

Landbruks- og matdepartementet

postmottak@lmd.dep.no

Nils-Oyvind.Bergset@lmd.dep.no

Vår dato: 11.3.2013
Vår ref.: 2013-312.1
Deres dato: 1.2.2013
Deres ref.: 12/356
Kopi: Stortingets Næringskomité

Høringsuttalelse – forslag til justeringer i prisutjevningsordningen for melk.

NHO Mat og Drikke viser til høringsbrev av 1. februar 2013 med høringsnotat av 29. januar og utkast til endringsforskrift.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) bygger i høringsnotatet på SLFs evaluering av de konkurransepolitiske tiltakene i PU, offentliggjort i Rapport-nr: 22/2012 av 31.10.2012. Departementet legger dessuten til grunn at Regjeringens formål med disse tiltakene ved innføringen i 2007, vedtatt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 77 (2006-2007), per definisjon skal regnes som oppnådd:

"Regjeringen mente at disse tiltakene samlet sett ville legge godt til rette for økt konkurranse i markedet for meierivarer innenfor forutsigbare rammer. Ved å dimensjonere avgifter og tilskudd slik som foreslått, ble Tine BA som dominerende aktør, stilt overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører. Dette var i seg selv et sterkt og virksomt konkurransepolitisk tiltak."

NHO Mat og Drikke mener at dette utgangspunktet for departementets høringsnotat er mangelfullt. Vi kan ikke se at dette utgjør et egnet grunnlag for å evaluere konkurransesituasjonen i meierimarkedet slik Stortingets vedtak etter vår oppfatning forutsatte. Hvorvidt de konkurranserettede tiltakene etablerer *"en strengere økonomisk akkord"* for Tine *"relativt til andre aktører"*, må jo evalueres i kombinasjon med hvorvidt den grunnleggende råvareprisen på melk er fastsatt konkurransenøytralt, og dermed hvorvidt den er egnet til å etablere like konkurransevilkår som basis for konkurranserettede tiltak som ytterligere skal fremme konkurransen.

Hverken SLF eller LMD har gjort forsøk på å evaluere melkeprisen som Tine som dominerende aktør og markedsregulator fastsetter. Det er bare gjennom en grundig evaluering det vil være mulig å kvalitetssikre at denne prisen etablerer reelt like råvarekostnader som grunnlag for de konkurrerende foredlingsvirksomhetene innenfor og utenfor meierisamvirket. Så lenge en slik analyse mangler, kan vi ikke se at det er grunnlag for å trekke slike konklusjoner som landbruksmyndighetene synes å gjøre.

Så lenge denne vurderingen mangler, er det altså vår oppfatning at det ikke er grunnlag for å hevde at de tiltakene som ble iverksatt på skjønnsmessig grunnlag etter melkeforliket i 2007 virkelig har gitt det resultatet som var tilsiktet. NHO Mat og Drikke var og er av den oppfatning at forutsetningen om evaluering etter 5 år nettopp hadde som formål å få en faglig kvalifisert vurdering av dette forholdet, dvs. hvorvidt det er tilstrekkelig marginrom for å kunne investere og oppnå lønnsomhet innenfor de enkelte produktsegmenter som PU-gruppene etablerer.

Vår generelle posisjon med krav om konkurranse på like vilkår er fremholdt gjennom hele evalueringen, jf. vedlagte innspill til SLF i brev av 17.9.2012 og 24.10.2012.

Rammebetingelser som gir grunnlag for råvareleveranser til konkurransedyktige priser, er like viktig for meieriindustrien som annen foredlingsindustri. Med Tines posisjon i råvaremarkedet for melk, er det derfor vesentlig at tilgangsprisen på melk underlegges en offentlig regulering. I dag står Tine helt fritt til å fastsette melkeprisen til andre aktører (noteringsprisen) under målprisens maksimalnivå uavhengig av hva Tine selv tar ut av markedet gjennom sine egne ferdigvarepriser. Tine står også fritt til å sette basispris på melk til bonde samt ulike tillegg som betaling for kvalitet og ulike verdistoffer i råvaren (protein, fett) uten at disse priskomponentene reflekterer tilsvarende råvareverdier på biprodukter i PU. Dette er en situasjon som ikke er forenlig med forutsetningen om like vilkår.

