

Oslo, 2. mars 2020

Til Landbruks- og matdepartementet

postmottak@lmd.dep.no

kopi: nils.øyvind.berset@lmd.dep.no,

Arne.Oftedal@lmd.dep.no

Høringsuttalelse – Markedsbalansering Forslag til endringer i rammeforskriften

Det vises til Landbruks- og matdepartementets høringsnotat av 14.11.2019, og til avklaring med Nils Øyvind Bergset i epost av 28.2.2020 om at en høringsuttalelse innsendt mandag 2.3.2020 også vil være rettidig.

Sammendrag

Scandza er svært skeptiske til at en gjennomgang av markedsbalanseringen med sikte på å redusere risikoen for konkurransevidringer ble lagt til det partssammensatte Omsetningsrådet. Gjennomgangen har etter vår oppfatning ikke har vært verken transparent eller uhildet, og Omsetningsrådet har ikke besvart Stortingets bestilling om oppfølging av Markedsbalanseringsutvalgets rapport.

Prosessen har vært preget av ensidig sammensetning av arbeidsgrupper, taushetserklæringer og hemmelighold, og Omsetningsrådet har sågar gjort vedtak på konkurransesensitive tema på grunnlag av arbeidsgrupperapporter og innstillinger fra Landbruksdirektoratet som har vært unntatt offentlighet. Aktører som ikke har sete i Omsetningsrådet har således effektivt være holdt utenom hele utredningsprosessen. Dette kan ikke repareres gjennom etterfølgende høring alene. Måten gjennomføringen har vært håndtert på reiser etter vår oppfatning nok en gang betimelige spørsmål om Omsetningsrådets sammensetning.

Vi er likevel av den oppfatning at departementets høringsnotat vedrørende rammeforskriften reparerer noe av dette. Under forutsetning av at departementet så snart som mulig iverksetter supplerende utredning av sentrale rammebetingelser som Omsetningsrådet har utelatt, særlig tilknyttet forsyningspliktbestemmelsene, avgir Scandza derfor høringsuttalelse på de viktige tema som departementet har bedt om. Vi påpeker i den forbindelse at økt forsyningsplikt til flytende produkter, og offentlig kontroll av den forsyningsprisen på melk som gir tilgang til slik råvare, er helt avgjørende tema i en slik supplerende utredning, og at de konkurranserettete tiltakene i Prisutjevningsordningen (PU), som skal gjennomgås i 2021, må tilpasses på en mer konkurransenøytral måte enn i dag, dersom den totale konkurransesituasjonen i meierimarkedet skal bli balansert.

På dette grunnlag er Scandzas høringsuttalelse til departementets forslag og alternativer i hovedsak som følger:

- Viktige konkurransemessige rammebetingelser må reguleres direkte fra departementet, og systemet med en rammeforskrift som styrer Omsetningsrådets myndighet slik at Tine ilegges forsynings- og mottaksplikt kun som vilkår for å motta omsetningsavgiftsmidler, er for svakt.

- Lovarbeidet med sikte på statlig lovhjemmel for å ilegge Tine forsyningsplikt må gjenopptas.
- Mottaksplikt på fløte (ikke smør) er et avgjørende premiss for konkurransenøytral gjennomføring av markedsbalansering under den totale prisdiskriminering for melkefett som gjennomføres som ledd i Prisutjevningsordningen for melk, og er også en nødvendig forutsetning for avsetningstiltak som reguleringslagring mv. for smør på Tines hånd.
- Prioriteringsregler for forsyning av melk som råvare under forsyningsplikten etter "økonomisk verdi" i tråd med prisdiskrimineringen som gjennomføres i PU er nødvendig, men kan forenkles slik departementet foreslår.
- Overføringsfraktkostnaden som markedsregulator kan belaste mottaker er en integrert del av forsyningsprisen på melk, og en videreføring av slik regulering er nødvendig for å gi konkurransenøytral fordeling av tilgjengelig melk som råvare når Tine i praksis har et fungerende monopol på tankbiltransport av melk og fløte.
- Statlig overvåking av de stipulerte overføringsfraktkostnadene som løpende belastes de uavhengige aktørene, bør opprettholdes, og det må fortsatt være fullt innsyn i beregningene før endelig fraktkostnadsbelastning fastsettes.
- Reguleringen av overføringsfraktkostnadene kan ikke være underlagt Omsetningsrådets myndighet, og Omsetningsrådet kan heller ikke være kontrollorgan for en rammebetingelse med så stor konkurransemessig betydning.
- Tines dominerende posisjon med faktisk monopol på tankbiltransport av melk og fløte, betyr at overføringsfraktkostnaden må reguleres også for mottak av fløte under mottaksplikten.
- 80-prosentregelen er en form for mottaksplikt (jevnt mottak) for råvare hos uavhengige aktører som ikke kan være underlagt Omsetningsrådets myndighet, men en tilsvarende bestemmelse om jevnt mottak er akseptabelt som del av statlig styrte regler for forsynings- og mottaksplikt (rammeforskrift og fremtidig egen lovhjemmel), og med andre sanksjonsmekanismer enn de som Omsetningsrådet har fastsatt.
- 80-prosentregelen kan på ingen måte erstattes av økt differensiering av noteringspris gjennom høyere øvre prisgrense for målpris på melk. En slik endring vil være svært konkurransevidende til fordel for markedsregulator.
- Det er prinsipielt riktig at markedsregulator får godtgjørelse for reguleringskapasitet, men godtgjørelsen må ses i sammenheng med hvilke forpliktelser uavhengige aktører har for jevnt mottak tilpasset førstehåndsomsetning av melk som råvare (80-prosentregelen eller tilsvarende).
- Forsyningsplikten bør fortsatt også reflektere at siktemålet med bestemmelsene under markedsbalanseringen er forsyninger til "alle forbrukerområder" til "noenlunde ens priser".

Våre nærmere begrunnelser følger nedenfor.

Til kap. 1.1 Politisk grunnlag

Scandza støtter opp om det landbrukspolitiske målet om «effektiv konkurranse i alle ledd i varekjeden, både i matindustrien og i handelen», jf. Innst. 251 S (2016-2017), og aksepterer produsentenes ansvar for markedsbalansering. Vi mener også at produsentsamvirkene er naturlige utøvende organer for reguleringstiltak gjennom markedsregulatorrollen, men understreker den klare forutsetning som flertallet i Næringskomiteen la til grunn i samme innstilling:

«Samvirkets tildelte markedsregulatorrolle må ikke være konkurransevidende for noen».

En samlet Næringskomite fremhevet videre viktigheten av at markedsregulator skiller mellom regulatorrollen og rollen som markedsaktør slik at «alle andre oppfatter vedkommende som habil» i utøvelsen, og at «alle markedsbalanserings- og produksjonsreguleringsordningene skal være transparente». Scandza stiller seg også bak disse forutsetningene for markedsbalanseringen. Det er imidlertid her det ofte svikter i praksis. De politiske premissene for markedsbalanseringen er fullt ut akseptable, men gjennomføringen er det ikke. Vi mener dette har sammenheng med manglende kontroll og oppfølging, noe som ikke minst skyldes både lovgrunnlaget og Omsetningsrådets sammensetning.

Scandza var således skeptisk til at en samlet Næringskomite støttet regjeringens forslag om å be Omsetningsrådet selv «vurdere å gjøre endringer i regelverket som forenkler ordningen og reduserer risikoen for konkurransevidninger i melkesektoren». Det er for det første vår oppfatning at sammensetningen av Omsetningsrådet, spesielt jordbruksorganisasjonenes rene flertall, gjør dette organet uegnet til å vurdere konkurransesensitive effekter overfor uavhengige konkurrenter til produsentsamvirkene. Der nest er det som regel ikke slik at forenkling og deregulering av markedsbalanseringsregelverket gir redusert konkurransevidning. Dette skyldes at produsentsamvirkene har sin markedsrett basert på andre fundament enn markedsbalanseringen.

Det markedsreguleringsregelverket gjør, er å regulere og begrense markedsregulators maktutøvelse. Mange forbinder forenkling med mindre regulering og mer markedsøkonomi med fungerende konkurranse. Slik er det ikke med markedsreguleringsregelverket, der pliktsubjektet er en dominerende aktør tillagt en regulatorfunksjon. Forenkling av dette regelverket vil ofte bety mer fri markedsrettutøvelse til dominerende aktør, og følgelig mindre fungerende konkurranse. Dette er spesielt fremtredende i melkesektoren, der Tines dominerende posisjon i forlengelse av meierimonopolet, sammen med kvoteregulering av primærproduksjonen, gjør at det er forpliktelsene som hviler på Tine gjennom markedsreguleringsregelverket – som markedsregulator – som i det hele tatt åpner meierimarkedet for konkurranse.

Selv om vi er positive til de politiske premissene for markedsbalanseringen, både fra Stortingets side som sitert ovenfor og fra regjeringens politiske plattform (Granavold-plattformen), samt at Landbruks- og matdepartementet i sitt oppdragsbrev til Omsetningsrådet la vekt på konkurransenøytralitet og transparens, så stiller vi prinsipielt spørsmål ved om reguleringen er tilstrekkelig, og ikke minst ved maktfordelingen tilknyttet oppfølging og kontroll av reguleringsbestemmelsene i markedsreguleringsystemet. Det er etter vår oppfatning ikke mulig å sikre konkurransenøytralitet og transparens i et system der produsentinteressene og deres organisasjoner både har utøvende myndighet gjennom produsentsamvirket som markedsregulator, og har rent flertall og full kontroll i det organ som skal utforme regelverk og kontrollere markedsregulators adferd.

For å bevare markedsbalanseringen i en verdikjede med langt høyere foredlingsgrad og derav tyngre industrielle interesser enn da systemet ble etablert, men samtidig å sikre bedre maktbalanse i reguleringssystemet, er det etter vår oppfatning nødvendig med tydeligere regulering av markedsregulator, og skjerpet kontroll. Vi mener at det avgjørende for primærprodusentene må være å beholde markedsregulatorrollen. Omsetningsrådet må imidlertid kunne få en mer balansert sammensetning uten flertall fra jordbruket, samtidig med at staten går langt tyngre inn både som regelverksutformer gjennom lov og forskrift, samt som kontrollør av konkurransenøytral adferd hos markedsregulator.

Statens rolle som lovgiver og kontrollør vil vi komme nærmere tilbake til, men i lys av problemstillingene tilknyttet Omsetningsrådets sammensetning, må vi først knytte relativt omfattende kommentarer til gjennomføringen av utredningsprosessen etter at departementet ga dette oppdraget til Omsetningsrådet. Etter Scandzas oppfatning har gjennomføringen bekreftet vår skepsis til hvorvidt dette kunne bli en transparent og uhildet gjennomgang med vekt på konkurransenøytralitet, og vi ønsker derfor å supplere departementets beskrivelse i kapittel 1.3 i høringsnotatet.

Til kap. 1.3 Omsetningsrådets gjennomgang av regelverket

Scandza har med stigende uro siden 2017 fulgt arbeidet med gjennomgang av Omsetningsrådets regelverk og ordninger, med utgangspunkt i Meld. St. 11 (2016-2017) «Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon» og Stortingets behandling av denne i Innst. 251 S (2016-2017).

