

Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Statens landbruksforvaltning
Postboks 8140 Dep
0033 OSLO

2003 00943 48

LP/SJ/HGU 546.0

SIMONSEN FØYEN
Advokatfirma DA
Postboks 6641 St. Olavs plass
NO-0129 Oslo

Besøksadresse:
C.J. Hambros plass 2 D
NO-0164 Oslo

Telefon: +47 21 95 55 00
Telefaks: +47 21 95 55 01

E-post:
post@simonsenfoyen.no

Internett:
www.simonsenfoyen.no

Organisasjonsnr.:
883 202 902 MVA

KONTORER:
Oslo – Kristiansand –
Stavanger – Tromsø

Ansvarlig advokat
Mona Søyland

Oslo
14.10.03

Vår ref.
mos

HØRING: ENDRINGER I MARKEDSORDNINGEN FOR MELK

Det vises til høringsbrev datert 2. september 2003 vedrørende ovennevnte (heretter benevnt NYMO). Vi representerer Synnøve Finden ASA.

Etter en grundig gjennomgang av det foreliggende forslag til NYMO er det Synnøve Findens syn, at det hefter store svakheter og uklarheter ved den foreslåtte ordningen som er sendt på høring.

1. FORHOLD KNYTTET TIL HØRINGSPROSESSEN

1.1. Anmodning om utsatt høringsfrist

I tillegg til at det hefter store svakheter og uklarheter til det som er utsendt på høring er det slik at sentrale deler av NYMO ikke er utredet, og derved heller ikke fremlagt i høringsbrevene nevnt ovenfor. Dette gjelder for eksempel problemstillinger knyttet til kapitalvolum, hvor departementet signaliserte i høringsbrevet av 2. september 2003 at man ville "i begynnelsen av september d.å. komme med en nærmere oppfølging av en slik eventuell prosess". En slik prosess ble det imidlertid først tatt initiativ til fra departementet den 3. oktober 2003 ved nedsettelse av en ekspertgruppe. NBL ba deretter departementet i brev den 7. oktober 2003 om forlenget høringsfrist til etter at den nevnte ekspertgruppen hadde avgitt sin uttalelse. Fristen for arbeidet i denne gruppen er, etter det vi er kjent med, nå satt til 27. oktober 2003. Synnøve Finden slutter opp om NBLs anmodning vedrørende utsatt høringsfrist til etter at denne ekspertgruppen har utarbeidet sitt notat. Undertegnede kontaktet således departementet pr. telefon 13. oktober 2001 om utsatt høringsfrist. Vi er imidlertid nå gjort kjent med at så vel NBL som Synnøve Finden har fått avslag i sine anmodninger om fristutsettelse. Dette er beklagelig, og vi har vanskeligheter med å se at dette er en praksis som departementet er tjent med.

Vi viser på dette punkt for øvrig til Utredningsinstruksens¹ krav til høringsfrister:

¹ Vedtatt ved Kgl. res. av 18. februar 2000

"5.2 Høringsfrister

Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Kortere frist kan fastsettes i henhold til instruksens punkt 1.3."

I departementets høringsbrev av 2. september 2003 er det altså lagt opp til en høring akkurat innenfor utredningsinstruksens minimumskrav. Dette er i seg selv etter Synnøve Findens syn uheldig. Svært spesielt blir det når det ikke er mulig å få utsatt denne allerede korte høringsfristen, selv ikke når alle de involverte aktører avventer nevnte ekspertgruppes konklusjoner innenfor et helt avgjørende tema i NYMO. En kan for øvrig også stille spørsmål ved om ekspertgruppens konklusjon også bør undergis ordinær høringsfrist. Dette bør etter Synnøve Findens syn i alle fall være tilfellet dersom gruppens konklusjon ikke er forankret i enighet blant aktørene som deltar. Dersom enighet oppnås kan høring antagelig unnlates, jfr. at høring da *"må anses som åpenbart unødvendig"*, jfr. utredningsinstruksen 5.4.c.

1.2 Krav om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring

Som departementet er kjent med skal all regelverksutforming foregå i overensstemmelse med ovennevnte Utredningsinstruks. Formålet med instruksen er angitt slik:

"Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Dette er viktig for å vurdere hva ulike forslag vil koste staten og samfunnet, og for å kunne forberede gjennomføringen av reformene på en best mulig måte."

Videre heter det at:

"Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver o.l. for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales."

Det er også et krav at:

"Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder."

Vi viser også til kap. 2.3.1 i instruksen som slår fast at vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser alltid skal inngå i saken:

"2.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

En analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken.

Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene."

I departementets høringsbrev er det som kjent intet separat kapittel eller avsnitt hvor de økonomiske og administrative konsekvenser beskrives. Et søk i høringsnotatet på ordet "konsekvenser" gir kun noen få "treff", og det synes klart at departementet ikke har brukt tid på å beskrive slike eventuelle vurderinger.

Etter vårt syn er dette en alvorlig svikt i høringsforslaget, og Synnøve Finden vil hevde at manglende konsekvenstenking har medført en rekke feil og mangler i utkastet, som må forutsettes å ville blitt avdekket dersom utredningsarbeidet hadde vært gjennomført slik at forslagene i større grad ble begrunnet og holdt opp mot/sammenlignet med dagens system.

2. OPPSUMMERING

På grunn av disse mangelfulle forhold har mye tid og ressurser gått med for oss som høringsinstans til å analysere forslaget og dets konsekvenser. Synnøve Finden er derfor p.t. ikke i stand til å fremsette et samlet høringsvar til det utkastet som nå foreligger, særlig hensett til at avgjørende forhold knyttet til kapitalvolum fremdeles er under utredning, jfr. ovenfor om at ekspertgruppen er gitt frist til 27. oktober med sitt arbeid.