I tillegg til den manglende evalueringen av riktig og reelt lik pris på råvaren melk, mener NHO Mat og Drikke at evalueringen har feil og mangler både i tallgrunnlag og analyser, og at dette har medført misvisende konklusjoner også vedrørende de økonomiske resultater hos Tines konkurrenter. Det er bl.a. helt nødvendig for å kunne evaluere konkurransesituasjonen i meierivirksomheten at de berørte selskapenes sidevirksomheter og andre ekstraordinære poster blir skilt ut i regnskapsanalysen. Dette ble påpekt av oss i møter under evalueringen, men SLF har likevel ikke gjort dette, og LMD tar heller ikke hensyn til denne mangelen.

Evalueringsrapporten fokuserer ensidig muligheter for å avkorte de feilrettingstilskudd som ved melkeforliket ble gitt til uavhengige meierier, og synes ikke å legge vekt på det faktum at Tine etter 15 år med konkurranse:

1. fortsatt er en svært dominerende aktør i så godt som alle produktgrupper og markeder,
2. har tredoblet sitt resultat etter at de konkurransepolitiske tiltak ble satt inn i 2007, og
3. har i perioden etter inngåelse av melkeforliket mer enn doblet sine investeringer i anlegg, linjer og marked.

Spørsmål om hvordan dette kan henge sammen med forutsetningen om en "strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører", og hvordan dette ytterligere vil slå ut i forhold til uavhengige aktørers fremtidige konkurransekraft, er ikke berørt. Det vises for øvrig til rapporten "Evaluering av konkurransepolitiske tiltak i prisutjevningsordningen for melk - Kommentarer til rapport fra SLF"¹, der konklusjonene samsvarer godt med NHO Mat og Drikkes egen vurdering av svakhetene ved SLFs evaluering.

¹ Rapport utarbeidet januar 2013 av professorene Trond Bjørnenak (NHH), Espen Moen (BI), Christian Riis (BI) og Nils-Henrik Mørch von der Fehr (UiO).

Konkurransopolitiske tiltak må være enkle, forutsigbare, permanente, rettferdige og transparente. Grunnprinsippet i reguleringsordningen er at uavhengige aktører skal kunne etablere lønnsom virksomhet innenfor en eller flere av PU-ordningens produktgrupper, og at alle aktører skal ha tilgang på råvare til reelt lik pris. Slik er det ikke i dag.

Inntil en tilstrekkelig tilgangsprisregulering og øvrige nødvendige tiltak² kan sikre like konkurransevilkår, må de konkurranserettete tiltakene som ble innført med melkeforliket, gjelde for samtlige av Tines konkurrenter som var omfattet av dette. Som påpekt i vårt brev av 24.10.2012 til SLF, må derfor de konkurranserettete tiltakene ha et slikt volum at reelt like konkurransevilkår oppnås.

Som vi lenge har fremholdt, må like konkurransevilkår, både når det skal realiseres gjennom reelt lik tilgangspris på melk som råvare, og gjennom andre konkurransepolitiske tiltak, bygge på en realistisk estimering av markedsmessige foredlingskostnader, herunder kapitalkostnader basert på nødvendig kapitalbinding i foredlingsvirksomheten til gjenanskaffingsverdi, og et markedsmessig avkastningskrav som gjør det mulig å finansiere denne kapitalen.

De konkurranserettete tiltakene må betraktes som feilrettingstiltak som skal kompensere for manglende like vilkår i et umodent konkurransemarked. Ut fra ordningens premisser og formål, er det langt lettere å begrunne bruk av midler til å reparere manglende like vilkår, enn at ordningen årlig gir tilskudd til store kvanta TINE Jarlsbergost til eksport, finansiert av avgifter som må betales av norske forbrukere.