Både stortingsmeldingen og innstillingen viser til det regjeringsoppnevnte Markedsbalanseringsutvalgets rapport av 24. juni 2015 "Evaluering av markedsbalansering i jordbruket". Det er således en lang prosess som ligger bak at Omsetningsrådet ble bedt om å følge opp konklusjonene fra markedsbalanseringsutvalget.

Dessverre ble gjennomgangen organisert i arbeidsgrupper med medlemmer kontrollert av Omsetningsrådets medlemmer. Til tross for at aktuell foredlingsindustri utenom landbruksamvirket kun har én fellesrepresentant i Omsetningsrådet, og verken fast medlem eller varamedlem kommer fra meieriindustrien, fant ikke Omsetningsrådet grunn til å la uavhengige aktører i meierimarkedet delta i utredningen. I stedet ble en ansatt i NHO Mat og Drikke trukket inn. Dette fungerer imidlertid ikke lenger som representasjon fra uavhengige aktører. Samvirkeorganisasjonenes samling i NHO Mat og Drikke medfører at de ansatte her blir bundet opp som fellesrepresentant også for landbruksamvirkene. Som følge av sine størrelser som medlemsbedrifter, og ikke minst samlede tyngde, dominerer og kontrollerer samvirkene også NHO Mat og Drikke. Dette kommer på toppen av at disse 3 - Tine, Nortura og Felleskjøpet - som markedsregulatorer både har egne medlemmer i Omsetningsrådet og hadde egne medlemmer i arbeidsgruppene. I tillegg kommer de posisjoner i Omsetningsrådet og arbeidsgruppene som er besatt av Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norsk Landbrukssamvirke som paraplyorganisasjon.

Landbruksorganisasjonene har således rent flertall i Omsetningsrådet, og de benyttet dette til å skaffe seg total kontroll også med arbeidsgruppene. Det er Scandzas oppfatning at dette har preget arbeidet med gjennomgang av Markedsbalanseringsutvalgets rapport. Etter vår oppfatning har organisering og mandater til arbeidsgruppene fått en sterk slagside i forhold til det oppdraget som vi har oppfattet at ble gitt av Landbruks- og matdepartementet på bakgrunn av Stortingets behandling i ovennevnte innstilling. Vi viser kort til protokoller fra Omsetningsrådets møter 13. mars og 16. april

2018. Basert på oppdraget fra departementet og Stortinget, omtalte Landbruksdirektoratet bl.a. utgangspunktet for gjennomgangen slik i sin innstilling:

"Risiko for konkurransevridding har fått høy oppmerksomhet fra Stortinget, myndighetene og aktørene i markedet, og vil være et kjernepunkt i gjennomgangen".

Landbruksdirektoratet plasserte dette som "hovedpunkt A" i forslaget til organisering av gjennomgangen. Imidlertid ble konkurransevridding - uten nærmere begrunnelse - flyttet til kun å være et underpunkt under den juridiske gjennomgangen som var punkt E i direktoratets innstilling. Dette er omtalt slik i protokollen fra møtet 16. april 2018:

"Medlemmet Lars Petter Bartnes fremmet deretter følgende forslag til vedtak: «OR ber om at det etableres arbeidsgrupper på hver av hovedtemaene B, C, D1, D2 og E (inkl. A)."

Markedsbalanseringsutvalgets konkurranse-analyse havnet dermed som et sidespor til den juridiske gjennomgangen.

Dette er ett av flere eksempler på at hovedtemaet konkurransevridding, skritt for skritt gjennom flere runder, har blitt innsnevret i forhold til Stortingets ønske om oppfølging av

Markedsbalanseringsutvalget rapport. Andre eksempler er utelatelse av viktige tema fra analysen:

- Blant annet berører gjennomgangen ikke den såkalte Tine-avtalen, som er et sentralt element i oppfølging av markedsregulators forpliktelser.
- Forsyningspliktbestemmelsene er ikke kritisk gjennomgått og drøftet
- Markedsbalanseringsutvalgets påpekning av potensielle skjevheter tilknyttet prisdannelse internt i vertikalt integrerte konserner, kontra ekstern prisdannelse overfor tredjepart, har heller ikke verken arbeidsgruppene eller Omsetningsrådet berørt nærmere.

Disse spørsmålene er fundamentale for konkurransevilkårene i melkesektoren, og forsyningspliktens utforming, herunder markedsregulators forsyningspris til andre aktører, er selvsagt den viktigste enkeltfaktoren. Bestemmelsene i Tine-avtalen er ment å sikre et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i Tine, gjennom å følge opp «*alle inntekter og kostnader knyttet til kjøp, håndtering og salg av melk som råvare*». Forsyningsprisen er nøkkelfaktor for salg av melk fra Tine, og det er uforståelig at gjennomgangen har kunnet utelate å gå nærmere inn på disse punktene.

Da arbeidet kom i gang, forsøkte Scandza å få innsyn i arbeidsgruppenes analyser og arbeid. Vi ble imidlertid avvist med at alle dokumenter var unntatt offentlighet. NHO Mat og Drikkes representant i arbeidsgruppene for juridisk gjennomgang (E) og for sektorvise oppgaver melk (D1) ble sågar pålagt taushetsplikt overfor oss om arbeidet i gruppene, gjennom skriftlige taushetserklæringer. Våre henvendelser om å bringe bl.a. ovenstående tema inn i arbeidsgruppenes gjennomgang og analyse, ble også avvist. Den tilbakemelding vi fikk fra NHO Mat og Drikkes representant var at både arbeidsgruppenes leder og Landbruksdirektoratet som sekretariat avviste at dette var relevante tema for gjennomgangen.

Scandza protesterte på dette, basert på at det med en lukket og taushetsbelagt utredningsprosess, samt avvisning av våre mest vesentlige konkurransetema, var vanskelig å forstå hvordan våre interesser skulle kunne bli reflektert og representert i gjennomgangen. Vi ble likevel avvist. Det ble ikke engang gitt innsyn i arbeidsgrupperapportene da de var ferdigstilt i februar/mars 2019. Ikke før i et ekstraordinært telefonmøte 25.6.2019 ble arbeidsgrupperapportene «*frigitt*» under henvisning til bestemmelsene om meroffentlighet i Offentleglova § 11. På dette tidspunktet hadde staten allerede gjennom tilbudet i jordbruksoppgjøret 2019 (7.5.2019) påpekt som følger:

«7.10.2 Markedsbalansering

Som en oppfølging av Stortingets behandling av jordbruksmeldingen (Meld. St. 11 (2016–2017) er Omsetningsrådet nå i gang med en gjennomgang av markedsbalanseringsordningene. Statens forhandlingsutvalg vil understreke at det er viktig at Omsetningsrådets gjennomgang av regelverket er transparent slik at alle aktører får komme med innspill, og at resultatet er balansert med tanke på alle aktørers rettigheter og plikter knyttet til markedsbalanseringen.»

Omsetningsrådet valgte likevel fortsatt å holde arbeidsgrupperapportene unntatt offentlighet. Det ekstraordinære møtet ble holdt 4 dager etter det ordinært siste møtet i Omsetningsrådet før sommerferien. Dette skjedde så vidt vi kan forstå etter ytterligere en direkte henstilling fra departementet til Omsetningsrådets leder. Det var i alle fall allerede avholdt hele 3 ordinære møter i Omsetningsrådet etter fremleggelsen av statens tilbud (møter 9. mai, 20. mai og 21. juni 2019) der Omsetningsrådet kunne ha frigitt rapportene dersom det hadde vært rådets egen intensjon. I stedet ble ikke bare arbeidsgruppene rapporter, men også Landbruksdirektoratets innstillinger til Rådet unntatt offentlighet (og er det fortsatt). I møtet 9.5.2019 vedtok Omsetningsrådet sågar detaljerte instruksjoner til hvordan Landbruksdirektoratet skulle gjennomføre videre saksbehandling unntatt offentlighet. Av protokollen fremgikk det bl.a. at Omsetningsrådet både ytterligere innsnevret konkurransevidningsutredningen til å omfatte kun konkurransevidning «jus», samtidig som at de senket ambisjonsnivået for Landbruksdirektoratets forslag. Siktemålet skulle være å «ikke øke risikoen» for konkurransevidning, ikke, å redusere eller fjerne den, slik en normalt vil oppfatte de politiske rammebetingelsene omtalt foran. For å understreke dette ytterligere ga Omsetningsrådet også sitt sekretariat instruks om at de i sitt videre arbeid med forslag til justering av Omsetningsrådets regelverk skulle legge til grunn at «landbrukspolitikken vil gå foran konkurransepolitikken ved målkonflikt».

Scandzas mulighet til å komme med innspill til utredningene var selvsagt uansett allerede forbi, siden arbeidsgruppene hadde avsluttet sine arbeid. Det videre hemmeligholdet etter mars 2019 medførte imidlertid at uavhengige aktører ikke engang fikk mulighet til å sette seg inn i arbeidsgrupperapportenes analyser og konklusjoner før Omsetningsrådet gjorde vedtak.

Mens de hemmeligholdt den gjennomgangen som Stortinget hadde bestilt under forutsetning av åpenhet, behandlet således Omsetningsrådet likevel rapportene, og gjorde vedtak om å sende flere av de konkrete endringsforslagene fra arbeidsgruppene videre til avtalepartene. Det vises til protokoller fra Omsetningsrådets møter 21. mars og 12. april 2019 (se f.eks. saksnr. 13/19 til møte 21. mars 2019). Det ble sågar, som påpekt i departementets høringsnotat, vedtatt forslag om endringer i rammeforskriften, som ble oversendt Landbruks- og matdepartementet.

Ovenstående dokumenterer etter Scandzas oppfatning at gjennomgangen av markedsbalanseringen ikke på noen måte ble gjennomført "transparent slik at alle aktører får komme med innspill".

Et eksempel på hvordan jordbrukets flertall i Omsetningsrådet benyttes, fremgår av protokollen fra møtet 12. april 2019. På samme måte som i møtet 16. april 2018 (se foran) ble det da fremsatt et endringsforslag fra landbruksflertallets side til Landbruksdirektoratets innstilling (saksnr. 47/19) - uten begrunnelse - som følger:

Trond Reierstad fremmet følgende forslag nytt punkt tre: «Omsetningsrådet anbefaler overfor avtalepartene at øvre prisgrense for noteringsprisen på melk økes fra 5 til 10 prosent for å gi bedre prisfleksibilitet som sikrer effektiv utnyttelse av total industrikapasitet.»

Det fremgår videre at forslaget ble enstemmig vedtatt, til tross for at Landbruksdirektoratets forslag til vedtak, som sekretariat for Omsetningsrådet, var forsøksvis balansert med at den såkalte 80-prosentregelen samtidig skulle oppheves. Omsetningsrådet opphevet imidlertid dette og sendte et ensidig forslag om økt øvre prisgrense for melk videre til avtalepartene. Scandza må understreke at forslaget ikke på noen måte var «*balansert med tanke på alle aktørers rettigheter og plikter knyttet til markedsbalanseringen*». Det var etter vår oppfatning heller ikke Landbruksdirektoratets forslag om kobling mellom øvre prisgrense og 80-prosentregelen, noe vi vil komme tilbake til. Men det er i alle fall hevet over enhver tvil at ensidig heving av øvre prisgrense for noteringspris på melk ville sette Tine i stand til å påføre Scandzas ysterier en enda høyere gjennomsnittlig råvarepris enn det allerede er i dag, målt mot Tines egne ysterier. Og det er spesielt kritikkverdig at Omsetningsrådets sammensetning benyttes til å sende slike forslag inn i jordbruksforhandlingene basert på arbeidsgrupperapporter som fortsatt på det tidspunkt ble holdt unntatt offentlighet.

