



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Landbruksdirektoratet
Postboks 8140 Dep
0033 OSLO

Deres ref

Vår ref
17/184-

Dato
03.04.2017

Ny beregningsmodell for innfrakttilskudd og sats til spesiell kapitalgodtgjøring -

1. INNLEDNING

Landbruks- og matdepartementet ber om at følgende legges til grunn ved kommende endringer i forskrift 29. juni 2007 nr. 904 om satser i prisutjevningsordningen for melk og satser for produksjonsfløte og tilvirkningsverdi på smør:

- Satsen for spesiell kapitalgodtgjøring etter prisutjevningsforskriften § 4 fjerde ledd skal beregnes som et gjennomsnitt av Tine Industris utbetaling de tre foregående år med et tillegg på 5 øre.
- Dagens modell for beregning av innfraktsatser videreføres. Modellen skal benytte oppdatert beregningsgrunnlag, inkludert markedsregulators anlegg per 1. juli 2017. Minimumssatsen settes til 11 øre.

Departementet har fastsatt endringer i prisutjevningsforskriften § 8 der det presiseres at distribusjonstilskuddene ikke skal gis til produkter som er omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen.

2. BAKGRUNN FOR DE NYE BEREGNINGSMODELLENE

Landbruks- og matdepartementet sendte 6. februar 2017 tre ulike elementer i prisutjevningsordningen for melk på høring:

- Modell for beregning av spesiell kapitalgodtgjøring
- Modell for beregning av innfrakttilskudd

- Presisering av virkeområdet for distribusjonstilskudd etter prisutjevningsforskriftens § 8 andre og tredje ledd

Det har kommet 10 høringsuttalelser.

2.1 Generelle høringsinnspill

Høringsinstansenes syn

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund mener at endringer ikke bør gjøres før den varslede evalueringen av konkurransefremmende tiltak er gjennomført.

Hovedorganisasjonen Virke mener det ikke er foretatt en helhetlig vurdering av PU-ordningen og at det er en mangelfull analyse av konkurransesituasjonen på det norske melke- og meieri-markedet. De kan heller ikke se at det har vært åpne utredningsprosesser knyttet til kapitalgodtgjørelsen eller distribusjonstilskuddet. *Synnøve Finden* mener forslagene ikke er i tråd med det regjeringen varslet i stortingsmeldingen. Det har ikke vært åpne utredningsprosesser rundt spesiell kapitalgodtgjøring, og departementet bryter med utredningsinstruksen og god forvaltningsskikk.

Coop Norge støtter videreføring av innfrakttilskudd. Selskapet mener imidlertid at departementet bør vurdere å utvide forsyningsplikten for sikre tilgangen på økologisk melk. Også *Rørosmeieriet* stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha en grense for forsyningsplikten på økologisk melk på 15 mill. liter.

Departementets vurdering

Departementet viser til at regjeringen allerede i Meld. St. 11 (2016-2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* skriver at det er særskilt behov for å vurdere situasjonen for uavhengige meierier med egne leverandører. Regjeringen følger konkurransen i melkemarkedet tett, og vil evaluere og foreslå endringer i de konkurransefremmende tiltakene i prisutjevningsordningen for melk. Departementet ser ingen motsetning mellom å gjennomføre endringer innenfor et felt hvor det er uttrykt bekymring for utviklingen og samtidig evaluere andre deler av politikken.

Forslagene har på vanlig måte blitt utredet og presentert gjennom en høringsprosess. Innspillene om forsyningsplikt på økologisk melk er ikke relevante opp mot regelverket som vurderes her.

2.2 Ordningen med spesiell kapitalgodtgjøring

Høringsforslaget

Med bakgrunn i det særskilte behovet for å vurdere situasjonen for uavhengige meierier med egne leverandører som er beskrevet i Meld. St. 11 (2016-2017) *Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon* foreslo departementet endringer i ordningen med spesiell kapitalgodtgjøring med virkning fra 1. juli 2017. Departementet diskuterte to mulige modeller

- 1) *Direkte kobling-modellen* legger opp til en direkte utbetaling av tilskuddet i etterkant av at Tines årsmøte endelig har avgjort disponeringen av overskuddet i Tine Industri, herunder størrelsen på utbetalingen til produsent. En slik fremgangsmåte gir trygghet for at satsen for spesiell kapitalgodtgjøring motsvarer utbetalingen fra Tine Industri i hvert enkelt år.
- 2) *Historisk gjennomsnitt-modellen* er utformet som en kompensasjon basert på gjennomsnittet av utbetalingene fra Tine Industri over flere år. Dette vil gi jevnere utbetaling gjennom året og mellom år og god stabilitet for aktørene, på linje med dagens ordning.