Likevel er situasjonen i dag som følger:

- Dagens spesielle kapitalgodtgjørelse til uavhengige meierier som henter melk hos egne melkeprodusenter er utilstrekkelig. Dette skyldes både at beregningen av denne godtgjørelsen klart undervurderer kapitalkostnadene og at den kun gis ved kjøp direkte fra bonde, selv om problemstillingen med kapitalavkastning i melkeprisen i mangel av tilgangsprisregulering også gjelder prisen ved kjøp fra Tine.
 - Beregningen av relevante kapitalkostnader må bygge på gjenanskaffelsesverdi og et reelt krav til kapitalavkastning, dersom en konkurransenøytral tilgangspris på melk skal gi like investeringsincentiver. Like vilkår må bety at alle skal ha lik mulighet til fremtidig avkastning på investert kapital. Departementets forslag som ikke inneholder noen prinsipielle endringer i ordningen, står derfor i motstrid til hvordan NHO Mat og Drikke mener ordningen må innrettes.
- Dagens særskilte distribusjonstillegg er resultatet av varierende ordninger som var historisk knyttet til Q-Meierienes situasjon ved oppstart. I dagens situasjon er konkurranseulempen på distribusjon i særlig grad tilknyttet behovet for mellomfrakt. Med sin arv fra det tidligere salgsmonopolet under Riksoppgjøret, sitter Tine i dag som dominerende aktør med en historisk anleggsstruktur som gir vesentlige konkurransefortrinn på fraktkostnader, særlig fra produksjonsanlegg til distribusjonssentral. Inntil en fungerende konkurransesituasjon er etablert, der Tines konkurrenter er store nok til å ha tilsvarende anleggsstruktur som Tine, vil det derfor

² Korrekt tilgangsprisregulering gir riktig melkepris ved kjøp fra Tine. Ved kjøp fra egne melkebønder må kapitalelementet i Tines pris til bonde kompenseres gjennom et særskilt tilskudd på varig basis. Andre nødvendige tiltak vil være knyttet til Tines dominerende posisjon og historisk betingede anleggsstruktur som følge av salgsmonopolet i det tidligere Riksoppgjøret. Varighet for slike konkurranserettete tiltak vil avhenge av hvordan konkurransesituasjonen utvikler seg.

være behov for en ordning som utligner den historisk betingede fordelene Tine har overfor alle eksisterende aktører som er omfattet av melkeforliket. Riktig dimensjonering vil variere mellom ulike produkter.

- o LMDs forslag om redusert sats og ingen utvidelse av produktomfanget, fremstår som ubegrunnet. Når satsene for innfrakttilskuddet i PU er økt med 39 % gjennom en femårsperiode (til tross for færre henteplasser), er det for oss uforståelig at man skjønnsmessig reduserer distribusjonstillegget med 25 %.
- Differensierte avgifter og tilskudd i PU med sats 25 øre/liter melk, er av daværende regjering og av Stortinget begrunnet med behovet for å stille Tine overfor "*en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører*", dvs. som en ren konkurransepolitisk ordning. Vi er enige med LMD i at en indeksjustering ikke ville bygge på noe prinsipielt faglig grunnlag. Faktum er imidlertid at Tine i evalueringsperioden har investert 8,5 milliarder kroner, mens konkurrentene ikke opplever overskudd som kan forsvare tilsvarende investeringer. Dette er en sterk indikasjon på at Tine står overfor en lempeligere økonomisk akkord relativt til konkurrentene, ikke en strengere. Det er da vanskelig å forstå at departementet ikke ser behov for å styrke det eneste konkurransepolitiske tiltaket som skal utgjøre en positiv stimulans til økt konkurranse.