Oppsummert må vi konstatere at Omsetningsrådets håndtering av gjennomgangen, med

- ensidig sammensetning av arbeidsgrupper uten reell representasjon fra uavhengige aktører,
- taushetserklæringer fra de som i det minste kunne holdt uavhengige aktører informert om prosessen,
- arbeidsgrupperapporter og Landbruksdirektoratets innstillinger unntatt offentlighet og
- behandling av disse i Omsetningsrådet med vedtak om høyst konkurransesensitive forslag,

illustrerer en utredningsprosess der Scandza ikke har hatt mulighet til å komme med innspill. Dette bryter etter vår oppfatning ikke bare eksplisitt med oppdraget som er gitt, men også med de generelle forutsetninger om transparens og likebehandling som må gjelde for slike gjennomganger av offentlige regelverk, samt med Utredningsinstruksen.

Dette er alvorlige mangler som ikke kan repareres gjennom etterfølgende høring alene. Sentrale perspektiver på hva som er konkurransesensitivt er utelatt, og konsekvensene av dette for hele utredningen er i beste fall usikker. Prosessen er trinn for trinn styrt mot minimalisering av utredning tilknyttet konkurransevidning. Scandzas tidligere uro knyttet til at utredningen ble lagt til et organ der landbruket har rent flertall, er med dette bekreftet å være berettiget.

Markedsbalanseringsutvalgets analyse er ikke fulgt opp på en adekvat måte på alle tema de reiste mht. konkurransevidning i markedsbalanseringen, og vi må derfor be Landbruks- og matdepartementet etablere en offentlig utredning som kan reparere dette, særlig for den gjennomgangen som er gjort av Omsetningsrådets eget regelverk.

Vi ser av departementets høringsnotat at dette reparerer noen av prosessens mangler når det gjelder rammeforskriften, og vi kommer tilbake til dette nedenfor. Imidlertid vil en fullverdig oppfølging av Markedsbalanseringsutvalgets rapport som omtalt ovenfor også kreve fornyet gjennomgang av Tine-avtalen og kontroll med konkurransenøytrale forsyningspliktbestemmelser og prisdannelse under forsyningsplikten (markedsregulators forsyningspris). Dette mangler i underlaget, og det er vår oppfatning at en nærmere gjennomgang av dette bl.a. ville avdekket behov for å løfte ytterligere konkurransesensitive elementer vekk fra Omsetningsrådets regelverk og over til rammeforskriften (eller på annen måte lagt inn under departementets myndighet med egne lovhjemler), enn det departementets høringsnotat åpner for.

Dernest må vi også be departementet vurdere Omsetningsrådets sammensetning med sikte på å sikre mer balanserte beslutningsprosesser. Vi må i denne forbindelse spesielt henlede oppmerksomheten på Landbruksdirektoratets innstillinger til Omsetningsrådets saksnr. 15/19 og 16/19 til møtet 21. mars 2019. Det vil føre for langt å gå inn i dette i herværende høringsuttalelse,

men direktoratets mange anførsler om mandat og prosess i Omsetningsrådets gjennomgang av regelverket omtalt ovenfor, direktoratets redegjørelser om egen rolle i denne saken videre, og direktoratets gjennomgang av saksbehandlingsregler mv. i tilknytning til saken om "*Mal for Omsetningsrådets protokoll*" er det all grunn til å vurdere nærmere. Det vi med sikkerhet kan slå fast er i alle fall at dersom ikke engang Landbruksdirektoratets redegjørelser og innstillinger hadde vært gjengitt i Omsetningsrådets protokoller, ville våre muligheter til å følge prosessene i Omsetningsrådet vært nullet helt ut. Vi er, som det fremgår ovenfor, svært skeptiske til at Landbruksdirektoratet aksepterte den sammensetning av arbeidsgruppene som ble gjort, samt at gruppenes arbeid i hele perioden var unntatt offentlighet, også i beslutningssituasjoner. Men vi registrerer at direktoratet som sekretariat for Omsetningsrådet kan ha oppfattet å ha vært omfattet av en lojalitetsplikt til det kollegiale organet. Vi er skeptiske til dette, men like fullt takknemlige for at direktoratet synliggjør de prosesser som foregår, og forsvarer prinsipper nedfelt i både offentlighetslov og forvaltningslov, og som vi har oppfattet som en selvfølge også for det markedsreguleringssystem vi har i Norge.

Nærmere merknader til departementets høringsnotat

I det etterfølgende vil vi gå gjennom departementets generelle omtale under kapitlene 1.2 og 1.4 i høringsnotatet, med tillegg av kapittel 4 om den generelle bestemmelsen om forsyningsplikt. Det samme gjelder høringsnotatets kapittel 3 om melk i sin helhet.

Under henvisning til foranstående er vi som påpekt av den oppfatning at departementets redegjørelse og vurderinger på de tema departementet har fanget opp fra arbeidsgruppenes og Omsetningsrådets gjennomgang mv, er slik at det er mulig å avgi høringsuttalelse til disse elementene uten å måtte gjennomføre en ny utredning. Det er ikke tilfelle med høringsnotatet fra Landbruksdirektoratet, basert på Omsetningsrådets behandling og instruksjer omtalt foran.

Vi viser imidlertid også til at en fornyet gjennomgang uten de mangler som er påpekt foran, etter vår oppfatning vil bringe opp ytterligere relevante tema også til departementets vurdering av lovverk og egne forskrifter. Forsyningspliktbestemmelsene er de viktigste i så måte. Scandza har i flere sammenhenger påpekt at den generelle begrensningen på 15 mill. liter melk i forsyningsplikt til flytende produkter er en alvorlig sperre mot fungerende konkurranse i disse markedene. 15 mill. liter er et for lite volum for kommersiell satsing i disse segmentene. I dag er det kun gjennom å skaffe seg tilgang til rå melk fra egne leverandører at det er mulig å etablere et tilstrekkelig volum for normal utvikling etter oppstart med flytende produkter i. De områder av Norge som det var mulig å skaffe seg vesentlige volum fra egne leverandører i, ble tidlig identifisert av gründere i disse områdene, og Q-Meieriene har skaffet seg kontroll med begge disse gjennom overtakelse av både Gårdsmeieriene og Gausdalsmeieriet.

For å få etablering av flere aktører innenfor flytende produkter må ytterligere tilgang til melk under forsyningsplikten gjøres mulig. I dag vil hver liter melk en aktør skaffer seg fra egne leverandører, åpne for 2 liter økt forsyningsplikt utover de 15. mill. liter ved oppstart. Scandza mener det er behov for å utrede også andre kriterier for at allerede etablerte meierier kan få økt tilgang til melk til flytende produkter. Et alternativ som ville være balansert i forhold til den totale konkurransesituasjonen i meierisektoren, er etter vår oppfatning å åpne for at etablerte meierier, utover de 15. mill. liter ved oppstart, også kan få tilgang til like mye melk til flytende produkter som de benytter i produksjon av faste produkter. På den måten vil forsyningsplikten bidra til etablering av meierier med bredt produktspekter og et bedre vareutvalg for forbruker. Omsetningsrådets gjennomgang har imidlertid ikke åpne for slike vurderinger.

Vi lar likevel ikke dette stå i veien for å avgi høringsuttalelse til departementets forslag nå, men forutsetter at de problemstillinger som vi har reist i foranstående omtale, da vil bli håndtert senere, og at det etterfølgende således ikke oppfattes som Scandzas eneste merknader til konkurransevidning innenfor regelverket for markedsbalanseringen. For ordens skyld understreker vi også at for den totale konkurransesituasjonen i melkesektoren, er Prisutjevningsordningens bestemmelser, herunder utformingen av de konkurranserettete tiltakene, helt avgjørende for hvilke produktgrupper det er mulig å etablere velfungerende konkurranse på. Scandza ser derfor frem til en fornyet gjennomgang av disse virkemidlene i 2021, og håper det da vil være mulig å vurdere disse i en total sammenheng også med markedsbalanseringssystemet og de supplerende utredninger av forsyningspliktbestemmelsene og adferds-regulering av Tine (som markedsregulator og dominerende aktør) som vi har påpekt mangler i Omsetningsrådets gjennomgang.

Til kap. 1.2

Hjemmelen til å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser – rammeforskriften

Premissene fra St.meld. nr. 19 (1999-2000) om at det

«"ikke [er] ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer", og at ansvaret for å fastsette "viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikten" derfor burde overføres til departementet»

er etter Scandzas vurdering helt sentrale forutsetninger som understreker det åpenbare at Omsetningsrådet ikke er et konkurransenøytralt organ. Det er således et tankekors at gjennomgangen av konkurransenøytralitet i markedsreguleringen ble lagt til nettopp dette organet. Dette har muligens med lovgrunnlaget for balanseringssystemet, noe ikke minst Markedsbalanseringsutvalget også var opptatt av at det burde ryddes opp i.

En slik opprydding har nær sagt «selvsagt» det sittende omsetningsråd med sin flertallskonstellasjon ikke sett behov for, og således unnlatt å følge opp. Scandza er imidlertid enig med departementet i at dette må analyseres nærmere, og høringsnotatet drøfter noen sentrale elementer i bildet, som vi vil kommentere nærmere.

Departementets første avsnitt på side 6 i høringsnotatet konstaterer at omsetningsloven ikke gir Omsetningsrådet direkte grunnlag for å fastsette mottaks- og forsyningsplikt. Grunnlaget for dagens forsyningsplikt er derfor til en viss grad juridisk omstridt, jf. også Markedsbalanseringsutvalgets rapport. Samtidig påpeker departementet at heller ikke staten har lovhjemmel til å fastsette de sentrale forpliktelsene for markedsregulator, som hele innføringen av konkurranse i meierimarkedet bygger på. Slik Scandza oppfatter høringsnotatet, ble løsningen i 2002 derfor å varsle oppstart av et lovarbeid for å reparere dette, mens man i påvente av gjennomføringen etablerte rammeforskriften slik vi kjenner den i dag (med virkning fra 2003).

Så langt vi kan forstå innebærer dette en relativt komplisert og uoversiktlig rettslig løsning der rammeforskriften styrer Omsetningsrådets myndighet, slik at Omsetningsrådet forpliktet til å ilegge Tine en forsyningsplikt, men da kun som et vilkår for samvirkets markedsregulering, dvs. en motytelse til at markedsregulator får midler fra omsetningsavgiften til å dekke kostnader med avsetningstiltak.

Dette er etter Scandzas oppfatning et for svakt grunnlag for det fundamentet som forsyningsplikten er for den politisk ønskede konkurransen i foredlingsleddet. Vi er derfor svært uenige i den politiske vurderingen som ble gjort i 2008, om at lovarbeidet ikke lenger var nødvendig som følge av en rammeforskrift som var ment å være midlertidig. At departementet, for å følge opp regjeringens overordnede ansvar for «å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser» slik det uttrykkes i høringsnotatet, må gjøre det gjennom «at departementet følger opp utredninger og forslag fra Omsetningsrådet, med vurderinger av og forslag til endringer i Rammeforskriften», er ikke tilfredsstillende. Dette gir Omsetningsrådet og dets flertall fra landbruket alt for stor kontroll med både initiativ til, og vurderinger av, endringer i de konkurransemessige rammebetingelsene. Som grunnlag for å etablere trygghet for store investeringer hos uavhengige meieriaktører, er dette selvsagt utilstrekkelig.