Departementet anbefalte å bruke modell 2: *Historisk gjennomsnitt*. For å sikre tilstrekkelige insentiv til å skifte meieri for melkeprodusentene, foreslo departementet at det skulle legges inn et skjønnsmessig tillegg på 5 øre ut over den satsen som følger av modellen.

Høringsinstansenes syn

Q-Meieriene støtter departementets forslag om å bruke *Historisk gjennomsnitt-modellen* og forslaget om å innføre et ekstra insentiv på 5 øre, og ser dette som et ledd i å sikre lik melkepris for meierier med egne leverandører. *Rørosmeieriet* er også enige i departementets forslag.

Konkurransetilsynet mener at forslaget om å koble kapitalgodtgjørelse direkte opp mot den årlige etterbetalingen fra Tine Industri kan få utilsiktede konkurranseskadelige virkninger. Konkurransetilsynet mener at Tine som markedsregulator har insentiver til å flytte kapitalavkastningen fra etterbetalingen til melkeprisen (målprisen). Dette vil gi uavhengige meierier et for lavt kapitaltilskudd uten at total melkepris de må betale blir lavere. Dette vil også gi for høy melkepris for de som får levert melk på forsyningsplikten. Beregningen av kapitaltilskudd bør regnes uavhengig Tines faktiske utbetaling, men bør heller ikke avvike fra Tines etterbetaling over tid.

Synnøve Finden mener det ikke er behov for å gå over til en forenklet og skjønnsmessig ny modell for beregning av dette tilskuddet. Den eksisterende modellen er prinsipielt korrekt, man trenger bare å justere kapitalvolumet og avkastningskravet som inngår i modellen før den vil virke etter hensikten. Selskapet stiller seg tvilende til om forslagens kobling mellom Tine industris etterbetaling og satsen for spesiell kapitalgodtgjøring er i overensstemmelse med konkurranseloven fordi den ikke er koblet til de reelle kapitalkostnadene i Tine. Slike kapital-kostnader må regnes.

Tine mener at modellene for beregning av spesiell kapitalgodtgjørelse vil oppfylle hensikten med tilskuddet, men fremholder også at de økte samlede kostnadene i prisutjevningsordningen vil svekke konkurransekraften til norsk melk. Selskapet advarer mot å legge til et skjønnsmessige elementet på 5 øre fordi dette vil gi et tilskuddsbasert insentiv for å kontrahere melkeprodusenter som det ikke er behov for.

Norges Bondelag er imot å endre beregningsmodellen for spesiell kapitalgodtgjøring siden økte utbetalinger til konkurransefremmende tiltak vil svekke konkurransekraften til norsk meieriindustri. Dette vil ikke være økonomisk bærekraftig på sikt.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag er imot endringer i beregningsmodellen for spesiell kapitalgodtgjøring fordi det medfører ytterligere belastning for prisutjevningsordningen og svekker konkurransekraften for norsk melk. Ordningen var også ment å skulle være midlertidig. Økte kostnader over prisutjevningsordningen vil innebære en forverring av konkurransesituasjonen for norske melkeprodukter.

Departementets vurdering

Departementet påpeker at det i markedsordningen for melk er et administrativt og regnskapsmessig skille mellom Tine Råvare og Tine Industri. Det er dermed ikke mulig å flytte avkastning fra Tine Industri til Tine Råvare uten å måtte endre målprisen (gjennom åpne prosesser i jordbruksoppkjøret) eller gjennom å få en for høy noteringspris (som utløser import). Departementet kan derfor ikke se at systemet kan gi konkurranseskadelige effekter.

For å kunne sikre konkurransekraften for norske melkeprodukter mot import, er en avhengig av fungerende konkurranse innenlands. Forslaget som har vært på høring oppfyller Stortingets mål om konkurranse i melkesektoren gjennom å sørge for nødvendige konkurransefremmende tiltak.

Departementet mener det er riktig å benytte en modell basert på Tine Industris utbetaling siste tre år til å beregne satsen for spesiell kapitalgodtgjøring. Satsen for spesiell kapitalgodtgjørelse settes skjønnsmessig 5 øre høyere enn det som følger av denne modellen.

2.3 Innfraktordningen

Høringsforslaget

Landbruksdirektoratet hadde utredet fem modeller for beregning av innfraktsatser som ble sendt på høring:

- Modell 1: Gjeldende modell - oppdatert beregningsgrunnlag, inkludert markedsregulators anlegg per 01.07.2017
- Modell 2: Gjeldende modell - oppdatert beregningsgrunnlag, inkludert anleggene til aktører som henter melk hos produsenter per 01.07.2017
- Modell 3: Modell med nullsone i satsene
- Modell 4: Modell 1 med økt minimumssats
- Modell 5: Rendyrket distansemodell med bruk av GPS-baserte beregninger

Departementet la i høringsnotatet til grunn at modell 1 til 4 oppfyller målsettingene ved ordningen, mens modell 5 ville kreve ytterligere utredning. Departementet foreslo å benytte

Modell 1 som er som er gjeldende modell, men med oppdatert beregningsgrunnlag og oppdaterte basismeierier.