Våre ambisjoner i en høring strekker seg normalt både i retning av å gi grundige generelle kommentarer til høringsbrevets hovedpunkter, til de enkelte underpunkter samt kommentarer og også endringsforslag til de konkrete utkast til forskrifter. Slik høringsforslaget foreligger nå blir det imidlertid etter Synnøve Findens syn lite meningsfylt å gå inn i detaljene i ordningen, og for eksempel ordlyden i de enkelte utkast til forskrifter.

Vi har derfor i denne omgang kun valgt å vedlegge et problemnotat som ble utarbeidet som et grunnlagsdokument for Synnøve Findens høringsuttalelse.

Vedlegg 1: Notat fra John Lilleborge.

NYMO er av helt avgjørende betydning for Synnøve Findens fremtidige drift, og det er derfor helt sentralt at en ny ordning kan settes i kraft uten oppstartsproblemer. På de punkter som omtales i Vedlegg 1 er det etter Synnøve Findens oppfatning dog ikke mulig å sette i kraft ordningen fra 01.01.04. Bakgrunnen for dette er i korte trekk (se for øvrig i Vedlegg 1) at:

1. PU slik det er foreslått i NYMO vil ikke lenger være et selvfinansierende nullsumspill overfor de uavhengige foredlingsaktørene, og Synnøve Finden vil følgelig bli nødt til å dekke deler av de subsidier departementet innfører.
2. PU foreslås innført uten varig etterkontroll og etterregning. Dette vil medføre konkurransevridding og må endres.
3. Forhold knyttet til normering av kapitalkostnader inneholder feil og mangler, og må forbedres.

PU som selvfinansierende system

PU som system skal være og er forutsatt av departementet å være selvfinansierende, og skal være et "nullsumspill" overfor uavhengige aktører. Det betyr at subsidier tilordnet en eller flere aktører og produktgrupper i systemet ikke skal svekke konkurranseposisjon og/eller omsetning for andre aktører og produktgrupper. Dette er viktig dersom et slikt reguleringsregime skal fungere konkurransenøytralt. Da må subsidie-elementene (felleskostnadene) for

enkeltprodukter i systemet utlignes mot den generelle melkeprisen, ikke mot andre produktgrupper og/eller foredlingsaktører. Til tross for dette foreslår departementet i høringsbrevet at den såkalte overføringsprisen skal oppheves og ikke lenger være en del av ordningen. Videre forelås det å innføre/beholde en rekke subsidier, herunder økning i innfrakttilllegg, innføre nytt distribusjonstillegg for flytende produkter og innføre kompensasjon for kapitalgodtgjørelse for melk som uavhengige meieriselskaper mottar fra egne leverandører. Departementets forslag, hvor det på den ene side foreslås innført en rekke nye subsidier - samtidig som overføringsprisen oppheves, vil innebære store skjevheter i systemet. Opphevelsen av overføringsprisen vil innebære at "nullsumspillet" får en manglende korrekktivmulighet for de kostnader som påløper i ordningen, og vil de facto innebære at PU ikke lenger vil være et "nullsumspill" for foredlingsaktørene. Det konkurransenøytrale "nullsumspillet" for aktører som må kjøpe melk fra Tine, fungerer bare så lenge en overføringspris på melk er tilkoblet systemet.

Når det gjelder det særlige subsidium som innføres overfor uavhengige meieriselskaper som mottar melk fra egne leverandører, vil dette subsidium ha som konsekvens at for hver melkeprodusent som går fra Tine til et annet meieri vil PU miste inntekter som må erstattes bl.a. gjennom økte innbetalinger fra de andre aktørene (for eksempel Synnøve Finden). Systemet vil derfor fungere direkte konkurransehemmende: Tines finansielle basis og dermed konkurransekraft vil styrkes. Kapitalsubsidiet som skal ytes skyldes jo at Tine har beholdt den egenkapital som tidligere ga avkastning til den bonden som meldte overgang. Etter overgangen blir det færre "hoder" å dele avkastningen på, så Tine kan deretter øke melkeprisen. På bakgrunn av at overføringsprisen som nevnt er foreslått fjernet fra ordningen vil man ikke kunne korrigere denne prisen i forhold til de subsidier som ønskes innført, og altså ikke kunne nøytralisere ovenstående "gevinst" for Tine-eierne. Synnøve Finden vil i praksis derfor være med å finansiere subsidiene til de øvrige aktører, og kan bare søke dette overveltet i forbrukerprisene. Dette er konkurransevidende og grovt urimelig, og vi antar at dette er en utilsiktet konsekvens av departementets forslag. Vi ber følgelig om at departementet foretar en ny vurdering av helheten i PU slik den er foreslått i NYMO.

Etterkontroll

Det neste helt kritiske punktet i høringsforslaget, er at etterkontroll med feilretting i form av etterregning dersom Tine opptrer med konkurransehemmende prisadferd (fra Tine Industri) skal opphøre. Dette til tross for at erfaringene med slik etterkontroll så langt, er at det er avdekket en rekke "feil og mangler" i Tines oppfølging av sine plikter i systemet. Totalt har Synnøve Finden fått tilbakebetalt i underkant av 60 MNOK de senere årene; i seg selv en dokumentasjon på behovet for kontroll og etterregning. Etter at kontrollen dokumenterte at Tine (til tross for hva de selv hevdet) opererte med rabatter i markedet, har fastsetting av korrekte kapitalkostnader vært det viktigste tema på kontrollarenaen. Etterkontroll med påfølgende feilretting overfor en så dominerende aktør som Tine, med de monopolverktøy som systemet gir, oppleves som eksistensielt viktig for Synnøve Finden.