NHO Mat og Drikke viser til tidligere utredninger "Like vilkår - Prinsipielle og praktiske betraktninger om fastsettelse av pris på melk som råvare"³, og "På like vilkår - Overvåking av marginskvis i markedet for meieriprodukter"⁴, og som bygger videre på tidligere utredninger utført på oppdrag for NHO Mat og Drikke basert på Stortingets mål om like vilkår. Begge utredningene løfter frem investeringsperspektivet og Tines mulighet til opportunistisk adferd. Ved å se bort fra dette perspektivet, og heller ikke analysere Tines reelle kapitalkostnader, er det vår oppfatning at departementet, i stedet for konkurranse på like vilkår, legger til rette for at Tine kan bygge sin dominerende posisjon videre ut.

LMDs forslag til endringer i de konkurranserettete tiltakene, som sågar ligger på eller under de utilstrekkelige minimumsforslag som SLF foreslo, vil ikke etablere like konkurransevilkår i meierimarkedet. I stedet styrkes Tine både i dagens marked og ikke minst i det grunnlaget som legges for fremtidig konkurranse. Tines konkurrenter tappes for konkurranse- og innovasjonskraft. Det er forbrukerinteressene som i siste instans vil bære ulempene ved dette, gjennom lavere effektivitet i foredlingen, mindre produktbredde og færre innovasjoner, og med et antatt høyere prisnivå som følge av en gjeninnføring av et melkemonopol.

NHO Mat og Drikke er bekymret over at LMD ikke synes å registrere at Tine vesentlig har styrket sin posisjon i meierimarkedet både nå og fremover. **Ingen av de uavhengige meieriselskaper har hatt eller har evne til å investere i den takt Tine har gjort i perioden etter at melkeforliket ble inngått.** Både ut fra Tines egne vurderinger og vårt skjønn, er det all grunn til å forvente en langt mer konkurransekraftig og enda mer dominant aktør i tiden fremover. I en slik situasjon er det ikke akseptabelt at LMD starter opp med en nedtrapping av uavhengige meieriers rammevilkår. Vi er redd for at dette er begynnelsen på slutten til en nødvendig innenlands konkurranse til Tine. Ved en relansering av Tine-monopolet vil forbrukernes krav til mangfold og innovasjon kun bli tilfredsstilt gjennom importkonkurranse.

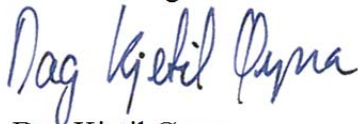
³ Rapport utarbeidet september 2012 av professorene Trond Bjørnenak (NHH) og Nils-Henrik Mørch von der Fehr (UiO.)

⁴ Notat utarbeidet 21.6.2010 av professor Trond Bjørnenak (NHH).

NHO Mat og Drikke anmoder LMD om å sette inn nødvendige midlertidige ordninger som gir uavhengige meierier den midlertidige kompensasjon de trenger, samtidig med at evalueringsprosessen gjøres mer grundig. Det må i evalueringsprosessen også tas hensyn til ovennevnte perspektiver og problemstillinger. Vi oppfordrer i denne forbindelse departementet til å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe blant de berørte aktører og deres organisasjoner, forsterket med økonomifaglig ekspertise slik det har blitt gjort tidligere. Arbeidsgruppens mandat bør være innrettet på å finne varige ordninger i tråd med prinsipper som er nedfelt innenfor andre sektorer som i senere tid er blitt konkurranseutsatt.

NHO Mat og Drikke bidrar gjerne aktivt til å finne varige løsninger innenfor en sektor som er svært viktig både for norsk landbruk og for norsk matforsyning, og der matindustrien møter stadig sterkere importkonkurranse ikke minst på RÅK-området.