Høringsinstansenes syn

Q-Meieriene støtter forslaget om å videreføre dagens modell for innfrakt med oppdaterte beregningsgrunnlag. Minstesatsen må økes til 17 øre for å sikre at kostnadsdekningen er lik for alle selskap. Q-Meieriene ser innfraktordningen som en del av lik tilgangspris på melk og i den sammenheng må minstesatsen bidra til å sikre et selskapsnøytralt innfrakttilskudd hvor dekningsgraden er lik.

Rørosmeieriet er enige i forslaget om modell for beregning av innfraktsatser så lenge den sikrer at dekningsgraden forblir uendret. De stiller imidlertid spørsmål om ikke økologisk melk burde vært egen målprisvare, slik at ekstra inntransportkostnader kunne vært bygget inn i innfraktsatsene.

Synnøve Finden mener at det ikke er samfunnsøkonomisk forsvarlig å operere med parallelle systemer for oppsamling av melk i Norge. Innfraktordningen i PU burde gi nærmest full kostnadsdekning, uten at dette skulle kunne medføre manglende insentiv til kostnadseffektiv innsamling. Alle meierier burde inngå som basismeierier i innfraktordningen, eventuelt kunne det vært innføre en nullsone dersom det ikke skal gis full kostnadsdekning.

Tine mener de foreslåtte endringene i innfrakttilskuddet i for liten grad utjevner geografiske forhold. Alle meierier bør inngå som basismeierier, og det bør være en nullsone rundt disse. Etter Tines oppfatning bør i tillegg beregningsmetoden gjennomgå grundig slik at det ikke oppstår ulogiske satser.

Norges Bondelag tilrår at departementet velger modell 2 hvor alle anlegg som henter melk hos egne leverandører gjøres til basismeierier. Det er uryddig å legge inn elementer av konkurransepolitikk i innfraktordningen.

Norsk Bonde- og Småbrukarlag går inn for en ordning der alle anlegg (Tine og private aktører) med forbruk av rå melk over et visst volum, f. eks 2 millioner liter melk, bør være basissted i ordningen. Dersom innfraktkostnader ikke kompenseres fullt ut gjennom ordningen, bør underdekningen dekkes gjennom et flatt øretrekk, slik at de geografiske forskjellene minimeres.

Departementets vurdering

Innfraktordningen skal bidra til nødvendig utjevning av inntransportkostnadene for å gi melkeprodusentene mulighet for å kunne realisere jordbruksavtalens målpriser på melk uavhengig av lokalisering av produksjonen.

Flere aktører har kommentert antallet basismeierier i modellen og ønsket at alle meierier skal inngå som basismeierier. Basismeierier er knyttet til definisjonen av noteringspunkt og

markedsregulators salg av melk der. Det er derfor kun Tines anlegg som kan være basis-meieri.

I lys av hvordan innfraktordningen har vært utformet, vil departementet videreføre dagens modell (Modell 1), herunder minstesatsen på 11 øre.

3. PRESISERING I PRISUTJEVNINGSFORSKRIFTEN

Fra 1. juli 2016 ble det gjort en rekke forenklinger i prisutjevningsordningen for melk. Blant annet ble det særskilte distribusjonstilskuddet som tidligere hadde gått til Q-Meieriene gjort selskapsnøytralt. Det ble også bestemt at dette tilskuddet kun skal gå til distribusjon av produkter i prisgruppen for ikke-smakstilsatte flytende produkter og biproduktgruppen for kremfløteprodukter.

Departementet pekte i høringen på at forskriften ikke i tilstrekkelig grad spesifiserer at disse tilskuddene ikke skal gis for produkter som er omfattet av protokoll 3 til EØS-avtalen. Departementet foreslo på den bakgrunn at bestemmelsen presiseres for å gjenspeile dette.

Ingen høringsinstanser hadde innspill på det konkrete forslaget. *Synnøve Finden* mente imidlertid at høringsnotatet ikke var åpent og transparent nok i forhold til spørsmålet om tilskuddet nå er i strid med EØS-avtalen.

Departementet har etter dette endret forskriften i tråd med det forslaget som var på høring. Endringsforskriften er vedlagt.

Med hilsen

Viil Søyland (e.f.)
avdelingsdirektør

Nils Øyvind Bergset
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer