



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

2003 00943 41

Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Deres ref
03/943-LP-GHu

Vår ref
200305340-6

Dato
13.10.2003

Endringer i markedsordningen for melk – Høring

Vi viser til brev datert 02.09.2003 fra Landbruksdepartementet, hvor det bes om kommentarer til utkast til nytt regelverk for markedsordningen for melk. Bakgrunnen for saken er ønsket om økt konkurranse i melkemarkedet.

1. Innledning og bakgrunn

Der er i dag liten grad av reell konkurranse i melkemarkedet i Norge. TINE BA er den dominerende aktøren i markedet. I første leddet i verdikjeden innmåles 98-99 pst. av all melk som råvare til TINE. I andre ledd er TINEs markedsandeler av produksjonen i 2001 målt i verdi på 95 pst. for konsummelk, 87 pst. for yoghurt, 79 pst. for hvitost og 99 pst. for smør. TINE har dermed en dominerende stilling for alle kjerneområdene i meieriproduksjonen. Det gir markedsrett og muligheter for å påvirke priser og etableringsforhold.

Landbruksdepartementet foreslår en ny markedsordning for melk med endringer i målprissystemet og prisutjevningsordningen for melk. Det foreslås at det etableres et administrativt og regnskapsmessig skille mellom en enhet i TINE BA kalt "TINE Råvare" og TINEs øvrige virksomheter. For å bedre tilgangen på råvaren melk til uavhengige meierselskaper foreslås det å pålegge TINE utvidet forsyningsplikt.

2. Generell kommentar

Vi ser positivt på at man ønsker å legge til rette for bedre konkurranse i meierisektoren, da det vil bidra til mer kostnadseffektiv produksjon, lavest mulige priser og gi større incentiver til innovasjon. For å oppnå dette er det viktig å fjerne etableringshindre og redusere omfanget av offentlige og private reguleringer som begrenser og/eller vrir

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Nærings- og	Saksbehandler
Postboks 8014 Dep	Einar Gerhardsens plass 1	22 24 90 90	handelsøkonomisk	Olive Engebretsen
0030 Oslo		Org no.	avdeling	22 24 67 14
		972 417 890	Telefaks	22 24 67 76

konkurransen.

Etter vår vurdering er den foreslåtte markedsordningen for melk og regelverket knyttet til ordningen uoversiktlig og meget komplisert. Vi antar at gjennomføringen og kontroll med ordningen påfører både landbruksmyndighetene og bedriftene betydelige kostnader. Omfanget og kompleksiteten av reguleringene gjør det dessuten vanskelig å analysere virkningene av endringene som foreslås.

Det synes usikkert om forslaget til ny markedsordning vil bidra til en vesentlig styrking av konkurransen i melkemarkedet. Forslaget synes å være en "flikking" på nåværende markedsordning, som er en viktig årsak til mangelen på virksom konkurranse. Vi har merket oss at det ikke er fremlagt noen samlet vurdering av hvilke effekter forslaget antas å få for å stimulere konkurransen. De nye tiltakene synes å føre til at det oppstår nye problemer i det gjennomregulerte melkemarkedet. Dette er argumenter som taler for at det kan være fornuftig å utrede problemene ved ordningen noe mer før den trer i kraft.

Meierisektoren står overfor betydelige utfordringer i tiden fremover. Krav til økt effektivitet og bedre markedsadgang for landbruksvarer, jf. bl.a. WTO-landbruk, forventes å kreve omstilling i norsk landbruk og landbruksbasert næringsmiddelindustri. Vi er i tvil om forslaget til ny markedsordning gir berørte næringer rammebetingelser som vil være forutsigbare over tid og som vil bidra til at norske aktører vil være i stand til å møte økt internasjonal konkurranse på en offensiv måte.

Etter vår vurdering burde tiden være inne for å legge til rette for at det etableres et markedsystem basert på virksom konkurranse uten denne typen markedsreguleringer. Det vil innebære en avvikling av ordningen med administrativt fastsatte priser (målpriser) og prisutjevningsordningen for ulike melkeanvendelser.

3. Kommentarer til enkeltelementer i forslaget til ny markedsordning.

3.1 Like råvarebetingelser og utskilling av TINE Råvare

Sentralt i forslaget er et administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og videreforedling i TINE. Det foreslås at målprisen på melk knyttes opp til dette skillet, slik at TINEs videreforedlingsvirksomhet og andre meierier skal stå overfor samme priser ved kjøp av råmelk for videreforedling. Det foreslås at det administrative og regnskapsmessige skillet reguleres i en egen avtale mellom Statens landbruksforvaltning og TINE, og at eventuelt brudd på denne avtalen skal forelegges for jordbruksavtalepartene for oppfølging.

Kommentar

En forutsetning for å få fungerende konkurranse i foredlingsleddet i meierisektoren er at konkurrentene til TINE får tilgang på melk på like markedsmessige vilkår som TINE. Vi er derfor isolert sett positive til dette forslaget. Et administrativt og regnskapsmessig

skille mellom TINE Råvare og TINEs videreforedlingsvirksomhet bidrar til å gjøre det noe enklere å kontrollere og overvåke konkurransen i melkemarkedet. TINE vil fortsatt ha en dominerende stilling når det gjelder mottak av råvaren melk og for de store markedsområdene for foredlede melkeprodukter. Selskapet vil derfor fortsatt ha incentiver til å utøve markedsrett. Etter vår vurdering vil det være en bedre løsning at det innføres et eiermessig skille mellom råvarehåndtering og videreforedling.

Det foreslås at et eventuelt brudd på bestemmelsene i avtalen skal håndteres ved de årlige jordbruksavtalene. Etter vår vurdering er dette forslaget neppe hensiktsmessig, da den ene parten i jordbruksavtalene er "eieren" av TINE, mens øvrige aktører ikke vil være representert.

3.2 Justering av kapitalkostnader ved fastsettelse av en ny målpris og tilskudd til meieriselskap utenfor meierisamvirket.

Partene i jordbruksoppgjøret har hittil fastsatt målpriser på råvarenivå for en rekke ulike definerte produktgrupper og markeder i melkesektoren. Målprisene representerer et øvre prisnivå for råmelken til ulike anvendelser og markeder. Hensikten med modellen er ikke å bidra til å frembringe produkter på en mest mulig ressurseffektiv måte for forbrukerne, men å utnytte markedsrett for å sikre inntjeningen for produsentene (melkebøndene) ved utøvelse av prisdiskriminering.

Systemet innebærer omfattende og komplekse beregninger for å fastsette målpriser. Landbruksdepartementet foreslår en ny målpris på melk som råvare. Forslaget innebærer at noteringspunktet i målprissystemet for melk flyttes nærmere melkeprodusentene, dvs. melkebøndene. Forenklet innebærer dette at kapitalavkastningen fra TINEs videreforedlingsvirksomhet ikke skal inngå i målprisen. Dermed vil nåværende målpris for melk bli redusert. Endringen har som formål at uavhengige meierier skal slippe å kjøpe melk fra TINE til videreforedling til en pris hvor kapitalkostnaden ved TINEs videreforedling er inkludert. Det legges opp til at jordbruksavtalepartene skal fastsette nærmere hvilke kostnadselementer som skal inngå i målprisen. Bønder som er medlemmer i TINE-samvirket vil heretter i prinsippet få betaling fra to kilder, ved levering til TINE Råvare og ved avkastning fra TINEs videreforedlingsvirksomhet.

Landbruksdepartementet foreslår at det innføres et tilskudd til uavhengige meierier. Bakgrunnen er at melkeprodusentene som leverer til TINE, også er selskapets eiere og får utbetalt en del av kapitalavkastningen fra TINEs virksomhet. Hvis et medlem av TINE-samvirket melder seg ut for å levere melk til uavhengige meieriselskaper, får ikke medlemmet med seg sin andel av egenkapitalen i TINE. Eierposisjonene i TINE er heller ikke omsettelige. For at det skal være interessant for melkeleverandøren å gå til et uavhengig meieriselskap, må leverandøren oppnå minst samme pris som for melken (inkludert kapitalavkastningen i TINE) som tidligere. Et uavhengig meieriselskap stilles dermed overfor et "dobbel kapitalavkastningskrav". Derfor foreslås det at det innføres en spesiell kapitalgodtgjørelse til meierselskaper utenfor TINE-systemet som

gjelder for den melk de uavhengige meieriselskapene mottar fra egne melkeprodusenter.

Kommentar angående målpris

Det er isolert sett positivt at målpris/noteringspunktet for melk flyttes nærmere primærleddet. Forslaget vil innebære en forenkling ved at man går fra 18 ulike målpriser i dag til en målpris.