Kapitalkostnader

Når det gjelder normering av kapitalkostnader mener Synnøve Finden at forslaget til NYMO må forbedres vesentlig dersom det skal kunne legge til rett for økt konkurranse slik departementet forutsetter. Vi nevner her i korte trekk følgende mangler ved den foreslåtte ordningen:

- LD foreslår ingen økonomiske mekanismer i reguleringssystemet som kan bidra til at Tine Industri ikke opptre konkurransehemmende i sluttmarkedene. Dette er en alvorlig mangel som kan sammenlignes med konkurranseutsetting av f.eks. et offentlig monopol, uten å etablere en reell åpningsbalanse for selskapet, og uten å stille et markedsmessig avkastningskrav til egenkapitalen.
- LD konkurranseutsetter heller ikke Tine på "like vilkår" i betydningen "reelt lik råvarekostnad" som andre aktører. Det skyldes at råvareprisen på melk skal residualberegnes ved overgangen til NYMO basert på "påregnelige kapitalkostnader for uavhengige aktører" i stedet for de fulle kapitalkostnader i Tine. Dermed skjermes Tine for reell konkurranse gjennom at andre aktører må drive med høyere melkepris. Gitt høyere effektivitet i foredlingen, skal uavhengige meierier ifølge LDs forslag "i prinsippet" kunne dekke sine foredlingskostnader innenfor gjeldende markedspriser.
- Ved å forutsette at beregningen av den nye melkeprisen skal baseres på en normering av kapitalkostnader ut fra den "historiske rentebunn" vi nå opplever, legger LDs forslag videre opp til å svekke foredlingsaktørenes marginer til fordel for Tine og råvareprodusentene. En renteoppgang vil måtte bety økte forbrukerpriser, og overveltighetsgraden vil avgjøre om de uavhengige meieriene vil kunne dekke sine økte kostnader. Tines melkepris vil da fortsatt inneholde "EK-avkastning" (patronasje). Vi vedlegger i denne forbindelse en utredning av prof. Riis og prof. Moen datert 5.12.2002 som beskriver "patronasje" begrepet nærmere og konsekvenser for melkeprisen, se Vedlegg 2.
- Det legges i forslaget heller ikke opp til å korrigere avgifter og tilskudd for differensierte kapitalkostnader, hvilket medfører at en vesentlig del av dagens konkurransehemmende krysssubsidiering videreføres gjennom feil råvarekostnad for melk for de ulike anvendelser. For eksempel fordeles ikke immateriell kapital i form av varemerker på de ulike produkt- og prisgrupper, til tross for at variasjonen mellom gruppene er svært stor.

3. KONKLUSJON OG OPPFØLGING

Vi ber departementet om forståelse for Synnøve Findens engasjement i denne saken, og anmoder departementet om å revurdere sitt avslag på utsettelse av høringsfristen. Vi ber om umiddelbar tilbakemelding på dette. Vi vil i løpet av relativt kort tid kunne utarbeide en mer omfattende og konkret høringsuttalelse.

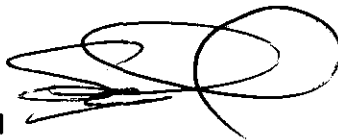
Når det gjelder ikraftsettelse av NYMO er det imidlertid som nevnt Synnøve Findens syn at ordningen ikke kan implementeres slik den nå foreligger, jfr. dette brev Vedlegg 1.

For andre deler av NYMO bør det imidlertid ikke være noe i veien for å innføre nytt regelverk fra nevnte dato. Vi mener for eksempel at departementet bør kunne etablere det administrative og regnskapsmessige skillet mellom TINE Industri og TINE Råvare. Som nevnt i Vedlegg 1 mener vi dog at det bør gjøres visse ytterligere håndgrep, utover det som er nevnt i departementets høringsnotat, for å sikre at dette skillet fungerer slik tiltenkt. Videre bør bestemmelsene om forsyningsplikt kunne implementeres uten at dette forrykker ordningen som sådan. Vi har heller ikke motforestillinger til at det kun opereres med en målpris for melk i jordbruksavtalen, dersom noteringsprisen knyttes operativt til en form for overføringspris som i dag, dvs. økonometrisk sammenkoblet med de øvrige priser

og satser i det regulerte systemet. Synnøve Finden kan også slutte seg til at satser fastsettes som forskrift etter en forutgående høring (jf. høringsbrevet pkt. 2.5) dersom etterkontroll opprettholdes. Endelig er Synnøve Finden av den oppfatning at kapitalkostnader kan justeres iht. det som er avdekket på ikrafttredelsestidspunktet. Forutsetningen må imidlertid være, jf. vedlegg 1, at ikke normeringen låses før det er avklart at de fulle kapitalkostnader er hensyntatt og fjernet fra råvareverdien (slik at patronasjen er fullt ut splittet).

Vi stiller gjerne opp i en videre prosess med departementet/SLF dersom det skulle være ønskelig, herunder slik at vi kan angi nærmere hvilke elementer/tilpasning av forskrifter mv. som dermed likevel kan gjennomføres fra 01.01.2004.

Med vennlig hilsen
SIMONSEN FØYEN Advokatfirma DA


Mona Søyland 

2 Vedlegg

Kopi: Finansdepartementet
Arbeid- og administrasjonsdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet

Vedlegg 1: Hovedmerknader til LDs høringsnotat vedr. NYMO

Fra Synnøve Finden ASA

Sammendrag

Det omfattende reguleringssystemet i markedsordningen for melk har følgende hovedstolper:

- Importvern
- Kvoteordning
- Markedsregulering
- Prisutjevning (=prisdiskriminering)
- Pristilskudd

Importvern og melkekvoter gjør at det ikke finnes noe fritt råvaremarked for melk i Norge; råvareproduksjonen foregår i et **kartell** av dagens melkebønder, som stort sett er eiere av Tine. Dette gir Tine råvarekontroll.

