

Statens Landbruksforvaltning
postmottak@slf.dep.no

Landbruks- og matdepartementet
postmottak@lmd.dep.no

Vår dato	16.05.2013
Deres dato	22.03.2013
Vår referanse	2013312.1/DKØ
Deres referanse	201300503-3/515.1

Høringsuttalelse: forslag til endring av forskrift om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør

Tilleggsmerknad til høringsuttalelse: forslag til justeringer i prisutjevningsordningen for melk

Vi viser til høringsbrev av 22.mars 2013 fra Statens Landbruksforvaltning, ref også høringsbrev av 1. februar 2013 fra Landbruks- og matdepartementet.

NHO Mat og Drikke vil først og fremst fremheve at det er viktig med konkurransenøytralitet og forutsigbarhet for alle aktører innen verdikjeden for melk og meieriprodukter. Dette gjelder for melkeprodusenter, meieriindustri og RÅK-industrien. Prisutjevningsordningen for melk spiller en avgjørende rolle i dette bildet. Denne ordningen skal etablere prisdiskriminering til fordel for bonden, selv i et konkurransemarked uten et meierimonopol. Skal et marked allokere ressursene på en kostnadseffektiv måte, må aktørene stå overfor like vilkår, og de må ha lik og tilstrekkelig informasjonstilgang.

Konkurransenøytralitet – like vilkår

Kravet om likebehandling og like vilkår er begrunnet utfra et verdiskapningshensyn; konkurranse på like vilkår gir størst mulig verdiskapning. Dersom noen aktører stilles overfor dårligere vilkår enn andre, risikerer man at de ikke blir i stand til å utvikle og drive sin virksomhet, til tross for at de har bedre produkter eller er mer kostnadseffektive enn sine konkurrenter. Når det gjelder melk som råvare, er kravet om like vilkår knyttet til at de som driver foredling skal ha fri tilgang til melk til én og samme pris.

Forannevnte prinsipper må være oppfylt for at prisutjevningsordningen skal bestå. Det er dessuten avgjørende for at det skal være ro rundt prisutjevningsordningen at myndighetene (LMD/SLF) bidrar til rett forståelse av ordningen; en selvfinansierende ordning betalt av forbrukerne; ikke av melkeprodusentene. På møte i Bransjeforum for melk i SLF 22.4.2013 ble det vist til brev av 22.3.2013 fra Synnøve Finden til Landbruks- og matdepartementet, der det ble reist spørsmål ved, og bedt om kommentarer til, de feilaktige påstander som

Norges Bondelag har fremsatt ikke minst i media. Departementets representant i Bransjeforum, Nils-Øyvind Bergset, hadde et todelt svar; dels ville brevet bli behandlet som del av høringsinnspillene, og dels ville det bli gitt svar på brevet gjennom landbruks- og matministerens tale på Tines årsmøte.

NHO Mat og Drikke må konstatere at vi ikke kan se at Synnøve Findens brev er tatt inn blant høringsuttalelsene på departementets høringssider. Vi ber om at det blir gjort snarest mulig.

Vi kan heller ikke se at landbruksministerens årsmøtetale til Tine ga noen informasjonen som kan oppfattes som relevante svar eller merknader til de problemstillinger som Synnøve Finden har reist i sitt tilleggsbrev til høringen. Vi ber derfor om at departementet, som grunnlag for vurdering av både endringer i PU-forskriften og forestående satsendringer, opplyser nærmere om hvilke forhold i ministerens tale som vi ble spesielt oppfordret til å merke oss.

På generelt grunnlag vil NHO Mat og Drikke også påpeke at det ikke bør være slik at bedrifter eller andre som henvender seg til departementet, skal måtte høre ministerens tale til andre aktørers årsmøter for å få signaler, merknader eller svar på sin henvendelse.

Forutsigbarhet for alle aktører innen verdikjeden for melk og meieriprodukter

Vi opplever det som svært lite tilfredsstillende at vi som aktør i prisutjevningsordningen blir stilt overfor å måtte avgi en høringsuttalelse på premisser som ennå ikke er endelig fastlagt:

«Dersom LMD med virkning fra 1. juli 2013 vedtar endringer i forskrift om prisutjevningsordningen for melk av 29. juni 2007 nr. 832 (prisutjevningsforskriften) som avviker fra høringsforslaget, kan det medføre at SLF må foreta endringer i forhold til vedlagte forslag.»

«SLF vil følge nøye med på eventuelle endringer fra prognoseutvalget i kumelk prognosene frem mot tidspunktet for vedtak av satsene. Dersom det blir endringer i prognosene, kan det få konsekvenser for nivået på satsene.»

«SLF vil frem til vedtakstidspunktet vurdere om mer oppdaterte prognoser tilsier at det bør gjøres endringer i likviditeten. En likviditetsendring vil kunne gi endringer også i avgifter og tilskudd.»