Det synes å være betydelige utfordringer knyttet til normeringen av hvilke inntekter melkebøndene skal få fra TINEs videreforedlingsvirksomhet. Nivået på disse inntektene vil ha betydning for konkurransen i videreforedlingsleddet i meierisektoren. Vi går ut fra at de uavhengige aktørene i meierisektoren vil være opptatt av at målprisen på råvaren melk blir satt lavest mulig, og at inntektene til melkebøndene fra TINEs videreforedlingsvirksomhet blir høyest mulig. TINEs videreforedlingsvirksomhet kan ha motsatte interesser.

Kommentar angående tilskudd til meieri utenfor meierisamvirket

Gitt det systemet som man legger opp til for ny markedsordning for melk, kan det være behov for en slik ordning. Det at en har behov for en slik ordning indikerer imidlertid etter vår vurdering at det er en fundamental svakhet ved modellen. Bøndene mangler i dag rett til å få med seg sin andel av egenkapitalen dersom de går ut av TINE. Denne innelåsingseffekten reguleres i vedtektene til TINE-samvirket. Vi reiser derfor spørsmålet om dette forholdet bør vurderes nærmere, og viser i den forbindelse til det pågående arbeidet med ny samvirkelov i Justisdepartementet.

3.3 Økt råvaretilgang – utvidelse av forsyningsplikten

Landbruksdepartementet fremholder at tilgangen på råvare er avgjørende for å bidra til økt konkurranse i videreforedlingsleddet. Det foreslås derfor en styrking av markedsregulators forsyningsplikt til både ikke-flytende og flytende melkeprodukter. Til meierier som produserer konsummelk foreslås det full forsyningsplikt inntil 15 mill. liter pr. anlegg, mens det ved forsyninger ut over dette forutsettes at minst 1/3 av det overskytende mottas fra egne leverandører.

Kommentar

Forslaget er etter vår vurdering et skritt i riktig retning, men innebærer uheldige begrensninger knyttet til forsyningsplikten. Grensen på 15 mill. liter pr. anlegg sikrer kun full forsyning til relativt små meierier, og vil neppe være et incitament til at uavhengige meierier kan realisere stordriftsfordeler. Kravet om leveranser fra egne melkeprodusenter utover grensen på 15 mill. liter vil også virke konkurransehindrende og kunne stimulere til ineffektive tilpasninger for aktørene.

Etter vår vurdering bør det prinsipielt ikke settes grenser for forsyningsplikten. Subsidiært bør grensene minst tre- til firedobles i forhold til forslaget på 15 mill. liter pr. anlegg.

3.4 Endring i prisutjevningsordning

Landbruksdepartementet ønsker å opprettholde ordningen med tilskudd og avgifter for ulike anvendelser av melk i meierisektoren. Bakgrunnen for dette er antagelser om at ordningen vil kunne gi høyere pris på råvaren melk og dermed større inntekter til melkebonden. Endringene som foreslås dreier seg om at avgiftene og tilskuddene skal legges fast over et lengre tidsrom, minimum et avtaleår. Videre foreslås det etablert et ekstra tillegg til Q-meieriene for å kompensere for høyere distribusjonskostnader enn øvrige aktører og en særskilt kapitalgodtgjørelse til meierier utenfor TINE-systemet.

Kommentar.

Dagens prisutjevningsordning bygger på en komplisert modell for beregning av melkeråvaren verdi til ulike anvendelser. Sammen med markedsregulatorens, dvs. TINEs, prognoserte råvareverdier danner disse verdiene grunnlaget for Statens Landbruksforvaltnings fastsettelse av avgifter og tilskudd til ulike melkeanvendelser, samt beregning av den prisen som uavhengige aktører må betale for råmelken. Prisutjevningsordningen er prisdiskriminering satt i system, og ordningen medfører økte kostnader for norske konsumenter. Ordningen medfører dessuten kostnader knyttet til forvaltning, overvåkning og tilpasning for den enkelte aktør og myndighetene.

Nærings- og handelsdepartementet har tidligere stilt spørsmål ved hvilken gevinst melkeprodusentene i dag får av prisutjevningsordningen. Vi reiser også spørsmål om priselastisitetsestimater basert på historiske data fortsatt er relevant for dagens etterspørsel etter melkeprodukter i Norge.