Lovarbeidet med sikte på statlig lovhjemmel for å legge Tine forsyningsplikt må gjenopptas. Forsyningsplikten, herunder monopol tjenesten med frakt fra primærprodusent til mottakende meieri, må være direkte forankret i lov med statlig myndighet til å følge opp, slik at dette fundamentet kan opprettholdes selv om Tine skulle velge å si fra seg markedsregulatorrollen.

Til kap. 1.4 «Premisser og sentrale elementer i høringsforslaget»

Scandza er innforstått med at markedsreguleringen ikke skal være et sikkerhetsnett for selskapsspesifikk risiko tilknyttet «enkeltaktører» i foredlingsleddene, men vi stiller spørsmål steg ved hva departementet sikter til med tillegget om «eller for delmarkeder». Det er lang tradisjon i markedsreguleringen for at det også reguleres «i delmarkeder» på den måten at det i enkelte situasjoner tas ansvar for sesongmessige og andre svingninger som gjør at det oppstår overskudd (og underskudd) av ulike fraksjoner av råvaren.

Hovedsiktemålet med avsetningstiltakene er selvsagt å regulere med sikte på markedsbalanse for «hele råvaren», dvs. overskudd av hele (og halve) slakt, skallegg og melk som råvare (i form av helmelkepulver og ost). Men det er likevel mange eksempler på at regulering har skjedd og skjer på stykningsdeler for kjøtt, eggehvite, smør osv., uten at «hele råvaren» tas med, for å utjevne ubalanse i markedets etterspørsel etter de ulike fraksjonene. Smør er et godt eksempel, der ubalanse i «delmarkedet» for fløte er underliggende årsak. For å skaffe nok fløte i iskremsesongen, til jul osv., produseres og reguleringslagres smør i andre deler av året. Det er heller ikke bare gjennom lagring (regulering i tid) delmarkeder håndteres, noe ikke minst reguleringseksport av både smør og eggehvite har vist.

Delmarkeder er viktige fordi prisdannelsen for ferdigvarene er styrt nettopp av at etterspørselen varierer mye mellom de ulike fraksjonene av råvaren. Når hele slaktedyret skal utnyttes, må prisene på biff og indrefilet avstemmes mot sorteringer til f.eks. pølseproduksjon, osv. Etterspørselen etter magre varianter av meieriprodukter gir også store behov for å håndtere fløteoverskuddet, og følgelig å tilpasse prisdannelsen på fløteprodukter både i høy- og lavsesonger slik at «hele råvaren melk» blir omsatt totalt sett på årsbasis.

Det kan ikke være slik at markedsreguleringen kun skal åpne for avsetningstiltak som kan avhjelpe markedsregulators behov for slik fleksibilitet i markedsbetjeningen. Med mindre man derfor ønsker å åpne for at uavhengige aktører også kan få tilgang til avsetningstiltak for de ulike fraksjonene av råvaren, må «delmarkedene» håndteres, slik at også andre aktører kan oppnå samme fleksibilitet. Dette innebærer at temaet «dobbel mottaksplikt» må vurderes i slike delmarkeder, og det innebærer ikke noe mer «sikkerhetsnett» for uavhengige aktører enn det allerede er for markedsregulator. For

prisdannelsen med sikte på å kunne oppnå målpris på råvaren, er bonden tjent med at heller ikke uavhengige aktører må presse prisene ned i delmarkeder for fraksjoner av råvaren for å unngå kostnader som markedsregulator kan velte over på omsetningsavgiften.

Men vi er selvsagt helt enige med departementet i at «*transparente ordninger som hindrer konkurransevridding*» er nødvendig for å kunne avdekke hvorvidt de virkemidler som stilles til disposisjon overfor markedsregulator, evt. bør åpnes for andre, eller at tilgangen må gå via «dobbel mottaksplikt».

Det er også helt essensielt at departementet adresserer «*prinsipielle problemstillinger knyttet til hvor langt myndigheten til et partssammensatt Omsetningsråd, der jordbrukets organisasjoner har flertall, bør kunne strekke seg*» med sikte på å «*vurdere om flere konkurransesensitive elementer enn tidligere skal reguleres i rammeforskriften*». Scandza er derfor tilfreds med at departementet skisserer ulike alternativer til Omsetningsrådets ensidige forslag om å oppheve mottaksplikten på smør. Vi er imidlertid av den oppfatning at departementet ikke har gått langt nok på slike områder, der både arbeidsgruppenes og Omsetningsrådets gjennomgang har vært svært mangelfull. Dette dreier seg ikke minst om at vi som nevnt ovenfor mener det er behov for egen lovhjemmel for statlig styring og kontroll med forsyningsplikten helt uavhengig av Omsetningsrådet, og at vi mener regulering av fraktkostnader i denne forbindelse må håndteres av statens som konkurransenøytralt organ. Fraktkostnadsreguleringene kommer vi tilbake til nedenfor tilknyttet omtale av både forsyningsplikt for melk som råvare, og mottaksplikt for fløtefraksjonen, som er Scandzas klart prioriterte alternativ når det gjelder melkefett, jf. også ovenstående merknader om delmarkeder. Det samme gjelder prioriteringsreglene, 80-prosentregelen, godtgjørelse for reguleringskapasitet og den generelle definisjonen av forsyningsplikt.

Til kap. 3.1 «Mottaksplikt melkefett»

Departementet gir i høringsnotatet uttrykk for at markedsregulators mottak av fløte skjer «*uten at dette formelt utløses av mottaksplikten*». Det er for så vidt formelt sett riktig at mottaksplikten i gjeldende regelverk er på fløte, men det er likevel ikke tvilsomt at Tines mottak av fløte er styrt av mottaksplikten. Det skyldes at alternativet ellers er at Tine må motta smør gjennom hele året, hvilket ville være en betydelig ulempe for total markedsbetjening i høysesongene for fløte, se foran.

Det kan ikke forventes konkurransenøytral omsetning av fløte mellom markedsregulator og uavhengige aktører uten tilstrekkelige mottakspliktbestemmelser. Scandza minner om at den gang markedsreguleringsregelverket ble fastsatt første gang høsten 1996, ble mottaksplikten på melkefett foreslått på fløte av daværende Omsetningsrådets sekretariat. Det var jordbrukets flertall i Omsetningsrådet som endret selve mottaksplikten til smør.

Grunnen til at fløteomsetningen likevel har fungert noenlunde konkurransenøytralt, er at det alternative mottaket av melkefett i form av fløte ble prisregulert til produksjonsfløteverdien i PU, og at Tines behov for fløte i høysesonger har ført til at de ikke har sett seg tjent med å fremtvinge leveranser basert på mottaksplikten på smør. Det er derfor åpenbart at regelverkets prisfastsetting på fløte ved salg til markedsregulator til produksjonsfløteverdi i PU er helt avgjørende for konkurransenøytral håndtering av dette fløtemottaket.

Departementet har derfor rett i at markedsordningen er basert på, og at uavhengige aktører forventer, at markedsregulator skal ta i mot melkefett. Det er gode grunner for dette. Mottaksplikt på melkefett i form av fløtefraksjonen må, som påpekt i ovenstående, ses i lys av at dette er det

delmarkedet der PU-ordningen påfører det norske meierimarkedet den mest ekstreme prisdiskrimineringen til fordel for melkebondens inntektsdannelse. Dette skjer gjennom biproduktavgifter og biprodukttilskudd på hhv. kremfløte og smør, i tillegg til at verdien av fettfraksjonen i melken gjennom produksjonsfløteverdien også er regulert i forhold til proteinfraksjonen. Denne styrte prisdiskrimineringen er altså ikke kun gjennomført på biprodukter. Den er også trukket inn i prisdiskriminering mellom hovedmelkeanvendelser, både i form av at flere hovedprodukter (som helmelkepulver og fløteblandinger til iskrem) gis biprodukttilskudd til fettinnholdet, selv om de altså ikke er biprodukter, og at alle andre hovedmelkeanvendelser forutsettes å ta ut den regulerte produksjonsfløteverdien i markedet.

Produksjonsfløteverdien er således både den sentrale, regulerte forutsetning for prisdannelsen på melkeproteiner, og utgangspunktet for den mest ekstreme prisdiskrimineringen i systemet. Dersom en slik grunnleggende reguleringsforutsetning for PU ikke samtidig sikres fulgt opp i markedsregulators prisdannelse og håndtering av delmarkeder, gjennom de facto mottaksplikt på fløte til samme verdi, faller den kanskje mest avgjørende forutsetningen for konkurransenøytralitet nest etter forsyningsplikten.

Scandza er helt enig med departementet i at dobbelt mottaksplikt må forutsette at markedsregulator har tilgang til egnede avsetningstiltak, noe som selvsagt igjen er avledet av at markedsregulator må få dekket de kostnader som regulatorrollen påfører, og som de øvrige aktører i markedet ikke har. Omsetningsrådets tilnærming med å oppheve mottakplikten fordi det ikke lenger er tilgang til eksport er derfor i beste fall historieløs. At de samtidig vil opprettholde alle de øvrige avsetningstiltakene som departementet lister opp i høringsnotatet, viser igjen at Omsetningsrådet overhode ikke prioriterer konkurransevridning i sine vurderinger, alternativt at de for å skjerme Tine for konkurranse på like vilkår på en ekstrem måte praktiserer den instruks som de også har pålagt Landbruksdirektoratet om at «landbrukspolitikken vil gå foran konkurransepolitikken ved målkonflikt». Scandza mener i så fall at dette er forfeilet på alle måter. I dette tilfellet foreligger det heller ingen målkonflikt. For det første er melkebonden tjent med at ingen aktører må fallby fløte i markedet i overskuddsperiodene. For det andre er det faktisk også i landbrukspolitikken et mål om konkurransenøytral markedsregulering. Det er balanserte markeder for alle aktører som er målet, ikke å etablere konkurransefordeler for Tine.

Som vi har omtalt foran er altså en viktig begrunnelse for markedsregulering av fløtemarkedet, sett fra bondens synsvinkel, at det er svært varierende etterspørsel i forhold til løpende tilbud (tilgang av fløte). I tillegg kommer begrunnelsen som springer ut av at reguleringen av melkefettverdier med tilhørende prisdiskriminering gjennom PU, også må sikres gjennomført av markedsregulator, se foran. For konkurransenøytral markedsregulering er dette minst like viktig som varierende markedsbalanse, og begge elementene bidrar sterkt til å kunne oppnå målprisen på melk.

Departementet ber eksplisitt også om høringsinstansenes syn på å innføre en mottaksplikt på melkefett i form av fløte, eller alternativt også i form av både fløte og smør. Det er Scandzas oppfatning at mottakplikten kun bør være på fløte. Begrunnelsen er at det er samfunnsøkonomisk mest kostnadseffektivt å regulere på så lavt foredlingsnivå som mulig (ved å pådra minst mulig foredlingskostnader). I tillegg er det etter vår oppfatning markedsregulator som må kunne vurdere hvordan overskuddet av fløtefraksjonen så skal benyttes i markedet når de øvrige aktører har gjort sine valg. Anvendelse av fløte til smør bør andre aktører eventuelt velge på kommersielle forutsetninger, IKKE basert på en mottaksplikt som vil forhindre markedsregulator fra å kunne anvende overskuddsfløte på en annen og både mer fleksibel og innbringende måte.

