



Synnøve Finden AS
Postboks 478
1411 Kolbotn
Telefon +47 23 33 44 00
Telefax +47 23 33 44 01

Oslo, 20.03.2013

Landbruks- og matdepartementet

postmottak@lmd.dep.no

Høringsuttalelse - forslag til justeringer i prisutjevningsordningen for melk

Det vises til høringsbrev av 1. februar 2013 (deres ref. 12/356-) med høringsnotat av 29. januar og utkast til endringsforskrift, der frist for skriftlige høringsinnspill er satt til 18. mars.

Synnøve Finden AS viser til høringsuttalelser fra NHO Mat og Drikke og fra Hovedorganisasjonen Virke, datert henholdsvis 11.03.2013 og 13.03.2013, og stiller seg i sin helhet bak begge disse. For ordens skyld hitsettes de likelydende hovedkonklusjonene i disse uttalelsene:

"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 [og Virke] 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 tilfredsstillet gjennom importkonkurranse.*

NHO Mat og Drikke [og Virke] 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."

Begge hovedorganisasjonene fremhever altså det faktum at Tines konkurrenter tappes for konkurranse- og innovasjonskraft. Manglende marginrom i foredlingsleddet medfører økonomiske resultater som ikke gir grunnlag for å møte Tines investeringstakt verken i fysiske anleggsmidler eller i merkevarebygging. Når meieridriften i Synnøve Finden analyseres fremkommer en alt for lav inntjening til å vedlikeholde våre markedsandeler på merkevaren gulost, som til tross for betydelig innovasjon har falt fra 20% til 12% på få år. Resultatene forsværer heller ikke nødvendige produktivitetsfremmende investeringer. Tine har i løpet av de siste fem årene brukt betydelige midler til både markedsføring og anleggsinvesteringer. I Synnøve Finden er vi derfor sterkt bekymret for hvordan dette vil påvirke fremtidig konkurranse fra den allerede dominerende aktøren.

I møter med LMD i forkant av SLF sitt evalueringsarbeid, i referansegruppemøtene under selve evalueringen til SLF og i møter med LMD i etterkant av evalueringen, har vi hele tiden fremhevet at en analyse av hvor virksom konkurransen i meierimarkedet er må ta utgangspunkt i meieridrift alene. For Synnøve Finden sin del betyr det at inntjening fra sidevirksomheter på alt fra Pizza til Juice må ut av sammenligningstallene. Det samme må engangseffekter fra salg av bygninger og andre aktiva som ikke berører meieridrift. Når landbruksmyndighetene unnlater å legge et rendyrket meieriperspektiv til grunn for evalueringen, betyr det at man forutsetter at eierne skal akseptere at positiv inntjening på andre produktområder skal benyttes til krysssubsidiering av svake meieriresultater. Ved å hevde at konkurransesituasjonen er tilfredsstillende basert på en slik plattform, forutsetter myndighetene at eierne også satser videre selv i en situasjon hvor meierivirksomheten går i null eller minus, fordi man har lyktes å etablere sidevirksomheter som er vellykkede. Dette er urealistisk, og konkurranse på slike premisser vil ikke være økonomisk bærekraftig.

Synnøve Finden understreker videre at det såkalte melkeforliket fra 2007 var en helhet med tre hovedpilarer:

- En pragmatisk pakke med umiddelbare konkurransepolitiske tiltak som kompensasjon for manglende konkurranse på like vilkår
- En evaluering etter 5 år, med sikte på en faglig basert analyse av de konkurransepolitiske tiltakene i lys av Stortingets beslutninger siden 1995-96 om konkurranse på like vilkår.
- Tilbaketrekking av pågående og varslede rettssaker mot staten som følge av dette.