LDs forslag til NYMO berører i hovedsak "monopolverktøyene" markedsregulering og "prisutjevning" (PU). Som såkalt **markedsregulator** "ser" Tine hele etterspørselskurven, og har enerett på såkalt "reguleringseksport" (=dumpingeksport) for å presse markedsprisen opp gjennom å redusere utbudet av varer på hjemmemarkedet. På toppen av dette gir PU-ordningen Tine et monopolverktøy til: **prisdiskriminering**.

Mangelen på et fungerende råvaremarked utgjør første hovedproblem for å etablere konkurranse i foredling av melk. En foredlingsaktør må ha tilgang til råvare. Dette spørsmålet virker mer hensiktsmessig behandlet i NYMO enn i tidligere markedsordninger. Minst like viktig er neste problemstilling: Hva er riktig råvarepris? Dette spørsmålet er fortsatt uløst, og utgjør det helt kritiske grunnlaget ved evt. overgang til enda en ny markedsordning. LDs forslag innebærer her et stort tilbakeskritt for konkurransesituasjonen. Rammebetingelsene for de uavhengige meieriaktørene blir vesentlig forverret. Stikkordene er opphør av kontroll med Tine Industri, løsrivelse av råvareprisen fra Tines prisdannelse for øvrig, og en rekke feil og mangler tilknyttet håndtering av kapitalkostnader i systemet.

På grunn av det ovenstående må et fungerende råvaremarked og prisdannelsen i dette **simuleres**. Det har i systemet hittil blitt løst gjennom **forsyningsplikt** fra markedsregulator til nye aktører, og en offentlig fastsatt **overføringspris** avledet fra den prisdannelse Tine velger i markedet. Avgifter, tilskudd og overføringspris må for å utgjøre et konkurranseøytralt reguleringsregime henge sammen i et system av matematiske formler. Dette fundamentale poenget underbygges ytterligere ved at PU som reguleringssystem også er påheftet en rekke spesielle subsidieordninger (fraktsubsidier mv.). Subsidiene er koblet til melkebøndene selv, og til ulike landbruks- og forbrukerpolitiske forutsetninger for reguleringssystemet, og må derfor fellesfinansieres av alle landets melkebønder.

For å oppnå et slikt fundamentalt finansieringsgrunnlag ble ordningen forutsatt å være selvfinansierende. Overføringsprisen utgjør det element i systemet som medfører at konkurranseøytralitet kan oppnås. Den økonometriske effekten av økte "felles-subsidier" blir et nullsumspill for aktører som må kjøpe melk fra Tine, bare så lenge en overføringspris på melk er tilkoblet systemet. Dette avgjørende elementet faller bort når LD foreslår å løsrive prisen på melk som råvare fra sluttproduktprisene og fastsettingen av avgifter og tilskudd. Samtidig foreslår LD innføring av et nytt "kapitalsubsidium" i systemet: Redusert avgift for konsummelkmeierier som mottar melk fra egne leverandører. Dette skal kompensere for at bonden ikke får med seg verdien av sin eierpost i Tine ved overgang til andre meierier.

Kombinasjonen av planøkonomisk styring av melkeprisen frakoblet selvfinansieringssystemet i PU, er at nullsumspillet får en "missing link". For hver melkeprodusent som går fra Tine til et annet meieri (QM), vil PU miste inntekter som må erstattes bl.a. gjennom økte innbetalinger fra Synnøve Finden. Systemet vil derfor fungere direkte konkurransehemmende: Tines finansielle basis og dermed konkurransekraft vil styrkes. Kapitalsubsidiet som skal ytes skyldes jo at Tine har beholdt den egenkapital som tidligere ga avkastning til den bonden som meldte overgang. Etter overgangen blir det færre hoder å dele avkastningen på, så Tine kan øke melkeprisen. Dette må Synnøve Finden i LDs system være med å finansiere. Dermed svekkes Synnøve Findens konkurransekraft.

Det neste helt kritiske punktet i NYMO, er at etterkontroll med feilretting i form av etterregning dersom Tine opptrer med konkurransehemmende prisadferd (fra Tine Industri), etter LDs forslag skal opphøre. Erfaringene med slik etterkontroll så langt, er at det er avdekket svært mye "feil og mangler" i Tines oppfølging av sine plikter i systemet. Totalt har Synnøve Finden fått tilbakebetalt i underkant av 60 MNOK de senere årene; i seg selv en dokumentasjon på behovet for kontroll og etterregning. Etter at kontrollen dokumenterte at Tine (til tross for hva de selv hevdet) opererte med rabatter i markedet, har fastsetting av korrekte kapitalkostnader vært det viktigste tema på kontrollarenaen. Tines opprinnelige påstand var her at Tines egenkapital var gratis, og at derfor heller ikke andre aktører skulle få avkastning på investert egenkapital. Som nevnt er det fortsatt strid om tallfestingen av disse kostnadene. Tine bestrider nå bl.a. at systemet skal hensynta immateriell kapital i form av Tines varemerker. Å beholde etterkontroll med feilretting overfor en så dominerende aktør som Tine, med de monopolverktøy som systemet gir, oppleves som eksistensielt viktig for Synnøve Finden. Etterregning i regi av sektormyndighetene er den arena uavhengige aktører kan vinne frem på for å oppnå reelt like konkurransevilkår, da man her faktisk kan foreta tilbakebetaling av for mye innbetalt avgift. Det er bl.a. på denne arenaen kapitalkostnader må endelig normeres og nedfelles i reguleringssystemet.