Eneste tilgang til avsetningstiltakene som Scandza kan se at det kunne være aktuelt å vurdere overfor en eventuell fremtidig uavhengig produsent av smør, måtte være lagringsgodtgjørelse på lik linje med Tine. Det måtte da forutsette at denne aktøren ville tilpasse seg med redusert smørproduksjon i høysesonger for annen fløteanvendelse. Etablering av en slik ordning vil etter vår oppfatning kun være aktuelt dersom markedsandelen for smør fra uavhengige aktører skulle bli så stor at jevn produksjon hele året hos disse i vesentlig grad reduserer tilgangen på fløte til andre anvendelser i høysesong for iskrem mv.

Departementet hevder avslutningsvis i kap. 3.1 at

«En mottaksplikt på melkefett må formuleres innenfor rammeforskriften, og vil slik sett inntre i overskuddssituasjoner».

Scandza mener departementet her har oversett den begrunnelsen som ligger i den kraftige prisdiskrimineringen for melkefett i PU og ikke minst reguleringen av produksjonsfløteverdien. Dette er også forhold som verken arbeidsgruppene eller Omsetningsrådet har reflektert i gjennomgangen, men som vi oppfatter som helt avgjørende for nødvendigheten av mottaksplikt på fløte, se omtalen foran. Det er helt avgjørende for uavhengige aktørers konkurransesituasjon at mottaksplikten på fløte til produksjonsfløteverdien gjelder hele året, uavhengig av en definert overskuddssituasjon. Det må etter vår oppfatning i rammeforskriften kunne vises til de forannevnte grunnleggende reguleringene av fløte- og melkefettverdier i PU, og på dette grunnlag pålegge dobbel mottaksplikt på fløte permanent.

Hvis det skulle være behov for det, kan departementet samtidig forutsette at Omsetningsrådet må opprettholde tilstrekkelige avsetningstiltak og midler fra omsetningsavgiften for å gjennomføre dette. Det er etter Scandzas oppfatning denne kostnadsdekningen ved mottaksplikten som kun aktualiseres i overskuddssituasjoner (dvs. perioder uten høysesong på andre fløteanvendelser enn til smør). I de perioder det ikke er overskudd vil Tine ikke ha kostnader med fløteanvendelsen utover de som er av ren kommersiell art. Først når fløten må benyttes til smør som må reguleringslagres mv. vil det oppstå slike kostnader som må forutsettes dekket av de godtgjørelser markedsregulator får for gjennomføring av avsetningstakene. Det er imidlertid vår oppfatning at Omsetningsrådets flertall av egeninteresse opprettholder både avsetningstiltak og tilstrekkelige godtgjørelser, uten at departementet trenger å pålegge dette.

Til kap. 3.2 «Forsyningsplikt – prioriteringsregler»

Prioriteringsreglene under forsyningsplikten er som departementet påpeker utformet med sikte på å fordele melken slik at markedet og forbrukerne blir minst mulig skadelidende. Det er etter Scandzas oppfatning logisk at prioriteringen følger det departementet kaller «*økonomisk verdi*» i markedsordningen for melk, hvilket innebærer at det er prisdiskrimineringen i PU som er styrende for prioriteringsrekkefølgen. Departementets eksempel med konsummelkproduksjon illustrerer dette poenget, og prisdiskrimineringen i PU er ment å være en regulering tilpasset hva forbrukerne har høyest betalingsvillighet for, og følgelig er viktigst bl.a. å holde jevn tilførsel av.

Det er, i tillegg til forbrukerne, også avgjørende med slike prioriteringsregler for supplering av melk til uavhengige konsummelkmeierier utover deres egenmelk. Dette skal ha førsteprioritet i markedsordningen og under forsyningsplikten, på samme måte som at Tine naturlig prioriterer dette selv internt. En fordeling til andre aktører etter Tines for godtbeholdende vil ikke være konkurransenøytral.

Imidlertid gjelder dette selvsagt ikke bare for konsummelk. Det er også viktig å ha tilsvarende regler videre i «hierarkiet» for økonomisk verdi etter statlig, regulert prisdiskriminering, dvs. at i hovedsak samme (økonomiske) prioritering som vil bli gjort i Tine, også blir anvendt overfor andre aktører. Det underliggende premisset er følgelig PU-ordningens prisdiskriminering helt gjennomgående, og derfor ble dette fastsatt ved etablering av regelverket. I praksis er det likevel mulig å forenkle dette, særlig gitt den produksjonsfordelingen som pr. dato er mellom ulike aktører. Den enkleste formen er da at etter «konsummelk» må «ost» ha høyere prioritet enn «tørrmelk». En slik prioritering vil også normalt føre til at lavere prioritet er korrelert med stigende lagringsdyktighet. Det er rasjonelt at det er langgringsdyktige anvendelser som må ta variasjonen i tilførsler av råvare.

Scandza kan derfor støtte departementets foreslåtte tredeling, men vi er i stor grad uenige i begrunnelsen. Det vil f.eks. etter vår oppfatning ikke være prinsipiell forskjell mellom denne tredelingen og dagens prioriteringsregler når det gjelder informasjon Tine har om aktørenes anvendelse av melken. Et eksempel kan være anvendelse mellom yoghurt og Skyr. Imidlertid er det nærmest utenkelig at avkorting av levert volum under forsyningsplikten skulle bli aktuelt til både ost og flytende produkter. Den største praktiske effekten av prioriteringsreglene, utover at de fastsetter at tørrmelk skal avkortes først ved underskudd, er at de samme reglene gjelder ved beregning av overføringsfraktkostnader som kan ilegges uavhengige aktører som del av forsyningsprisen. Dette kommer vi tilbake til.

Det er følgelig også en myte at gjeldende regelverk skulle være vanskelig å iverksette ved underskudd av melk. I praksis er melkeanvendelsen til tørrmelk, som har desidert lavest økonomisk verdi, så omfattende at det er svært vanskelig å forestille seg at det skulle være aktuelt å avkorte andre anvendelser. Det er kun én tørrmelk-produsent i Norge utover Tine selv. I tillegg forutsetter vi at markedsregulators produksjon av reguleringsvarer, herunder ost, vil være stoppet før annen avkorting starter.

Likevel – Scandza er ikke imot at differensieringen i prioriteringsrekkefølgen forenkles, så lenge den i hovedsak følger hovedlinjene i (er korrelert med) PU-ordningens prisdiskriminering, som også Tine forutsettes å følge.

Vi nevner likevel i sammenhengen at det kan være grunn til å se nærmere på det tidsmessige grunnlaget for den forholdsmessige avkorting som foreslås. Departementet foreslår 3 måneder. Omsetningsrådet foreslår 11 uker, begrunnet i korteste tid fra jul til tidlig påske. Scandza vil nevne at markedsbalansen naturlig varierer gjennom året, og at markedsregulator således vil ha et langt mer svingende mottak enn de uavhengige aktørene som produserer mer jevnt med sikte på å dekke etterspørselen fra sine kunder. Det er etter vår oppfatning ikke naturlig at Tine skal få beholde mer melk i en underskuddssituasjon som følge av at de i en forutgående periode (også) har hatt ekstra høyt mottak som markedsregulator. Både for tørrmelk og ost som eksempler vil jo dette bety at Tine vil ha produsert for reguleringslager, og burde kunne ta ned egen løpende produksjon langt mer enn uavhengige aktører uten å få leveringsproblemer til sine kunder. Selv ved en forholdsmessig avkorting basert på mottak på årsbasis, vil Tine kunne ha fordeler av at de i enkelte år har produsert mer enn solgt volum, men en slik periode vil i det minste fjerne variasjoner i fordelingsnøkkelen som omtalt ovenfor.

Til kap. 3.3 «Forsyningsplikt – overføringstransport og overvåkingsansvar»

Det er i mange sammenhenger, så også i arbeidsgruppene og omsetningsrådets gjennomgang, fremkommet mange underlige påstander om systemet for overføringstransport under forsyningsplikten. Scandza finner derfor grunn til å understreke at første ledd i markedsreguleringsforskriftens § 4-3-6 lyder:

«Forsyningsprisen på melk fastsettes med utgangspunkt i markedsregulators noteringspris, tillagt de overføringskostnader mv. som markedsregulator i den forbindelse har adgang til å belaste mottaker.»

Den prisen som markedsregulator skal benytte under forsyningsplikten, forsyningsprisen, er altså regulert, og den skal fastsettes med utgangspunkt i noteringspris, tillagt overføringskostnader som det er adgang til å belaste mottaker. Overføringskostnadene er følgelig også regulert, hvilket er naturlig på bakgrunn av både prioriteringsregler og Tines totale dominans i markedet for rå melk. Sistnevnte er en følge av at det er Tines eiere som for det alt overveiende produserer denne råvaren beskyttet av tollvern og nasjonal kvoteregulering.

Alle analyser som anlegger som utgangspunkt at transport av melk på tankbil er et eget «tjenestemarked» med fungerende konkurranse, og at aktører som ikke ønsker å benytte Tines transporttjenester alternativt kan kjøpe slike tjenester av andre, er derfor forfeilet. All frakt av råvaren melk er kontrollert av den aktøren som kjøper melk fra primærprodusent. Dette følger selvsagt av kundeforholdet, men i tillegg er det i PU-ordningen forutsatt at aktøren selv henter melk hos alle sine leverandører til samme pris, som grunnlag for å motta innfrakttillegget. For Tines del er denne kontrollen med tankbiltransport av rå melk av nasjonal karakter, og dette medfører at Tine i sitt transportapparat også får en unik mulighet til å foreta transport av fløte som returtransport på sine melkepriser. Dette underbygger ytterligere at Tine får et de facto transportmonopol på forflytning av flytende melk og fløte som råvarer på tankbil. Vi kommer tilbake til effekten av dette for fløte nedenfor.

Departementet fremholder i høringsnotatet at andre ledd i § 4-3-6 fastsetter at «*transportopplegg for levering av melk planlegges og styres i sin helhet av markedsregulator. Ved leveranser av melk skal mottakende meieriselskap dekke transportkostnadene ut fra hvor melken er beregnet hentet (beregnet transportavstand ut fra prioritering mellom anvendelser)*».

Det er helt sentralt for forståelsen av denne bestemmelsen at det «transportopplegget» som her omtales, er en svært dynamisk logistikkoppgave som IKKE kan regel-styres i alle sine detaljer med tidvis stengte veier, fergeproblematikk og varierende primærproduksjon og anvendelse. Dette må ses i sammenheng med § 4-3-4 første ledd, som bl.a fastsetter at det må «*tas hensyn til hva som er mulig å gjennomføre*». Det er altså regelstyring av logistikken som det ikke er praktisk mulig å gjennomføre. Derimot er det slett ikke noe problem å fastsette hvilke overføringskostnader som ut fra prioriteringsregler og tilgjengelig melk og transportressurser hos Tine skal ilegges mottakende meieri.