Vennlig hilsen
NHO Mat og Drikke



Dag Kjetil Øyna

Vedlegg: brev til SLF datert 17.9.2012 og 24.10.2012

Statens landbruksforvaltning

Sendes per e-post:

postmottak@slf.dep.no

Elsebeth.Hoel@slf.dep.no

Vår dato	17.09.2012
Deres dato	21.05.2012
Vår referanse	201209-312.1-DKØ
Deres referanse	201212516-6/515.0

Evaluering av PU-ordningen – konkurransepolitiske tiltak 2012.

NHO Mat og Drikke viser til den epost vi sendte til SLF 21.06.2012 om evalueringen, samt referatet fra møtet den 22.06.

Det er viktig for våre bedrifter at evalueringen dekker alle elementer i mandatet, og at man vurderer den samlede virkning for aktørene. Vi vil derfor med dette utdype noe av det vi mener SLF må vurdere i evalueringen.

Mål

Målet med markedsordningen for melk er

- å legge forholdene til rette for konkurranse og økte investeringer i norsk meierinæring, slik at produktmangfold og forbrukertilfredshet øker
- å bidra til å gi mulighet for RÅK-industrien til å konkurrere med importerte varer

Konkurransepolitiske tiltak må være enkle, forutsigbare, permanente, rettferdige og transparente.

Markedsordningen må sikre rammevilkår som gir:

- Rimelig risikonivå - gjennom forutsigbarhet
- Konkurranse på like vilkår (lik råvarekostnad) - gjennom åpenhet og kontroll av markedsregulators faktiske prisdiskriminering
- Trygghet for råvareleveranser til konkurransedyktige priser gjennom hele verdikjeden.

Dagens markedssituasjon

Tine er fortsatt dominerende, og ingen nye aktører har etablert seg etter 2004

Det er dårlig lønnsomhet i de fleste segmenter (ingen eller lite penger til innovasjon og markedsføring)

Skal selskapene utvikles og nye aktører kunne komme til, slik at det etableres en reell konkurranse, må selskapenes rammevilkår styrkes vesentlig.

Kontroll og innsyn – riktig tilgangspris og etterprøvbar prisdiskriminering

NHO Mat og Drikke er av den oppfatning at det er nødvendig med kontroll fra sektormyndighetenes side. Markedsordningen for melk skal besørge konkurransenøytral tilgang til råvare for alle melkeanvendelser. Markedsregulators noteringspris er ikke en likevektspris for kjøp og salg i et normalt marked, og må derfor kontrolleres. Av hensyn til bondens inntektsdannelse gjennomfører markedsregulator i tillegg en kraftig prisdiskriminering på råvareprisnivå ved

hjelp av satsene i PU-ordningen. Faktisk tilgangspris på råvaren melk til ulike anvendelser er derfor ved kjøp fra Tine lik noteringspris pluss/minus avgifter/tilskudd i PU. Endelig prisdiskriminering avgjøres gjennom markedsregulators sluttbrukerpriser. Denne må også kontrolleres, målt opp mot intensjonen med de offentlige prisdiskrimineringssatsene i PU. Kontrollen må være transparent slik at aktørene får sikkerhet for like vilkår.

Konkurransesituasjonen mot utlandet.

PU-ordningen er en integrert del av markedsordningen for melk, og omfatter også meieri-produkter som er innsatsfaktorer for viderebearbeidingsindustrien, herunder meieriprodukter som inngår som råvarer i viderebearbeidede produkter uten, eller med svært svakt, importvern, dvs. de såkalte RÅK-varene. For slike produkter er norsk næringsmiddelindustri særlig sårbar for misforhold mellom råvarekostnader i Norge kontra verdensmarkedet.

Grensevernet for både meierivarer og ferdigvarer inneholdende meieriråvarer og satsene i PU-ordningen er tilpasset hverandre. Endringer i PU-ordningen vil derfor påvirke konkurranse-situasjonen både for meieribedriftene og for RÅK-industrien.