Av øvrige viktige forhold tilknyttet normering og oppfølging av kapitalkostnader som behandles i det etterfølgende, kan nevnes:

- LD foreslår ingen økonomiske mekanismer i reguleringssystemet som kan bidra til at Tine Industri ikke opptrer konkurransehemmende i sluttmarkedene. Dette er en alvorlig mangel som kan sammenlignes med konkurranseutsetting av f.eks. et offentlig monopol, uten å etablere en reell åpningsbalanse for selskapet, og uten å stille et markedsmessig avkastningskrav til egenkapitalen.
- LD konkurranseutsetter heller ikke Tine på "like vilkår" i betydningen "reelt lik råvarekostnad" som andre aktører. Det skyldes at råvareprisen på melk skal residualberegnes ved overgangen til NYMO basert på "påregnelige kapitalkostnader for uavhengige aktører" i stedet for de fulle kapitalkostnader i Tine. Dermed skjermes Tine for reell konkurranse gjennom at andre aktører må drive med høyere melkepris. Gitt høyere effektivitet i foredlingen, skal uavhengige meierier ifølge LDs forslag "i prinsippet" kunne dekke sine foredlingskostnader innenfor gjeldende markedspriser.
- Ved å forutsette at beregningen av den nye melkeprisen skal baseres på en normering av kapitalkostnader ut fra den "historiske rentebunn" vi nå opplever, legger LDs forslag videre opp til å svekke foredlingsaktørenes marginer til fordel for Tine og råvareprodusentene. En renteoppgang vil måtte bety økte forbrukerpriser, og overveltingsgraden vil avgjøre om de uavhengige meieriene vil kunne dekke sine økte kostnader. Tines melkepris vil da fortsatt inneholde "EK-avkastning" (patronasje).
- Det legges heller ikke opp til å korrigere avgifter og tilskudd for differensierte kapitalkostnader, hvilket medfører at en vesentlig del av dagens konkurransehemmende kryssubsidiering videreføres gjennom feil råvarekostnad for melk for de ulike anvendelser. For eksempel fordeles ikke immateriell kapital i form av varemerker på de ulike produkt- og prisgrupper, til tross for at variasjonen mellom gruppene er svært stor.

1. PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK (PU)

1.1 Innledning

PU for melk er en integrert del av det landbrukspolitiske reguleringsystemet i melkesektoren. Ordningen har imidlertid i enda større grad forbruker- og konkurransepolitiske implikasjoner, og må derfor vurderes som sådan.

Importvernet (tollsatter) danner den ytre rammen rundt det regulerte norske markedet. Kvoteordningen for melk etablerer et kartell på tilbudssiden, og regulerer derved totalproduksjonen på makronivå. Markedsreguleringsystemet gir jordbruket, med basis i jordbruksavtalens målpriser, virkemidler til ytterligere å begrense utbudet i markedet for å presse markedsprisen opp (i skjæringspunktet mellom tilbud og etterspørsel). Virkemidlene er bl.a. dumpingeksport finansiert av omsetningsavgiftsmidler, anvendt ut fra et monopolistperspektiv der en står overfor hele etterspørselskurven og vil maksimere markedsprisuttaket. Dette fenomenet benevnes også "administrert prisdannelse", altså at Tine opptrer som prisledende i en form for markedsregulatorstyrt offentlig kontrollert kartell.

1.2. Prisdiskriminering

Tine kan altså i sin rolle som markedsregulator benytte tradisjonelle monopolist-virkemidler i form av å begrense vareutbudet for å unngå prisfall i markedet. Hvor kommer så PU inn i systemet? Stikkordet her er **prisdiskriminering**. Dette er ytterligere et virkemiddel som i en uregulert markedssituasjon kun kan iverksettes av monopolister (eller karteller). Melk som råvare kan benyttes til ulike meieriprodukter. Grovt sett ville en fri konkurranseløsning medføre at melk som råvare fikk felles pris til ulike produkter (melkeanvendelser). Imidlertid har de ulike produktene forskjellige etterspørselselastisiteter, dvs. at et redusert vareutbud gir ulik grad av økt markedspris for de enkelte produkter og produktgrupper. Typisk er konsummelk lite prisfølsom i sin etterspørsel, dvs. at omsatt volum ikke reduseres vesentlig ved økte priser. Ost derimot har bredere substituttkonkurranse som ernæringsmedium, f.eks. fra andre pålegg, og en økt pris vil her medføre vesentlig lavere etterspørsel, og dermed redusert volum omsatt.

Når reguleringsystemet søker å realisere et gitt markedsprisuttak for meieriproduktene, er det derfor ikke likegyldig på hvilke spesifikke meieriprodukter man søker å holde prisene høye. Det er viktig å ta høyest pris for melken der forbrukeren likevel vil fortsette å etterspørre nesten like stort volum. Hvis ikke vil de totale inntektene (pris * volum) bli lavere enn ønskelig, sett fra bondens synsvinkel.

I et konkurransemarked – selv med en markedsregulator som kan benytte reguleringseksport og andre "avlastningstiltak" i forhold til det innenlandske vareutbudet – vil det ikke være mulig å fortsette med en slik prisdiskriminering mellom produkter og markeder som Tine hadde anledning til som salgsmonopol i regi av det gamle Riksoppgjøret. For å videreføre dette ble derfor den såkalte "prisutjevningsordningen" etablert. Navnet er således misvisende. Det er ikke markedsskapte prisulikheter som skal "utjevnes" overfor melkebøndene som er ordningens operative funksjon. Tvert i mot er det slik at man fra en "lik råvarepris" på melk må avgiftsbelegge og/eller gi tilskudd til de ulike anvendelsene, dersom den tidligere monopolisten skal kunne opprettholde (deler av) den prisdiskriminering som var tidligere.