I § 4-3-4 annet ledd fastsettes det at markedsregulator samtidig med utarbeidelse av en leveranseplan under forsyningsplikten også skal angi en «*stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad*» på leveransene. Bestemmelsen kom i sin tid som resultat av at Tine ønsket å kunne fakturere fraktkostnadene løpende, selv om endelig fraktkostnad som det er «*adgang til å belaste mottaker*» ikke er fastsatt ennå. «*Beregnet transportavstand*» og «*prioritering mellom anvendelser*» er derfor vesentlige begreper for å etablere systemet som åpner for en løpende transportsats som markedsregulator etter § 4-3-4 annet ledd ensidig stipulerer, uten at denne med dette skal kunne fastsettes konkurransevidende med endelig virkning uten en påfølgende kontroll.

Kontrollen av markedsregulators stipulerte fraktkostnader består, som departementet påpeker, i første omgang av at leveranse-planen og beregningen av stipulert gjennomsnittlig fraktkostnad overvåkes av Landbruksdirektoratet. Formålet med dette er slik Scandza har oppfattet forskriftene å ha offentlig kontroll på makronivå av at total melkemengde fordeles, med hver melkeliter fordelt en – og kun en – gang, slik at også de lengste fraktene kun tilordnes én aktør og i tråd med prioriteringsreglene, ved stipulering av løpende fraktkostnader.

Siden selve logistikkoppgaven er både omfattende og dynamisk, og Tine er gitt full frihet til gjennomføring innenfor forskriftenes bestemmelser, er det i tillegg åpnet for at alle aktører *«kan få innsyn i grunnlaget og de beregninger som markedsregulator har gjort, så langt forretningsmessige forhold tilknyttet de ulike meieriselskaper tillater dette»*. Dette gir aktørene en ettertidig adgang til mer i detalj å kunne kontrollere at løpende stipulert fraktkostnad ikke er konkurransevridende gjennom overkompensasjon til Tine.

Departementet skisserer i høringsnotatet to *«motstridende synsvinkler»* på behovet for å regulere overføringskostnadene, og ber om høringsinstansenes syn på tre ulike måter å håndtere dette på. Scandza er klart av den oppfatning at det kun er departementets førstnevnte synsvinkel som er plausibel. At beregning av transportkostnader er en del av forsyningsplikten er etter vår oppfatning en konkurransemessig nødvendighet, og også klart forutsatt ut fra forskriftenes bestemmelser. Dette fremgår etter vår oppfatning ikke minst av § 4-3-6 første ledd, der det er fastsatt at *«forsyningsprisen»* er noteringspris tillagt de overføringskostnader markedsregulator *«har adgang til»* å belaste mottaker. Denne adgangen må selvsagt reguleres, og kunne kontrolleres.

Overføringsfrakt er som påpekt en monopoltjeneste kontrollert av Tine, og med vesentlig betydning for konkurransesituasjonen. Vi er derfor også helt enige med departementet i at dette må reguleres i rammeforskriften, eller aller helst som vi har redegjort for foran, direkte som en del av en selvstendig statlig regulering av forsyningsplikten uavhengig av Omsetningsrådet, dvs. basert på egne lovhomekler.

Til departementets sekundære synsvinkel er Scandza ikke enig i at plassering av målprispunktet var en avgjørende faktor for regulering av overføringstransporten i 1997. Hovedgrunnen til at overføringstransport ble regulert var så langt vi kan se også den gang at markedsregulator de facto, gjennom kvoteordning og historisk dominans (med tidligere samtlige norske melkeprodusenter som eiere), hadde monopol på tankbiltransport av melk og fløte. Dette er i praksis fortsatt en monopoltjeneste som det er umulig å konkurrere med markedsregulator om tilknyttet leveranser under forsyningsplikten. Svaret på spørsmålet om det er riktig av landbruksmyndighetene å regulere overføringskostnader lenger, er derfor et klart JA. Det er etter Scandzas oppfatning et helt avgjørende element i reguleringen av forsyningsplikten. Grunnlaget ligger som tidligere påpekt i Tines kontroll med all innfrakt fra de melkebønder som eier Tine. Både eventuell omlasting (som vil medføre ekstrakostnader), og fraværet av mulighet til direkteruter og returfrakt i et samlet logistikkapparat, umuliggjør reell konkurranse med Tine på tankbiltransport av melk og fløte.

Vi er heller ikke enige i at det faktum at målprispunktet ved levering direkte til uavhengige meierier er et teoretisk definert punkt, skal skape noen utfordringer for beregning av overføringskostnadene. Målprispunktet er viktig for jordbruksavtalens prisbestemmelser, men som påpekt foran ikke for reguleringsomfang under markedsreguleringen. Det faktum at en ved direktelevering ikke passerer noe fysisk målprispunkt, men må definere dette teoretisk, skaper ikke nevneverdige utfordringer for kostnadsberegning av overføringstransporten. Utgangspunktet vil uansett være de totale kostnader ved transporten, og den andelen av disse som kan belastes mottakende meieri, ved direkte transport vil være definert gjennom fratrekk av de kostnader som dels er dekket gjennom innfrakt-tillegget i PU og dels av den egenandelen som er fastsatt for slik innfrakt.

I en beregningsmodell for kostnader ved overføringsfrakt som kan belastes de uavhengige aktørene, vil det teoretiske målprispunktet, om man vil bruke et slikt bilde, være økonomisk definert for formålet gjennom en enkel differanseberegning mellom totalkostnadene og det som er dekket av innfrakttilllegg og Tines egenandel. Scandza har ved flere anledninger blitt møtt med påstander om problemer med beregning og kontroll av overføringskostnader, både fra Tine og fra Landbruksdirektoratet. Vi er imidlertid av den oppfatning at dette ikke er reelt. Det synes heller å kunne være et uttrykk for at Tine ikke ønsker å gi innsyn i beregningene, samtidig med at Landbruksdirektoratet hittil ikke har oppfylt sin overvåkingsplikt, og således ikke har avkrevd Tine slike beregninger som er nødvendige for kontrollen.

Vi registrerer at departementet i høringsnotatet gir uttrykk for at Landbruksdirektoratet ikke bør ha et særskilt overvåkingsansvar i denne sektoren. Scandza er ikke enig i dette, og vi er definitivt ikke enige i at Omsetningsrådet vil kunne overta overvåkingsansvaret. Det ville etter vår oppfatning være direkte i motstrid til prinsippet om at et slikt kollegialt organ med flertall fra landbrukets organisasjoner ikke kan ha ansvar for saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser, herunder spesielt tilknyttet forsyningsplikten. Vi påpeker også at departementet selv konstaterer at selve bestemmelsene om overføringsfraktkostnader må flyttes fra Omsetningsrådets forskrifter til rammeforskriften. Vi kan ikke forstå at Omsetningsrådet skulle være et naturlig kontrollorgan for slike statlige reguleringer. Dersom departementet skulle mene at Landbruksdirektoratet, som forvaltningsorgan direkte underlagt departementet, ikke kan delegeres kontroll- og oppfølgingsansvaret for bestemmelser i rammeforskriften, vil dette være en sterk begrunnelse for vårt ovenstående forslag om egen lovhjemmel for statlig regulering av forsyningsplikten.

Det er stort behov for en nøytral, offentlig overvåking av overføringskostnadene som del av forsyningspliktpriisen. Det er som nevnt en vesentlig konkurransefaktor der Tine de facto har et naturlig monopol som følge av sin markedsposisjon. En statlig overvåking på makronivå er ikke minst viktig for at de uavhengige aktørene kan ha tillit til at de stipulerte fraktkostnadene er fastsatt ut fra riktige prinsipper og premisser løpende. Dette er nødvendig for at de som kjøper melk under forsyningsplikten kan akseptere at de kun skal ha innsynsrett i etterkant.

Departementet beskriver videre i høringsnotatet de tre mulige alternativene tilknyttet overføringskostnader nærmere. For fullstendighetens skyld vil vi kommentere også disse beskrivelsene nærmere.

Første alternativ er å «avvikle regulering av overføringskostnader». Dette begrunnes med at «Landbruksmyndighetenes regulering opphører i all hovedsak ved målprispunktet». Vi mener dette er en beskrivelse som ikke treffer markedsordningen for melk. Det er målprisreguleringen som opphører ved målprispunktet, men både PU-ordningens prisdiskriminering og markedsreguleringens virkemidler rekker langt forbi dette i verdikjeden. Det kan heller sies at i all hovedsak ligger markedsreguleringens virkemidler etter målprispunktet, herunder alle avsetningstiltakene. All melkeanvendelse som prisdiskrimineres gjennom PU-ordningen foregår også etter målprispunktet, som er definert til melkemottaket (råmelktank) på basismeieriene.

Som følge av foranstående blir det ikke riktig å hevde at «Det som skjer etter målprispunktet er et forhold mellom markedsaktørene, som ikke skal reguleres av landbruksmyndighetene». I den verdikjeden for melk der reguleringene opptrer, kommer overføringstransporten foran både PU-ordningens prisdiskriminering og markedsreguleringens avsetningstiltak, og er således klart innenfor det som reguleres av landbruksmyndighetene.

Sammenligningen med andre sektorer er følgelig heller ikke treffende. Den reelle konkurransesituasjonen er ikke tilnærmelsesvis den samme, verken på samvirkets markedsandel i

primærproduksjonen, eller enda viktigere, på dominans og tilnærmet monopolposisjon på transportapparatet. Å regulere uavhengige aktørers tilgang til råvaren melk gjennom forsyningsplikten, men ikke samtidig regulere overføringstransporten som Tine for alle praktiske formål også må stå for, ville være som i telemarkedets første konkurransevilkår å ha regulert tilgang til kobberlinjene frem til den siste telefonstolpen før hver bygning, men overlatt til Telenor fritt å sette prisen på den siste etappen inn til abonnenten etter «forhandlinger» med utfordreren.

Departementet påpeker at avvikling vil forenkle markedsregulering, herunder unngå vedlikehold av «*kompliserte transportmodeller*». At beregning av overføringskostnader ikke er særlig kompliserte har vi påpekt foran. Enklere regelverk vil selvsagt som regel bety enklere kontroll for myndighetene, men det kan ikke være dette som avgjør det regulatoriske nivå man legger seg på. Dette må vurderes ut fra formålet med reguleringen, som her er å legge til rette for konkurranse på like vilkår i en sektor der dominerende aktør og markedsregulator de facto har monopol på tankbiltransport av melk og fløte inn til og mellom meierianlegg. Det er da i alle fall ikke mulig å begrunne at de uavhengige aktørene skal ha en fordel av ikke å bidra til å vedlikeholde en modell som gjør kontroll av konkurransenøytralitet mulig.

For markedsregulator bør en heller ikke se bort fra at modellen gir regulator en kostnadsoversikt som både vil være kommersielt interessant, og som ikke minst også bør ligge til grunn for markedsregulators posisjoner i en eventuell forhandling om fraktbetingelser. Å finne ut hva fraktkostnadene totalt er, er ikke noe som kun er nødvendig i en regulert modell. Fradragene i modellen er som vi har påpekt knyttet til PUs innfrakt-ordning. Det er kjente størrelser. Det eneste som gjenstår da er om beregningen av pris på monopol tjenesten skal stå under offentlig kontroll, og med innsynsrett for markedsregulators konkurrenter. Disse ville ellers måtte gjøre deler av samme modelleringsjobb selv, som grunnlag for kunnskapsbaserte forhandlinger. Modellarbeidet blir således ikke borte som «forenkling» ved deregulering, det blir tvert i mot til dels doblet.