Dette er krevende selv i "normalår", siden endringer under jordbruksforhandlingene kan komme i form av "føringer" på prisdiskrimineringen tilknyttet uttak av endret målpris. I år er det i tillegg slik at Landbruks- og matdepartementet har sendt endringer i PU-forskriften på høring, med forslag til endringer i de konkurranserettete tiltakene. Dette er kritiske tiltak for å reparere manglende like vilkår i meierimarkedet, og den foreliggende uavklarte situasjonen påfører uavhengige aktører ekstremt risiko og usikkerhet ift. Lønnsom drift. Dette innebærer en unødvendig vanskeliggjøring av de uavhengige aktørenes situasjon generelt, og mulighetene til å vurdere optimal markedsbetjening det kommende år spesielt.

Likebehandling må være en bærebjelke i prisutjevningsordningen

Prisutjevningsordningen er et selvfinansierende system, hvor hoved-effekten er innenlandsk prisdiskriminering i dagligvaremarkedet, betalt av norske forbrukere. Hvert år, stabilt gjennom mange år, har det blitt samlet inn ca 1,6 mrd kr ved å avgiftsbelegge konsummelk, yoghurt, fløte, ferske oster og mysoster. De seneste to årene er ca 25 pst. av disse inntektene brukt til prisnedskrivninger innenlands i dagligvaremarkedet, i hovedsak på modnet ost og fløte til smør. 75 pst. av inntektene i prisutjevningsordningen er brukt til konkurransepolitiske tiltak: prisnedskrivning til RÅK industrien (ost, fløte til smør og tørrmelk), eksportrestitusjon (Jarlsberg), fraktutjevning og andre konkurranserettede feilrettingstiltak.

Skal prisutjevningsordningen bestå som system, er det avgjørende at likebehandlingsprinsippet overholdes. For å påpeke noen «sprengkrefter» i dagens system tillater vi oss å stille noen spørsmål:

- Er det likebehandling når eksportrestitusjon (i hovedsak til Tines Jarlsbergost) legges inn under produktgrupper i hovedmelkeanvendelsen, mens andre konkurransepolitiske tiltak klassifiseres som felleskostnader?
- Er det likebehandling når konkurransepolitiske tiltak overfor uavhengige meierier blir evaluert og omtalt nærmest som "ekstraordinære utgifter", mens andre konkurransepolitiske tiltak bare videreføres uten kommentar; f.eks eksportrestitusjon til Jarlsbergost (med dobbelt forbruk av midler) som bare automatisk blir videreført?
- Er det likebehandling når produkter som konkurrerer i samme kategori får forskjellig avgiftsbelastning; Skyr belastes med en avgift pr beger som er nesten det tredobbelte av det et tilsvarende beger med yoghurt belastes med? Er det ikke viktig for PU totalt i denne sammenheng å vurdere hvorvidt innovasjoner og vellykkede lanseringer av produkter med større melkeforbruk bak solgt kvantum enn de øvrige i samme kategori, bør undergis en elastisitetsbasert evaluering som ved behov også kan medføre at mulige nye grupper opprettes i PU?
- Er det likebehandling når innfrakttilskuddet indeksreguleres årlig, mens andre frakttilskudd, som for øvrig flere uavhengige meierier sågar er utestengt fra, ikke reguleres; f.eks. har frakttilskuddet til Q-Meieriene hatt samme sats pr liter siden 2007, mens innfrakttilskuddet har økt med 39 % i samme periode? Bør ikke alle tilskudd i PU vurderes med sikte på et virkeområde som bidrar til reduserte konkurranseulikheter?
- Er det likebehandling når effektivitet i distribusjonsleddet til en aktør inndras, mens manglete effektivitet i innfrakt hos Tine belønnes med indeksregulering til tross for vesentlig strukturforbedring i form av færre henteplasser?

Prisfastsettelsen av produksjonsverdien for fløte er avgjørende for en riktig melkekalkyle, men må likevel veies mot RÅK-industriens behov.

Ved tilrettelegging for konkurranse i meierisektoren i 1996 drøftet en partssammensatt gruppe forskjellige alternativer for fastsettelse av produksjonsverdien for fløte. Arbeidsgruppen vurderte fløte"overskudd" som ble benyttet til produksjon og konkluderte med at aritmetisk gjennomsnittlig inntjening for fløte anvendt til konsum og fløte anvendt til smør, skulle utgjøre produksjonsverdien for fløte. Senere ble dette erstattet av en fastsatt produksjonsfløteverdi, forutsatt at denne ble lagt til grunn for prisdifferensiering mellom produkter med varierende fettinnhold. Produksjonsverdien for fløte spiller en vesentlig rolle i de forskjellige produktkalkylene og i prisdifferensieringen i prisutjevningsordningen. Alle satser i PU må tilpasses til skift i etterspørselen, og de må følges opp i praktisk prisdannelse dersom ordningen skal fungere konkurransenøytralt. Det er betimelig å stille spørsmål om dagens produksjonsverdi for fløte er markedstilpasset, og om fløte i de forskjellige gruppene i prisutjevningsordningen er rettpriset; spesielt i betraktning av dagens etterspørsel og betalingsvillighet for fløtebaserte produkter.