1.3. Krysssubsidiering

Prisdiskrimineringen omtales også som "institusjonalisert krysssubsidiering" mellom produktgrupper, siden systemet er selvfinansierende ved at ilagte avgifter skal finansiere de

tilskudd som gis i en form for "nullsumspill". (Nullsumspillet gjelder kun internt i ordningen, det er ikke et nullsumspill for forbrukere og bønder, siden effekten er at bonden gjennom prisdiskrimineringen henter større markedsinntekter fra samme omsatte melkevolum enn i en situasjon med (mer) lik melkepris bak alle meieriprodukter).

1.4 Prisdifferensiering

Både prisdiskriminering og krysssubsidiering er "negativt ladede begrep". For et forvaltningssystem som ikke ønsker å fremheve dette, burde likevel navnet på ordningen vært endret til "prisdifferensieringsordningen" (jf. også formålsparagrafen i LDs forslag til ny forskrift). Det er utvilsomt at den operative effekten av avgifter og tilskudd ilagt bruk av melk til ulike anvendelser i form av meieriprodukter, er at prisene på meieriproduktene blir mer differensierte enn ellers – altså det motsatte av prisutjevning. Reguleringssystemet fremstiller at prisen til bonden blir "utjevnet", men det ville den i stor grad vært i et uregulert system også. Det er systemet som skaper de ekstreme differensieringer som nødvendiggjør den bibetingelse om utjevning som "nullsumspill-premisset" innebærer for den gjennomsnittlige melkeprisen på råvarenivå.

Landbrukspolitisk er altså hovedformålet med ordningen å heve melkebondens inntekter gjennom et høyere markedsprisuttak enn ellers. Dette er bondens eneste interesse i PU.

1.5. Hensynet til forbrukerne

Forbrukerpolitisk innebærer ordningen en "aksept" av høyere priser enn ellers på melkeprodukter med lav etterspørselstetthet, f.eks. konsummelk. Men denne aksepten er avgrenset til formålet om inntektsdannelse for bonden gjennom råvareprisen. Etter dette nivået i "verdikjeden for melk" skal meierivirksomheten skje på samfunnsøkonomisk lønnsomme premisser.

Konkurransopolitisk innebærer derfor ordningen at det gjennom å konkurranseutsette Tines kommersielle foredlingsvirksomhet likevel skal være mulig å søke effektiv ressursutnyttelse i foredling og omsetning av melk, innenfor de rammebetingelser som

- tilnærmet råvaremonopol gjennom kvotekartet,
- begrenset utbud gjennom markedsregulatorrollen, og
- prisdiskriminering mellom melkeanvendelsene

utgjør. For å få til dette, må en sikre at alle aktører kan få tilgang til råvaren melk på like vilkår for de ulike anvendelser. Det betyr igjen at den krysssubsidiering som avgifter og tilskudd institusjonaliserer, må være bindende for den administrerte prisdannelse som den prisledende markedsregulatoren Tine implementerer i markedet.

1.6 Simulert råvaremarked

Situasjonen i melkesektoren er oppsummert slik at det ikke eksisterer et normalt råvaremarked. Det eksisterer således heller ikke noen markedspris for råvaren melk som tilbys "fritt" fra primærprodusent til foredlingsaktører. Reguleringsregimet må derfor også "simulere" et slikt råvaremarked, som basis for andre aktørers inntreden i fordelingsvirksomheten. Simuleringen skjer gjennom kombinasjonen av:

- forsyningsplikt under markedsregulatorforpliktelsene, og
- fastsetting av en forsyningspris under PU for salg av melk fra Tine.

Forsyningsprisen avledes av den administrerte prisdannelsen som Tine forestår, og som inkluderer den omtalte prisdiskriminering (prisdifferensiering). Tines nettopriser på sluttproduktene på den ene siden, og Tines kostnader på den annen, danner således grunnlaget

for forvaltningens fastsettelse både av avgifter, tilskudd og forsyningspris. Formålet var todelt:

- Gjennom avgifter og tilskudd skulle Tines prisdiskriminering bli styrende også for andre aktørers prisdannelse.
- Gjennom en avledet forsyningspris skulle andre aktører settes i stand til å likevel å konkurrere med Tine om effektiv meieridrift, og derigjennom bidra til samfunnsøkonomisk rasjonell ressursallokering i foredlingsleddet.

Det operative opplegget for dette ble etablert gjennom et sett av produktkalkyler. Siden disse kalkylene skulle legge reelt til rette for konkurranse på like vilkår, blir det helt avgjørende at de bygges opp med reelle inntekts- og kostnadsdata. Den administrerte prisdannelsen som Tine reelt sett nedfeller gjennom sine nettopriser mv. i markedet, må altså reflekteres i kalkylene, og de fulle foredlingskostnader som påløper i meierivirksomheten likeså. Ethvert avvik vil skape ulike konkurransevilkår. Markedsregimet innebærer altså at Tines priser og rabatter må være kjent for å kunne fastsette korrekte verdier i reguleringssystemet. Det samme gjelder kostnadselementene.