Andre alternativ er endring av målprispunktet for melk. Scandza er som følge av ovenstående uenig i at «unødvendig regulering» er et riktig premiss for vurdering av et alternativ med endret målprispunkt. Beskrivelsen av begrunnelsen for valg av basismeierier i innfraktmodellen er også noe snever, og Scandza må for ordens skyld påpeke at forsyningsprisen ikke vil være «målpris» selv om alle meierier ble basismeierier, med mindre departementet samtidig opphevet gjeldende målprisbestemmelser som tillater prisvariasjon opp til øvre prisgrense og en variabel noteringspris under dette, og i stedet fastsatt målprisen som en statsgarantert pris slik vi tidligere hadde for korn.

Vi er imidlertid enige i at en definisjon av alle meierier som basismeierier og noteringspunkter for målpris, vil medføre at kostnadene med overføringstransport ble utjevnet. Forslaget om endret målprispunkt må vurderes opp mot nettopp denne effekten. Det vil imidlertid ikke være riktig å beskrive dette som å «bidra» til utjevning «mellom de ulike anvendelsene». Tvert i mot vil det medføre full utjevning mellom aktørene, uavhengig av geografisk plassering. I tillegg til å fjerne incitamentet til reduserte samfunnsøkonomiske kostnader gjennom å plassere meierianlegg «transportoptimalt», vil dette også medføre at økte transportkostnader ikke lenger vil være en motpost til de bedriftsøkonomiske skalafordeler som følger av større anlegg. Selv om Scandza kanskje kan komme relativt godt ut av en slik omlegging, har vi problemer med å se at en modell der aktørene ikke blir stilt overfor kostnadseffektene av egne beslutninger, kan være samfunnsøkonomisk forsvarlig.

En løsning med full utjevning av overføringskostnader for rå melk under forsyningsplikten vil etter Scandzas oppfatning definitivt kunne påvirke fremtidig plassering av meierier, på samme måte som enhver nulling av andre realøkonomiske kostnader som følger av geografisk plassering også ville

gjort. En nærliggende hypotese vil være at meierier med produksjon rettet mot dagligvaremarkedet vil søke samlokalisering med de store grossistenes distribusjonslagre.

Tredje alternativ er å videreføre dagens regelverk gjennom rammeforskriften. Vi har omtalt dette i stor grad i det foranstående, og det er som påpekt klart Scandzas oppfatning at regulering av overføringskostnadene som integrert del av forsyningsprisen er konkurransepolitisk nødvendig, og dette er derfor eneste modell som vi kan støtte. Det betyr imidlertid ikke at «selve transporten» reguleres. Den er det helt opp til markedsregulator å håndtere. Det departement her omtaler som en «teoretiske beregning» er altså ikke av sleve transporten, men av overføringsfrakt-kostnadene som skal kunne belastes mottaker. Som vi har påpekt er det ut fra prinsippet om et «økonomisk, teoretisk målprispunkt» ved direkteleveringer, som departementet utmerket beskriver, etter vår oppfatning svært enkelt å håndtere kostnadene, selv om den fysiske identifiseringen av når transporten i hvert tilfelle passerer målprispunktet er vanskelig. Det er da heller ikke nødvendig. Beregningen må som påpekt bare ta utgangspunkt i de totale transportkostnader som oppstår ved leveransene, og kostnadsdekning som følger av annet regelverk tilknyttet innfrakt (i form av PU-ordningens inntrakttillegg og bondens egenandel i denne) må fratrekkes. Dette må enten reguleres i rammeforskriften med statlig kontrollansvar og oppfølging uavhengig av Omsetningsrådet, eller i en egen forskrift basert på statlig lovhjemmel til å pålegge forsyningsplikt mv.

Vi er derimot ikke enig i at et slikt alternativ kan formuleres slik alternativ 2 er foreslått i endringsforskriften. I stedet for å relatere bestemmelsen til geografisk plassering av basismeieriene, noe som ikke har praktisk relevans for den faktiske overføringstransporten, mener vi at bestemmelsen bør gå direkte på at de kostnadene som mottakende meieri skal dekke, er som vi har beskrevet ovenfor, differansen mellom totalkostnaden ved leveransen og den kostnadsdekning som er tilordnet innfraktordningen i PU (innfrakttillegg pluss bondens egenandel).

Tillegg vedrørende fraktkostnader ved overføring av fløte under mottaksplikten. Det ligger i vår argumentasjon ovenfor at også kostnader som kan ilegges uavhengige aktører ved fløtefrakt under den doble mottaksplikten må reguleres. Tine har gjennom den monopolteneste på tankbilfrakt de faktisk innehar, en enda større kostnadsfordel på fløtefrakt enn på innfrakt av rå melk. Det skyldes ikke bare at det samme transportmateriellet kan benyttes, men det er også mulig for Tine å benytte returtransport på biler som har levert rå melk, når fløte skal transporteres motsatt vei. Det er åpenbart umulig for andre transportører å konkurrere mot slike rammebetingelser. Dette gir Tine en ekstrem maktposisjon i forhold til andre meieriaktører hvis slik frakt skal forhandles på kommersielle vilkår alene der andre transportaktører er alternativet, og fastsettes gjennom privatrettslige avtaler innenfor konkurranselovens rammer.

I tillegg er det slik at i store deler av året har Tine behov for «overskuddsfløten» fra produksjon av magre meieriprodukter, og den maktposisjonen som transportapparatet gir Tine, medfører at Tines konkurrenter, som må kvitte seg med fløten, uten regulert mottaksplikt med regulerte transportkostnader kan bli pålagt å betale frakt til det meieri Tine til enhver tid ønsker fløten levert. Dette åpner for full kostnadsovervelting til konkurrentene av enhver fraktkostnadsøkning som følger av driftsmessige valg, endring i anleggsstruktur, osv., som Tine måtte beslutte. Dette vil kunne skje også i en situasjon der Tine ikke utnytter mulighetene som ligger i at alternativkostnaden hos konkurrerende transportaktører er høyere enn Tines egen.

Det bør derfor vurderes om ikke transportkostnaden ved mottak av overskuddsfløte bør reguleres med en todeling som innebærer at uavhengige aktører dekker transportkostnaden til nærmeste anlegg som kan behandle fløten, og at Tine må dekke frakt utover dette hvis de tidvis vil anvende fløten ved et annet anlegg. Vi påpeker også at behovet for en slik konkurranseregulering av

fløtefraktkostnadene er uavhengig av den doble mottaksplikten. Også uten mottaksplikten på fløte, vil Tine de facto ha monopolposisjon på tankbiltransport av melk og fløte, noe som er en direkte funksjon av det tidligere salgsmonopolet, markedsregulatorrollen og andre landbrukspolitiske reguleringer som kvoteordningen.

Til kap. 3.4 «Forsyningsplikt – 80-prosentregelen»

Scandza er helt enig med departementet i at bestemmelser som 80-prosentregelen må reguleres i rammeforskriften, eller som påpekt i egen statlig regulering med direkte lovhjemmel for å ilegge Tine forsyningsplikt mv. Omsetningsrådets håndtering av problemstillinger tilknyttet 80-prosentregelen har vi vært innom foran, og denne håndteringen understreker etter vår oppfatning behovet for å flytte også en slik bestemmelse ut av Omsetningsrådets myndighet.

Vi forstår departementets utgangspunkt med å knytte 80-prosentregelen til forsyningsplikten, da i praksis som en begrensning i uavhengige aktørers frihet til å bestille hvilke melkekvantum de måtte ønske til enhver tid. Scandza vil likevel også fremholde at 80-prosentregelen også kan betraktes som en form for mottaksplikten på råvaren melk hos uavhengige meierier, utover de kvanta de i perioder kunne sett seg mest tjent med. Fra bondens synsvinkel er dette en form for avlastning av den mottakskapasitet som Tine ellers måtte ha som markedsregulator.

Vi er uansett åpne for at det under et regulert regime som markedsordningen for melk, er samfunnsøkonomisk rasjonelt at alle meieriindustri-aktører bidrar til å avta råvare fra melkeproduksjonen slik den fremkommer som resultat av biologiske prosesser som ikke fritt kan skrus av og på. Det er imidlertid grunn til å påpeke at dette nødvendigvis reduserer behovet for godtgjørelse til markedsregulator for reguleringskapasitet, noe som vil være selve formålet med regelen, mens de uavhengige aktørene ikke mottar verken slik godtgjørelse eller lagringsgodtgjørelse for produkter som må produseres tidligere enn etterspørselen fra aktørens kunder ville tilsi. Det er derfor viktig at regelen om en viss mottaksplikten hos de uavhengige, eller begrensningen i variasjon under forsyningsplikten om man vil, legges på et nivå som er kommersielt uproblematisk, slik at ikke tidsmessig mottak av råvare som markedsregulator ville fått godtgjørelser for, blir veltet over på aktører som ikke har slik godtgjørelse. Skjer dette, vil det være brudd med prinsippet om at det er markedsregulator som skal balansere markedet, og som derfor har enerett på godtgjørelse for kostnader som bæres for å balansere totalmarkedet.

Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på en mulig avvikling av 80-prosentregelen, basert på at departementet fremholder at *«en tilstrekkelig stor differensiering i noteringsprisen bør det kunne legges inn økonomiske insentiver til en jevn levering av melk uten at en trenger å regulere dette særskilt»*. Dette er vi svært uenige i.

For det første vil en større prisdifferensiering ikke kunne erstatte 80-prosentregelens effekt. I så fall kunne Tine oppnådd dette ved å senke prisen i de perioder det er behov for det, uten å øke øvre prisgrense. Ubalansene mellom tilbud og etterspørsel etter melk, koblet med kostnader ved produksjon på «røde dager», er imidlertid av slik betydning at variasjonen i noteringspris ville bli enorm, om det i det hele tatt er mulig å skape et slikt økonomisk incitament. For det annet vil større variasjon i noteringsprisen, evt. koblet med en økt øvre prisgrense, medføre at uavhengige aktører, som ikke har markedsregulators mulighet til å øke produsert volum i lavprisperioder, kommer enda mer ugunstig ut enn i dag, altså at de ville fått enda større overpris på råvaren melk i forhold til Tine gjennom året enn de allerede har. Dette har selvsagt med markedsregulators reguleringskapasitet å gjøre.

Derimot er vi, som det fremgår av ovenstående, enige med departementet i at 80-prosentregelen kan ses i sammenheng med godtgjøringen markedsregulator mottar for å ha tilstrekkelig reguleringskapasitet. Dog ikke med den konsekvens departementet antyder, med at godtgjørelse for reguleringskapasitet samtidig med (økt) utnytting av differensiert noteringspris kan erstatte 80-prosentregelen. Sammenhengen er etter Scandzas oppfatning at uten 80-prosentregelen øker risikoen for melkeoverskudd hos markedsregulator, og dette gir behov for større reguleringskapasitet, og følgelig aktualiserer det også spørsmålet om kompensasjon for dette. Derimot er det vanskelig å se at godtgjørelse for reguleringskapasitet PLUSS økt prisdifferensiering gjennom høyere øvre prisgrense er en balansert og konkurransenøytral modell for å erstatte 80-prosentregelen.