Slik Synnøve Finden oppfattet forliket skulle dette etablere et permanent nedre gulv for nødvendige feilrettingstiltak, som grunnlag for videre investeringer i meierivirksomhet utenfor meierisamvirket frem til en evaluering også basert på erfaringer med forlikets virkemidler kunne foreligge. Ikke på noe tidspunkt var det uttrykt fra statens side at den forutsatte evalueringen skulle sette Stortingets beslutning om konkurranse på like vilkår ut

av kraft. Det er derfor med betydelig undring vi registrerer LMDs posisjon, uttrykt slik i høringsnotatet (pkt. 3.1):

"Departementet legger til grunn Stortingets forutsetninger om at det var de konkurransepolitiske tiltakene som ble endret i 2007 som skulle evalueres. Resultatene av evalueringen viser at målet fra 2007 om å legge ytterligere til rette for konkurranse i markedet for meierivarer nås. Tines konkurrenter har bedre økonomiske resultater og større markedsandeler. Generelt er det nå ro i sektoren og stabile rammevilkår for aktørene.

Prinsippene bak ønsket om å øke konkurransen i melkesektoren ligger fast. Fra 2007 har en valgt å gjennomføre dette gjennom en rekke særskilte konkurransepolitiske tiltak innenfor prisutjevningsordningen for melk gjennom å stille den dominerende aktøren overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører. Departementet mener at resultatene viser at dette har vært en riktig vei å gå. Departementet legger SLFs evaluering til grunn for det videre arbeidet."

Synnøve Finden stiller spørsmålsteget ved LMDs formulering av det de kaller "Stortingets forutsetninger". I stedet for forutsetningen om "konkurranse på like vilkår" (en formulering verken LMD eller SLF benytter i evalueringen) setter LMD nå opp et uspesifisert "ønske om å øke konkurransen". Synnøve Finden har lagt til grunn at Stortinget for snart 20 år siden både vedtok lovendringer og ellers foretok beslutninger som forplikter staten til å legge til rette for konkurranse på like vilkår. Å forsøke å redusere dette til et "ønske om økt konkurranse" nesten 16 år etter at omleggingen ble implementert, og når flere aktører har investert tungt i tiltro til denne, er ikke tillitvekkende.

Synnøve Finden mener Stortingets beslutninger i denne perioden kun gir mening dersom de bygger på en kumulativ logikk. Det må bety at Stortingets tilslutning til tiltakene i det såkalte melkeforliket i 2007 ikke på noen måte skulle "devaluere" det sentrale premisset om "like vilkår" ved at de konkurransepolitiske tiltakene skulle kunne erstatte dette fundamentet. Tvert i mot må forutsetningen om "like vilkår" ligge i bunnen, og de konkurransepolitiske tiltakene komme på toppen. Hvis ikke vil resultatet bli vilkårlig og helt ut prisgitt den utilstrekkelige konkurransenøytralitet som verdens skjeve gang hadde bragt det norske melkemarkedet frem til i 2007, da begge de nye konkurrentene til det tidligere salgsmonopolet sto overfor store underskudd og mulig opphør av virksomheten. Følgelig må en ansvarlig evaluering også innebære hvorvidt øvrige rammebetingelser i markedet er konsistente med konkurranse på like vilkår, når man skal evaluere de siste konkurransepolitiske tiltakene.

LMDs unnlatelse av å evaluere de konkurransepolitiske tiltakene i lys av forutsetningen om like vilkår, bryter etter vår oppfatning både med flere beslutninger i Stortinget og med premissene i forliket selv. Det er etter Synnøve Findens oppfatning pr definisjon umulig å evaluere om de konkurransepolitiske tiltakene har stilt Tine overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører, med mindre man som grunnlag for en slik evaluering av

disse tiltakene også medtar en grundig fagøkonomisk analyse av om rammebetingelsene forøvrig tilfredsstiller premisset om like vilkår.