1.7 Ny markedsordning for melk (NYMO)

I høringsforslaget til NYMO gjøres det fundamentale endringer i det ovennevnte prisdifferensieringsystemet, som består av mange elementer som henger matematisk sammen i et selvfinansierende system. Et sentralt punkt er at overføringsprisen til Tine tas ut, selv om en rekke tilskuddsordninger (fraktstøtte mv.) fortsatt er inkludert, og ytterligere nye spesialordninger overfor konsummelkmeierier foreslås finansiert i PU. Den samlede effekt av disse endringene har imidlertid den konsekvens at de enkelte faktors innbyrdes forhold forrykkes, og at den foreslåtte ordningen ikke lenger vil være det konkurransenøytrale nullsumspill som er bærebjelken i systemet.

Vi skal forklare dette med noen eksempler. Konsummelkavgift er konkret behandlet i høringsbrevet, og det foreslås at denne avgiften skal gis et fradrag for uavhengige meierier som mottar melk fra egne leverandører (melkeprodusenter). Fradraget innebærer selvsagt en subsidie, og gir reduserte inntekter som må finansieres innenfor PU. "Avgiftsfradragssubsidien" skal tilføres de bønder som trer ut av Tine, og kostnaden ved dette skal altså dekkes i PU som sådan. Her vil et problem oppstå. Dette fordi melkebøndens utmelding fra Tine vil medføre at det blir færre melkebønder igjen, og følgelig at kapitalen i Tine blir høyere pr. hode, da Tine-systemet pr. dato er slik at den enkelte bonde ikke har anledning til å "ta med seg sin andel av kapitalen ved utmeldelse". Konsummelkfradrag kan på grunn av dette forhold ikke finansieres i den PU som foreslås, dersom ordningen skal fungere konkurransenøytralt overfor uavhengige aktører.

Som det ble redegjort for ovenfor, er det i dagens system residualberegnete råvareverdier som ligger til grunn for både avgifter, tilskudd og melkepris (overføringspris), og alle disse tre variablene er matematisk koblet sammen. Slik må det også være i ny ordning, dersom ordningen skal kunne inneholde de elementer og tilskuddsordninger som LD foreslår videreført (og nyopprettet). Gjennom beregning av overføringsprisen "simuleres" et råvaremarked i balanse med Tines prisdannelse og de ordninger man ønsker å "fellesfinansiere" innenfor PU, dvs. blant samtlige melkeprodusenter. Da må en overføringspris være påkoblet dette økonometriske beregningssystemet.

En overføringspris som samvarierer med de øvrige økonomiske virkemidlene i ordningen – i takt med hva den dominerende aktøren og markedsregulatoren Tine foretar seg i markedet, er helt avgjørende for konkurransesituasjonen i et slikt regulert system. Det er eneste mulighet for at f.eks. Synnøve Finden skal få en råvarekostnad på melk til gulost som KUN er avhengig av råvarekalkylen for gulost, dvs. ikke blir påvirket av at systemet skal finansiere andre

subsidier. Lavere avgift på konsummelk fra f.eks. Q-meieriene vil da ikke berøre Synnøve. (Veid netto råvareverdi vil gå ned, og avgiften på gulost øke / tilskuddet synke, men overføringsprisen går tilsvarende ned, så det viktige nullsumspillet er inntakt.) Det betyr at Tine (gjennom overføringsprisen) vil bli belastet "konsummelkfradraget", og det er jo rettferdig siden det er Tines eiere som sitter på den kapitalen som de som går over til å levere til Q-meieriene ikke får med seg, og det vil være de samme Tine-eiere som følgerlig øker sine eierinntekter gjennom en lavere "divisor" på egenkapitalavkastningen fra Tine (færre å dele med).

I NYMO forutsetter imidlertid både NILF og LD at melkeprisen skal kobles bort fra residualberegningene. Det synes lite aktuelt så lenge vi ikke har et fritt råvaremarked, noe som jo forutsetter at råvareverdien må beregnes som en residual. På grunn av konsummelkavgiften vil det bli lavere inntekter til PU, og prissettingen i systemet kan således ikke lenger bli et "nullsumspill" for Synnøve. Synnøve vil således måtte betale høyere avgifter eller få lavere tilskudd ettersom flere bønder går fra Tine til Q-meieriene. Mens altså Tines eiere vil kunne nyte godt av økt EK-avkastning pr. hode.

Vi presiserer for ordens skyld at det ikke kun er konsummelkavgiften og melkebondens eventuelle overgang fra Tine til Q-meieriene eller andre private aktører som vil være problemet med ordningen. Problemstillingen er helt generell, og samtlige av de subsidieordningene vi kan kalle "felleskostnader" finansisert i PU vil kunne ha den effekt at Synnøve Finden må betale høyere avgifter eller få lavere tilskudd. Poenget med disse subsidiene var opprinnelig – og slik i dagens PU – at de skulle "fellesfinansieres" blant landets melkebønder (altså ikke blant foredlingsaktørene). Overføringsprisen var altså den siste og helt avgjørende regneoperasjon som innebar at "nullsumspillet" (for foredlingsaktørene) ble fullført på en konkurransenøytral måte. Det var her prisen til Tine (bøndene) ble korrigert for avvik i avgifter og tilskudd og som bidro til å "rette opp" prissettingen slik at ordningen gikk i 0. Fraktsubsidiene i geografiordningene, der bl.a. tilskudd til innfrakt fra primærprodusent, og til distribusjon av flytende melk, blir finansiert ved at regneoperasjonene i PU til syvende og sist gir lavere overføringspris enn ellers, er eksempler på dette. Dette vil altså ikke lenger være tilfelle i NYMO. Konsekvensen vil følgerlig være at Synnøve Finden og andre private aktører må subsidiere frakt av konsummelk mv. hos Tine og Q-meieriene. Dette vil være sterkt konkurransevidende. (Bare fraktsubsidiene alene utgjør en kostnadsmasse på om lag 480 MNOK på årsbasis, dvs. over 30 øre/liter melk. Forutsatt 80 mill. liter melk som råvaregrunnlag for Synnøve Finden årlig, betyr dette om lag 25 MNOK som det grunnlag fra hvilket endrede fraktkostnader vil skape konkurransevidninger til ugunst for Synnøve Finden og andre uavhengige aktører som ikke får direkte del i fraktsubsidiene.)