En forpliktelse til å ta i mot et jevnt kvantum råvare i samsvar med alle aktørers økonomiske interesse til kapasitetsutnyttelse, og at primærproduksjonen av melk ikke kan slås av og på, er det stor forståelse for i meieribransjen. Det er sanksjonsmekanismene tilknyttet 80-prosentregelen som har vært uheldige, og som det har vært så stor motstand mot at de heller aldri har blitt anvendt. Som fremført ovenfor vil derimot den kombinasjonen av økt prisdifferensiering og godtgjørelse for reguleringskapasitet til markedsregulator som departementet skisserer, påføre aktører (som IKKE har overkapasitet til å håndtere økte volum melk i overskuddsperiodene) en kraftig forhøyet melkepris gjennom året, uten noen form for kompensasjon verken gjennom prisdifferensieringen eller godtgjørelser under markedsreguleringen.

Selve dimensjoneringen av prosentsatsen, og hvilke periodelengder som skal gjelde, bør etter Scandzas oppfatning vurderes opp mot både «forretningsmessig belastning» på uavhengige aktører ved mindre optimal periodisering av produksjonen enn ellers, og effekten på redusert behov for reguleringskapasitet for markedsregulator. Sammen med at bestemmelsen flyttes til ramreforskriften (eller annen statlig regulering), og at sanksjoner ved avvik fra regelen blir forholdsmessige og ikke opp til Omsetningsrådet å fastsette, mener vi at en form for legal regulering med sikte på å jevne ut uavhengige aktørers mottak av melk som råvare, fortsatt vil være akseptabelt.

Til kap. 3.5 «Godtgjøring for markedsregulators reguleringskapasitet»

Scandza mener kompensasjon for reguleringskapasitet er prinsipielt riktig, siden markedsregulator – ikke minst i melkesektoren - på permanent basis må forutsettes å ha overskuddskapasitet i de foredlingsanlegg som skal kunne nyttes til å ta hånd om topper i melkeleveransene, i tillegg til den variasjon i melkeanvendelse som kan forekomme i meieriindustrien også innenfor 80-prosentregelen og lignende regler, ikke minst på grunn av varierende primærproduksjon i utakt med etterspørselen.

At dette ikke er innført i andre sektorer er etter vår oppfatning ingen begrunnelse for å fjerne det i melkesektoren. Vi er også enige med tidligere Statens Landbruksforvaltning i den oppfatning at gjennomgangen av kapitalkostnadsproblematikken i prisutjevningsordningen ga økt innsikt i kapitalkostnadene tilknyttet foredling av melk, noe som igjen bidro til at regelverket for kompensasjon for realøkonomiske kostnader tilknyttet markedsreguleringen ble bedre tilpasset virkeligheten enn det ellers ville vært.

Det er således ikke den gitte kompensasjon for kapitalkostnader tilknyttet markedsregulatorrollen som sådan det bør stilles spørsmål ved, men hvorvidt denne har vært stor nok til å dekke de reelle kapitalkostnadene. Det er vår oppfatning at så ikke har vært tilfelle. Grunnen til dette er etter vår oppfatning at de reelle kapitalkostnader tilknyttet foredling av melk har vært undervurdert i

reguleringssystemet som følge av mangel på markedsorientert egenkapitalforvaltning i meierisamvirket helt fra salgsmonopolets dager. Dette gir som resultat at internprisingen av råvaren melk i Tine blir feil, idet mangelfull identifisering av realøkonomiske egenkapitalkostnader fører til at disse undervurderes mens råvareprisen ditto overvurderes. Dette blir et statisk nullsumspill gjennom intern krysssubsidiering i et vertikalt integrert produksjonssamvirke, men det gir kraftig konkurransehemmende prisdiskriminering overfor uavhengige aktører som blir påført samme overvurderte råvarepris som internprisen i samvirket, dvs. prisen mellom avdelingene Tine Industri og Tine Råvare i Tinekonsernet.

Scandza mener derfor at det er god begrunnelse for å opprettholde særskilt godtgjørelse for reguleringskapasitet i melkesektoren, og vi er følgelig uenig i at den kan avvikles. Som følge av foranstående mener vi heller ikke at godtgjørelse til reguleringskapasitet som sådan vil være konkurransevidende bruk av omsetningsavgiftsmidler, med mindre godtgjørelsen skulle bli større en nødvendig.

Det er tvert i mot mangelfull dimensjonering av reelle egenkapitalkostnader i meierisamvirkets interne prisdannelse som gjennom en overdimensjonert råvarepris er konkurransevidende til ugunst for uavhengige aktører og til fordel for markedsregulator, noe som bare i svært liten grad motvirkes gjennom at markedsregulator i dag får for liten kompensasjon for kapitalkostnader tilknyttet reguleringskapasitet. Selv avvikling av godtgjørelse for reguleringskapasitet ville ikke reparere mangelfull dimensjonering av egenkapitalkostnadene i prisdannelsen, og en slik «ny feil» ville således ikke reparere den andre feilen.

Til kap. 3.6 «Mulig endring i øvre prisgrense for melk»

Omsetningsrådets forslag i brev av 24. april 2019, mens arbeidsgrupperapporter og landbruksdirektoratets innstillinger til disse ved behandling i rådet var unntatt offentlighet, og uten at uavhengige aktører hadde hatt mulig til å gi innspill til gjennomgangen av markedsbalanseringen, har vi kommentert utfyllende foran. Som påpekt er vi også uenige i at «økt prisleksibilitet» som det kalles i brevet, kan sikre effektiv utnyttelse av total industrikapasitet, og vi må konstatere at det vil være til stor skade for uavhengige aktører at markedsregulator gjennom en slik endring vil kunne påføre sine konkurrenter enda større overpris på råvaren melk enn vi allerede betaler i dag.

Vi kan derfor igjen bekrefte at virkeligheten er slik som departementet skisserer, dvs. at incentiv til mottak av mer råvare ved lav pris ikke får noen effekt for uavhengige aktører, siden man allerede har full kapasitetsutnyttelse. I tillegg må det understrekes at samtidig med den lavere melkepris til Tine som departementet påpeker, blir det en ditto høyere melkepris til Tines konkurrenter, gitt uendret sammenveid noteringspris. Prisendringene får således på en måte en «fordoblet» effekt i form av ytterligere konkurransehindrende ulikhet mellom aktørene (de uavhengige aktørene får høyere snittpris, mens Tine får lavere).

Videre er det grunn til å vurdere nærmere at høyere øvre prisgrense også vil gi Tine anledning til å øke prisuttaket i sluttmarkedet i perioder av året. Hvordan slike prisuttak vil slå ut for forbruker er ikke vurdert i departementets høringsnotat. Prisvariasjon til forbruker, hvilke varer som blir berørt, og hvordan dette vil berøre markedsdynamikken, fremstår uavklart. Med de varierende etterspørselstettheter vi har for ulike meierivarer, vil det neppe være aktørnøytralt å la Tine få slike utvidede fullmakter til større prisleksibilitet i det regulerte meierimarkedet, og det vil neppe heller gi forutsigbare priser for forbruker, se også nedenstående.

Som påpekt er vi ikke enige i at prisdifferensiering er en naturlig «motsats» til 80-prosentregelen. Prisdifferensieringen får svært marginal virkning, om noen, både på andre aktørers mottak, og på behov for reguleringskapasitet, men betydelig forverring av konkurransesituasjonen for Tines konkurrenter. Derimot må 80-prosentregelen og godtgjørelse for reguleringskapasitet som påpekt vurderes i sammenheng.

Til kap. 4 «Presisering av den generelle bestemmelsen om forsyningsplikt»

Departementet fremholder i høringsnotatet at det foregår en stor andel kommersiell handel mellom markedsregulator og uavhengige aktører utenfor forsyningspliktens rammer. Dette er en beskrivelse som kan være riktig for andre sektorer, men ikke for handel med råvare innen melkesektoren. Mellom aktørene i PU er det liten tvil om at all handel med råvare, både melk og fløte, skjer som en direkte eller indirekte følge av forsynings- og mottakspliktene markedsregulator er pålagt. Dette er ikke minst demonstrert tydelig gjennom de endringer som har vært nødvendig siden 1997 i forsyningspliktbestemmelsene, for å gi uavhengige aktører reell tilgang til råvare ved behov for økning utover det til enhver tid regulerte nivå.

Departementet problematiserer ellers i dette kapittelet at ordlyden i bestemmelsen om å sikre forsyninger til alle "forbruksområder", kan tolkes som at forsyningsplikten ikke bare skal være et virkemiddel rettet mot foredlingsleddet, men at bestemmelsen også innebærer et forsyningsansvar for de påfølgende ledd. Det er liten tvil om at forsyningspliktens historiske opprinnelse inkluderte leveranser til alle forbruksområder, dvs. i praksis til alle selvstendige kjøpmenn i landet, med en forpliktelse om «noenlunde ens priser» som en da forutsatte også ville nå frem til forbrukerne. Selv om prisdannelsen i dagligvaremarkedet i dag er annerledes, og med store landsdekkende dagligvareaktører som har egne prinsipper for geografisk prisdannelse, kan vi ikke se at markedsregulators forpliktelse til å bidra til «noenlunde ens priser» over landet skal oppheves.

Denne forpliktelsen om noenlunde ens priser til «alle forbruksområder» kan ikke minst være aktuelt også i forhold til prisdiskriminering mellom kjeder, noe som er et aktuelt tema, og som også bør være det overfor markedsregulator for norske jordbruksvarer under de landbrukspolitiske reguleringssystemene med jordbruksavtalepriser, prisdiskriminering og avsetningstiltak. Landbrukspolitikken generelt, og markedsreguleringen spesielt, er ment å avveie hensynet til inntektsdannelse for primærprodusentene på den ene siden, og hensynet til stabile matvarepriser for forbrukerne på den annen. En rammebetingelse om prisutjevning ut mot forbrukerne også for markedsregulator bør derfor stå ved lag. Det vil understreke at formålet med markedsregulering som sådan også er å utjevne både tilførsler og prisdannelse gjennom sesongvariasjoner, overfor forbrukerne, og det vil også kunne ha direkte betydning for hvordan markedsregulator kan benytte reguleringsvare i sin markedsbetjening.

Scandza stiller spørsmål ved departementets oppfatning om «at det i dag ikke finnes egne virkemidler innenfor markedsbalanseringen for å nå målet om forsyning av råvare til noenlunde ens priser i hele landet». Vi mener hele markedsreguleringens formål, med sesongutjevning ikke minst via prisprognosering, reguleringslagring osv., er å utjevne både tilførsler og prisdannelse av hensyn til forbruker så vel som primærprodusent. Dette forrykkes etter vår oppfatning ikke av at markedsreguleringen ikke lenger opererer med direkte fraktstøtte til mellomfrakt osv. Vi er som følge av det også uenige i forslaget om at henvisningen til forbrukermarkedet skal oppheves.

Avsluttende merknader

Scandza deltar gjerne i en videre dialog med departementet med sikte på avklaringer tilknyttet flytting av viktige konkurransemessige rammebetingelser fra Omsetningsrådets til departementets regelverk, og nærmere utforming av slike bestemmelser.

Vi håper en slik kontakt kan reparere manglende mulighet til å gi innspill til Omsetningsrådets gjennomgang. Vi ser frem til et samarbeid med sikte på mer konkurransenøytrale rammebetingelser for markedsbalanseringen i melkesektoren, ikke minst hvilke behov det er for videre utredninger som følge av forannevnte mangler ved Omsetningsrådets gjennomgang.

Med vennlig hilsen

Scandza AS

Sofie Oraug-Rygh

Direktør Samfunns- og myndighetskontakt