Det er uomtvistet at det viktigste enkeltelementet i rammebetingelsene for konkurranse i meierisektoren er tilgangsprisen for råvaren melk, som utgjør ca 2/3 av produksjonskostnadene for gulost. Videre er det pr. dato heller ikke omtvistet at melkeprisen i et vertikalt integrert produksjonssamvirke som Tine også vil bære i seg avkastning på den egenkapitalen som bonden har investert i foredlingsvirksomheten. Enhver melkepris i Tine-konsernet vil følgelig tendere mot å være overvurdert. Likevel har LMD gitt Tine anledning til fritt å sette melkeprisen for andre aktører, så fremt de bruker samme pris i sin interne prissetting i konsernet. LMDs avvisning av gjentatte krav om en fagøkonomisk analyse av tilgangsprisen på melk som råvare står derfor i direkte motstrid til Stortingets enstemmige understreking av at konkurranse på like vilkår innebærer at alle aktører må ha lik mulighet til å forrente de langsiktige investeringer som må gjøres for å etablere fungerende konkurranse i meierisektorens foredlingsledd¹. Dette er åpenbart ikke mulig dersom Tines konkurrenter må kjøpe råvaren melk fra Tine til en pris som også bærer i seg avkastning på hele eller deler av Tines foredlingskapital. Da blir konkurrentene stilt overfor et dobbelt avkastningskrav for også å kunne forrente egen foredlingskapital.

Problemstillingen med egenkapitalavkastning i melkeprisen, også kalt patronasje på fagspråket, har de senere årene vært gjort til gjenstand for prinsipiell utredning og erfaringsbasert estimering utført av Norges fremste økonomiprofessorer på området. Synnøve Finden viser til en rekke rapporter fra professorene Trond Bjørnenak (NHH), Thore Johnsen (NHH), Espen Moen (BI), Christian Riis (BI) og Nils-Henrik Mørch von der Fehr (UiO) på oppdrag fra både NHO Mat og Drikke (tidl. NBL) og Hovedorganisasjonen Virke. Samtlige av rapportene er tidligere oversendt til departementet, og de seneste rapportene er vedlagt Virkes høringsuttalelse. Rapportene vedlegges derfor ikke her. Rapportene konkluderer imidlertid entydig klart med behovet for å sikre konkurranse på like vilkår gjennom korrigering av kapitalfeilen i meierisamvirkets melkepris, tilgangsprisregulering for å fastsette riktig pris på råvaren også i fremtiden, og marginkontroll på produktgruppenivå for å hindre konkurranseskadelig krysssubsidiering og marginskvis. Kapitalfeilen estimeres til hele 100 øre/liter melk for gulost, basert på offentlig kjent informasjon om Tines nye meieri på Jæren, men professorgruppen understreker behovet for reell verdivurdering til gjenanskaffingsverdi for sysselsatt kapital som ledd i videre validering og gjennomføring av regulering og kontroll.

Betydningen av riktig tilgangspris på essensielle ressurser for etablering av konkurranse på like vilkår, er kjent fra en rekke andre sektorer som i den senere tid er blitt deregulert og konkurranseutsatt, herunder kraft, jernbane og telesektoren. Dette er ikke kun et

¹ Jf. Innst. S. nr. 345 (2000-2001), kap. 2.8: "Forutsigbarhet og langsiktige avkastningsmuligheter er en forutsetning for å få nyinvesteringer i foredlingsindustrien, og derigjennom økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet. "

engangstema for kalibrering av nye rammebetingelser. Behovet vil bestå så lenge en dominerende aktør i sektoren besitter tilstrekkelig markedsrett og/eller kontroll med ressursen til at denne kan diktere prisen og dermed påføre sine konkurrenter marginskvis og/eller foreta annen konkurranseskadelig markedsadferd. Dette er åpenbart tilfelle for Tine. Synnøve Finden har derfor forventet at en fagøkonomisk analyse som viste at Tine påfører konkurrentene en for høy tilgangspris på melk, ville bli fulgt opp av en utredning av et nytt regulerings- og kontrollregime for denne tilgangsprisen, slik det ble gjennomført i 2000 etter at det ble avdekket at Tine hadde belastet Synnøve med klart for høy melkepris i forhold til de priser Tine selv tok ut på sine sluttprodukter².

Riktig tilgangspris på råvaren melk, og tiltro til at dette vil vedvare, er helt avgjørende for å gjennomføre investeringer i produksjonskapasitet og merkevarebygging som skal gi grunnlag for lønnsom virksomhet i en periode på minimum 20-30 år.

