av ordningen er forsterket av at det gjennom ordningen også gis betydelige tilskudd til produksjon av merkevareost til eksport. For året 2014 ble det gitt tilskudd på 1,33 kroner per liter for 120 millioner liter melk som ble benyttet til merkevareeksport av ost. Dette medførte en utgiftspost for ordningen på ca. 170 millioner kroner.

Konkurransetilsynet stiller seg positiv til at tilskuddene til prisgruppen merkevareeksport av ost gradvis skal fases ut. Tilskuddene til denne gruppen har ikke stimulert til økt konkurranse i de norske meierimarkedene, og har heller ikke på annen måte kommet forbrukerne til gode, samtidig som tilskuddene har utgjort en vesentlig utgiftspost i ordningen. Endringen kan gi grunnlag for en reduksjon i prisene på meieriprodukter.

Allmenngjøring av distribusjonstilskudd

Konkurransetilsynet stiller seg positiv til å gjøre distribusjonstilskuddet på 50 øre per liter melk Q-meieriene får gjennom prisutjevningsordningen allment. Endringen vil medføre mer like konkurranseforhold mellom Tines konkurrenter, både hva gjelder dagens konkurransesituasjon og konkurransen mellom etablerte og nye aktører om å tilby nye produkter og innovasjoner innenfor flytende meieriprodukter.

I forbindelse med LMDs evaluering av de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen i 2012/2013 ble det foretatt oppdaterte beregninger av markedsaktørenes distribusjonskostnader for flytende meieriprodukter. Beregningene viste at Tine fremdeles har en betydelig kostnadsfordel knyttet til distribusjon av flytende meieriprodukter, både sammenlignet med Q-meieriene og Rørosmeieriet. Dette indikerer etter tilsynets oppfatning at tilskuddet også i årene fremover vil bidra til å fremme konkurransen i markedene for flytende meieriprodukter.

I produktgruppen ikke smakssatt melk hadde Tine ifølge høringsnotatet i 2014 en markedsandel på 80,4 prosent, og Tine har også tilsvarende eller høyere markedsandeler for andre typer flytende meieriprodukter som fløte og yoghurt. Tines høye markedsandeler for de flytende produktene indikerer at konkurransen i disse markedene fortsatt er svak. Distribusjonstilskuddet på 50 øre per liter melk er målt i kroner per liter det største av de tre konkurransefremmende tilskuddene i prisutjevningsordningen. Etter tilsynets vurdering vil allmenngjøringen av tilskuddet gjøre det merkbart mer attraktivt å etablere virksomhet innen produksjon av flytende meieriprodukter. Allmenngjøringen av tilskuddet kan således bidra til å øke sannsynligheten for en styrket konkurransesituasjon i produktmarkeder som ikke smakssatt melk, smakssatt melk og yoghurt.

Innfrakt av melk

Innfrakt av melk utgjorde i 2014 en av de største utgiftspostene i prisutjevningsordningen med en kostnad på 480 millioner kroner. Konkurransetilsynet stiller seg positiv til LMDs forslag om å redusere kostnadsdekningen for innfrakt av melk fra dagens situasjon der ca. 95 prosent

av kostnadene dekkes, til ca. 80 prosent. Konkurransetilsynet er enig i at en større egenandel vil kunne gi sterkere insentiv for meieriselskapene til å drive inntransportvirksomheten mer kostnadseffektivt enn i dag.

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

Mottaker
Landbruks- og matdepartementet

Postadresse
Postboks 8007 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@lmd.dep.no