Primært mener vi at prisutjevningsordningen bør avvikles. Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt bør prisene på ulike melkeprodukter gjenspeile merkostnadene ved å frembringe dem. En videreføring av prisutjevningsordningen bidrar ikke til dette. Det er grunn til å anta at ordningen bidrar til å sementere dagens næringsstruktur i meierisektoren.

Når det gjelder særskilt tilskudd til meierier utenfor TINE-systemet viser vi til våre kommentarer under punkt 2.3.

3.5 Særskilt distribusjonstillegg

Landbruksdepartementet legger til grunn at Landbrukets Ferskvaredistribusjon (LFD) er åpent tilgjengelig for alle meieriselskaper som ønsker å transportere melk gjennom denne distribusjonskanalen. Det antas at dette systemet er en mer kostnadseffektiv løsning enn om hver enkelt aktør i markedet etablerer sitt eget distribusjonsnett. Det vises til at Q-meieriene har bygget opp et alternativt distribusjonsapparat med høyere kostnader enn om distribusjonen hadde skjedd i regi av LFD. Det foreslås derfor et særskilt distribusjonstillegg til Q-meieriene for å utjevne høyere distribusjonskostnader,

men Landbruksdepartementet fremholder samtidig at det kan reises motforestillinger mot dette.

Kommentar

Vi er enige i Landbruksdepartementet vurdering om at det kan reises motforestillinger til et slikt distribusjonstilskudd, siden det kan bidra til sementering av et kostnadskrevende distribusjonssystem hos en enkelt aktør. Det at det likevel anses som nødvendig illustrerer at det er grunnleggende svakheter i forslaget til ny markedsordning.

Vi har merket oss at man legger til grunn at LFD er åpent tilgjengelig for alle selskaper. Det er etter vår vurdering meget viktig at aktører utenfor samvirket har tilgang til dette distribusjonssystemet, og på vilkår som gjør at de kan etablere en kostnadseffektiv distribusjon for sine varer. Det kan synes naturlig at Konkurransetilsynet bør ha en rolle i den forbindelse.

3.6 Etterregning

Det foreslås at ordningen med etterregning opphører fra 01.01.2005. Begrunnelsen for dette er de systemendringene som foreslås i markedsordningen for melk fra og med 2004, og at endringene ifølge Landbruksdepartementet vil innebære at alle aktører vil bli stilt overfor de samme råvarekostnadene.

Kommentar

Vi er i tvil om ordningen med etterregning bør opphøre fra 01.01.2005. Effekten av forslaget til ny markedsordning for melk synes å være så vidt usikker at det synes fornuftig å ha en myndighetsbasert etterkontroll. En slik kontroll kan også være viktig for de uavhengige aktørenes vurdering av legitimiteten av ordningen. Dette forholdet kan alene være et argument for å opprettholde ordningen, i hvert fall til man er trygg på at forslaget ikke har utilsiktede konsekvenser.

3.7 Importvernet.

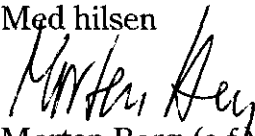
Det foreslås at tollvernet for melk utformes mest mulig likt med tollvernet for de andre varene under jordbruksavtalens målprissystem (med unntak av korn). Vareomfanget som kan importeres dersom noteringsprisen overstiger målpris, vil gjennom dette også gjelde melk som råvare. Forslaget er innarbeidet i utkast til forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer. I henhold til forskriften skal det innføres tollnedsettelse dersom markedspris over en periode på to uker noteres over øvre prisgrense (målpris). Det innebærer at tollsats på melk som råvare fastsettes slik at det gis mulighet til import til priser som tilsvarer målpris for et visst tidsrom.

Kommentar


Etter vår vurdering er importvernet et viktig hinder for økt konkurranse i de innenlandske jordbruksmarkedene, samtidig som det kan bidra til å legge til rette for utøvelse av markedsrett. Det er derfor et skritt i riktig retning at det nå legges opp til

tollnedsettelse for melk som råvare dersom målprisene overskrides. Etter vår vurdering ville det imidlertid være å foretrekke at vareomfanget for tollnedsettelse utvides til også å gjelde for ferdigvarer innen meierisektoren. Generelle tollnedsettelse, for eksempel til et nivå som likestiller innenlandske og internasjonale priser, vil kunne bidra til økt konkurranse og effektivitet i meierisektoren, samtidig som forbrukerne får lavere priser.

Mød hilsen



Morten Berg (e.f.)
ekspedisjonssjef



Eivind Nordtorp
fung. avdelingsdirektør