Vi tillater oss også å nevne at uavhengige meieriselskaper, i lang tid, har påpekt at produksjonsverdien for fløte har vært satt for lavt, og at den normalt bør følge endring i noteringspris, selv uten skift i etterspørselen. Som vist nedenfor har ikke dette vært tilfelle:

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Produksjonsverdi fløte	16,53	16,53	16,73	16,73	16,73	16,73	16,73	16,73	16,73	16,87	17,10	17,35	17,50	17,55	17,80	18,50
Noteringspris melk							3,74	3,77	3,83	3,89	4,03	4,37	4,48	4,60	4,78	4,82
Indeks fløte							100	100	100	101	102	104	105	105	106	111
Indeks melk							100	101	102	104	108	117	120	123	128	129
Fløtepris = indeks melk							16,73	16,86	17,13	17,40	18,03	19,55	20,04	20,58	21,38	21,56

Allerede i 2007 påpekte NHO Mat og Drikke manglende sammenheng mellom produksjonsverdien for fløte og betalingsvilligheten i markedet: «Tine viser til at økning av produksjonsfløteverdien vil føre til økt fløtemengde og økte biproduktinntekter. Avsetning av den økte fløtemengden vil sannsynligvis skje som smøreksept og øke uttaket av omsetningsavgiftsmidler. Tine mener at produksjonsfløteverdien må vurderes ut fra disse forhold. NBL mener at produksjonsfløteverdien bør følges nærmere opp slik at den er markedsorientert, dvs at prisdifferensieringen mellom magre og fete hovedprodukter er kostnadsorientert og konsistent med forutsetningene.»

Manglende forholdsmessighet mellom melkepris og fløteverdi innebærer en forverring av uavhengige meieriers marginrom fordi utviklingen i melkepris gjør at uavhengige meierier relativt sett betaler mer for råvaren uten at tilbakeføringsprisen på fløte til Tines såkalte "fløtebasseng" holder følge. Den eneste muligheten til å bøte på dette for et uavhengig meieri, er å ha et produktspekter som også utnytter fløten 100 %. Dette gjør at uavhengige meierier må etablere et «mini-Tine» for ikke å tape konkurransekraft. Tines markedsregulatorfunksjon, og godtgjørelsen de får for dette, blir da overflødiggjort, eller rettere sagt vil innebære en urettmessig konkurransefordel for Tine.

En slik underprising av fettverdi er også et effektivt hinder for at uavhengige meierier kan etablere konkurranse innenfor én prisgruppe. Dette setter en effektiv stopper for nye aktører som ønsker å etablere seg i meierimarkedet.

Når dette er sagt, er NHO Mat og Drikke opptatt av at RÅK-industrien og iskremindustrien ikke skal få forverret sin konkurransesituasjon.

Vi er derfor kritisk til at biprodukttilskuddet foreslås redusert med 1 krone med følge av forverret situasjon for sjokoladeindustrien – og en særlig stor forverring for iskremindustrien.

Vi ser at bare som en følge av forskriftsforslaget, blir prisøkningen på fløte til industrien (vi understreker at vi som organisasjon ikke sitter med detaljkunnskaper om prising i markedet) på ca. 2 kroner, mens prisen på 28 % melkepulver øker i størrelsesorden 70 øre. Resultatet av jordbruksforhandlingene vil medføre ytterligere slike prisøkninger.

Når produksjonsfløteverdien og biprodukttilskuddene skal fastsettes, må man med andre ord være klar over RÅK- og iskremindustriens konkurransesituasjon.

Det oppleves som kritisk for iskremindustrien å få en prisøkning på over 20 %. Dette medfører en forverret konkurransesituasjon og vil kunne medføre mindre volum ut til forbruker.

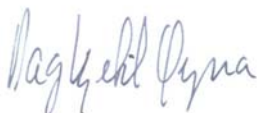
NHO Mat og Drikke må derfor gjøre oppmerksom på at markedssituasjonen ved vesentlige prisøkninger tilsier en 100 % kompensasjon for RÅK-industrien. Vi synes prinsipielt at det er uheldig at vi blir så avhengige av PNS, men med stadig økende forskjeller mot omverdenen er dette en forutsetning for at RÅK-industrien skal overleve.

Anbefalinger:

1. Sørg for at aktørene får tilsendt saker til høring på et fastsatt grunnlag for overordnet regulering av høringstemaet. F.eks. må forskriften for prisutjevningsordningen være fastsatt før satsfastsettingen i ordningen kan sendes på høring. Om nødvendig må dette bety utsatt iverksetting av nye satser utover 1.7.2013.
2. Sett ned et partssammensatt utvalg som får til mandat å gjennomgå og foreslå endringer i prisutjevningsordningen, med siktemål at det innen prisutjevningsordningen må være likebehandling overfor aktører som skal konkurrere i samme marked, og at de ulike delordninger som dagens regelverk tilslører og skjuler blir gjort transparente.
3. Vurdér produksjonsfløteverdien mot etterslep i forhold til utvikling i råmelkpris, samtidig som RÅK-industriens behov ivaretas.

Med vennlig hilsen

NHO Mat og Drikke



Dag Kjetil Øyna