Konkurransesituasjonen innenlands

Tines dominerende posisjon som markedsregulator og deres historikk fra det tidligere salgs-monopolet gjør det fortsatt aktuelt med særskilt konkurransepolitisk stimulering av etablering og videre oppbygging av lønnsomme konkurrenter i markedet. Det er derfor etter NHO Mat og Drikkes oppfatning fortsatt behov for å videreføre differensierte PU-satser som legger Tine en strengere økonomisk akkord relativt til Tines konkurrenter.

Særskilt kapitalgodtgjørelse

Siden melkebøndene gjennom Tine eier mesteparten av norsk meieriindustri, og denne industrien er organisert som samvirke, kan bonden få nødvendig avkastning på sin investerte kapital utbetalt over melkeprisen. En slik kryssubsidiering fra kapitalavkastning til råvarepriser gir store ulemper for konkurrenter av meierisamvirket.

Dagens kapitalgodtgjørelse er for lav til å kunne dekke opp melkebøndernes avkastning gjennom forhøyet melkepris og etterbetaling.

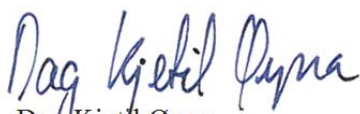
Aktørene blir dermed utsatt for et dobbelt avkastningskrav.

Kapitalgodtgjørelse må vurderes for alle aktører.

Distribusjonsulemper.

Ulemper knyttet til at Tines konkurrenter ikke kan etablere samme anleggsstruktur som Tine, og at Tines distribusjonssystem var lukket da markedsordningen ble åpnet for konkurranse, må det kompenseres for overfor samtlige av Tines konkurrenter ut fra de ulike ulemper disse stilles overfor.

Med vennlig hilsen
NHO Mat og Drikke


Dag Kjetil Øyna

Statens Landbruksforvaltning
[Klikk her for adresse.](#)
[Klikk her for postnummer og sted](#)

Vår dato 24.10.2012
Deres dato
Vår referanse KM
Deres referanse

Sendes på mail
postmottak@slf.dep.no

Evaluerings av PU.

NHO Mat og Drikke viser til nedenstående og vedlagte innspill til evalueringen. Det vises videre til våre merknader til referatet fra det første møtet, også vedlagt. Avslutningsvis vises det til møtet i referansegruppen 20.09.2012, der Dag Kjetil Øyna i all hovedsak fremførte og gjentok disse posisjonene. Beklageligvis er det ikke mulig for oss å være tilstede på møtet 24.10.2012. Våre merknader fremsettes derfor skriftlig.

For ordens skyld vil vi fra NHO Mat og Drikke understreke vår generelle posisjon med krav om konkurranse på like vilkår. Rammebetingelser som gir grunnlag for råvareleveranser til konkurransedyktige priser både for meieriindustrien og for RÅK-industrien, står sentralt i denne forbindelse. Slik tilgang til råvare må være undergitt konsistent offentlig styring. Norsk verdikjede for mat er avhengig av balanse og sammenheng i reguleringspolitikken på dette området.

Som fremført er det spesielt avgjørende for NHO Mat og Drikke at evalueringen legger til grunn at alle de konkurranserettete tiltakene innenfor PU må vurderes for samtlige av TINEs konkurrenter. Dimensjoneringen kan variere, men siktemålet må være å skape reelt like konkurransevilkår på samtlige produktområder. Med en markedsregulator som etter 15 år med ulike konkurranseregimer for melk fortsatt har en dominerende posisjon i hele verdikjeden, er det minimum behov for både differensierte PU-satser, distribusjonstilskudd og kapitalgodtgjørelse på alle produktområder. Ingen av de ulempene som utfordrerne møter ved etablering av et fungerende konkurranseregime, kan isoleres til kun enkelte produktområder eller delmarkeder.

NHO Mat og Drikke forventer at våre innspill til evalueringen, her fremlagt på nytt, blir reflektert i SLFs rapport.

Med vennlig hilsen
NHO Mat og Drikke

Knut Maroni
Adm. direktør