- Synnøve Findens primære krav er derfor at det iverksettes en tilstrekkelig fagøkonomisk nøytral evaluering av tilgangsprisen på melk som råvare, og tilhørende regulerings- og kontrollregime.
- I tillegg må de konkurransepolitiske tiltakene forsterkes og utvides i påvente av utredning og forventet iverksetting av reguleringsregimet for tilgangsprisen. Dette innebærer at Synnøve Finden må få:
 - Tilsvarende særskilt kapitalgodtgjørelse som Q-Meieriene. Denne ordningen må følgelig utvides til også å omfatte kjøp av melk fra Tine.
 - Tilsvarende distribusjonstilskudd som Q-Meieriene. Dette betyr et tilskudd fastsatt på basis av samme beregningsprinsipper som for Q-Meieriene, og med en volumavgrensning som på samme måte som for Q-Meieriene reflekterer en forventet volumvekst basert på dagens produksjonskapasitet. Som illustrasjon på nødvendig omfang av en slik utvidelse av ordningen, viser vi til at en volumgrense på 150 mill. liter melk (15 mill. kg gulost) og en antatt sats på 1/3 av Q-Meierienes eksisterende sats vil bety en økonomisk ramme på 30 mill. kroner og et oppstartnivå på om lag 20 mill. kroner.
 - Fortsatt differensierte avgifter/tilskudd, med økt sats fra dagens 25 øre/liter, for å sikre en strengere økonomisk akkord for Tine for å utligne meierisamvirkets markedsdominans som følge av tidligere salgsmonopol.

Synnøve Finden vil avslutningsvis også gi sin tilslutning til Q-Meierienes konstatering av følgende i deres høringsuttalelse som vi har fått tilgang til:

² Om dette kontrollregimet i markedsordningen for melk uttalte flertallet i Næringskomiteen i Innst. S. nr. 345 (2000-2001) at: " Flertallet mener økt åpenhet om konkurransebetingelser, som priser og øvrige vilkår, er avgjørende i et slikt konkurranseregime. [...] Flertallet vil særlig peke på at prisutjevningsordningen og etterkontrollen av denne er en avgjørende konkurransepolitisk og forbrukerpolitisk rammebetingelse som det er viktig at de ulike aktørene har tillit til.

"Vi anser det foreliggende forslag til justeringer i prisutjevningen til å være et løftebrudd i forhold til det forliket som ble inngått mellom Staten og Q-Meieriene i 2007. Søksmålet Q-Meieriene, i 2006, hadde tatt ut mot Staten ble trukket som en direkte følge av at det ble inngått et forlik mellom partene, som skulle sikre Q-Meieriene permanente rammevilkår. Foreliggende forslag til justeringer i prisutjevningen innebærer en avkortning og ikke en forbedring av Q-Meierienes rammevilkår, hvilket etter vår mening innebærer et brudd med de forutsetningene som vi la til grunn da vi trakk søksmålet mot Staten i 2007."

Synnøve Finden er enig i at LMDs høringsutkast med forslag til nedtrapping av de konkurransepolitiske tiltakene, uten å ha utredet hvorvidt eksisterende tilgangspris på melk og øvrige kompenserende tiltak virkelig etablerer konkurranse på like vilkår, representerer et løftebrudd i forhold til de forutsetningene som melkeforliket i 2007 var tuftet på, og som skulle utgjøre et permanent nedre "gulv" for feilrettingstiltakene. Som Q-Meieriene vil dermed også Synnøve Finden varsle at selskapet vil måtte vurdere helheten i forliket, og de forpliktelser selskapet inngikk, på nytt, og på det grunnlaget ta stilling til hvordan selskapet i fremtiden kan arbeide med å sikre lønnsom drift basert på gjennomførte investeringer, og i tillegg utvikle selskapet videre.

Med vennlig hilsen

Synnøve Finden AS

Lars Tretteteig