Finansieringen av den nye ekstraordinære distribusjonsordningen overfor Q-meieriene setter saken ytterligere på spissen. Ordningen i seg selv kan være (historisk) nødvendig, men at produsenter av for eksempel ost og tørrmelk skal delfinansiere et subsidium som skal bidra til å etablere konkurranse i konsummelkmarkedet, er ikke egnet til å markedsorientere meierisektoren, og vil heller ikke på noen måte kunne sies å fungere konkurransenøytralt mellom aktørene. Den importkonkurransen som faste meieriprodukter (ost og tørrmelk) står og vil stå overfor, tillater ikke på noen måte at slike produkter skal bære de fraktsubsidier og kapitalkompensasjoner som LD foreslår etablert overfor konsummelksektoren. Om dette kan mye sies, men vi konstaterer i denne forbindelse at slike problemstillinger overhode ikke er omtalt i høringsnotatet.

Systemkonsekvensen av å ta ut overføringsprisen fra PU kan følgerlig ikke være tilstrekkelig konsekvensutredet. Vi legger derfor i det etterfølgende til grunn at en slik ordning som LD opererer med i høringsnotatet må inneholde en residualberegnet og fleksibel råvareverdi, og at dette fordrer både et prognoseapparat fundert på Tines markedsregulatorrolle, og en offentlig kontroll av denne i form av etterkalkyler i samsvar med de prinsipper som gjelder i dag.

Alternativet vil måtte være at hele ideen med et selvfinansierende reguleringssystem mellom aktørene skrinlegges.

Vi påpeker også at selve finansieringen av avgifter/tilskudd i PU ikke fremtrer klart, da det i NYMO kun foreslås at det er Tine BA (markedsregulator) som er ansvarlig overfor ordningen. Det er med andre ord ikke tatt stilling til hvilken regnskapsenhet (Tine Råvare eller Tine Industri) som faktisk skal finansiere de utbetalinger som vil finne sted ved etterregning og utbetalinger til de andre aktørene.

2. KAPITALKOSTNADER

2.1. Bakgrunn

Kostnadssiden i PU reiser særskilte spørsmål. Tine benytter, som kjent, en form for oppgjør med sine eiere og råvareleverandører (som stort sett er de samme personer) som ikke skiller mellom avkastning på investert kapital og betaling for råvaren. Dette benevnes "patronasje" i økonomisk teori. Patronasjen i Tines virksomhet er summen av vederlag for to elementer: Den råvare samvirkets brukere har stilt til rådighet, og den egenkapital de samme personer i egenskap av eiere har etablert og latt virke i bedriften. I Tines regnskaper (som i aksjeselskaper) bokføres ikke egenkapitalkostnader, men siden den løpende utbetalingsprisen for melk også inkluderer egenkapitalavkastning (gjennom patronasje) vil regnskapsresultatet ikke på vanlig måte representere det overskuddet som normalt skal forrente egenkapitalen. Derfor opererer heller ikke Tine med noen avkastning i form av eksplisitt utbytte til egenkapital, denne avkastningen ligger implisitt i patronasjen (utbetalingsprisen, inklusive evt. etterbetaling, på melk til egne eiere og brukere).

For produktkalkylene betyr dette at kostnadene til kapitalbinding i form av egenkapital må normeres, men uten at man kan finne slike egenkapitalkostnader gjennom å studere Tines regnskaper. Markedsverdien av et samvirke fremkommer heller ikke eksplisitt i form av børsverdi, oppkjøpsverdier eller lignende. Både størrelsen på den reelle egenkapitalen, og prisen på slik egenkapital (avkastningskrav i form av forrentning), må derfor fastsettes gjennom egne prosedyrer, der realressursenes markedsverdi vurderes via taksering mv., og der kapitalens alternativverdi i et kapitalmarked legges til grunn som avkastningskrav.

Produktkalkylenes direkte formål er nemlig å residualberegne verdien av råvaren melk – som råvareverdi alene - altså adskilt fra egenkapitalavkastningselementet i Tines patronasje. Dersom de reelle egenkapitalkostnader i meierivirksomheten ikke normeres og kommer til fradrag i råvareverdiene, vil den residualbestemte melkeprisen bli for høy. Uavhengige meieriselskaper som må kjøpe melk fra Tine vil da gjennom melkeprisen måtte bidra til å forrente Tines egenkapital, i tillegg til å skulle forrente egenkapitalen for egne eiere. Dette blir en sterkt konkurransevridende subsidiering av den dominerende aktørens kapitalbase, og vil utgjøre et dobbelt avkastningskrav og en umulig akkord for nyetablerte selskaper. Det er dette som var og er realiteten i det norske reguleringssystemet, og som reflekteres gjennom de underskudd Synnøve Finden (og Q-meieriene) har opplevd i sine første leveår.

2.2. Ny markedsordning for melk

Ved omlegging til NYMO oppstår en rekke spørsmål om hvorledes kapitalen skal verdsettes. Dette gjelder både generelt og også en konkret vurdering av hvilke verdier man skal legge inn ordningen på oppstarttidspunktet.

Dimensjonering (normering) av kapitalkostnadene i foredlingskalkylene er et avgjørende element for å kunne legge til rette for konkurranse i den regulerte melkesektoren. Særlig har rentekostnadene vært omdiskutert. Rentekostnader utgjør produktet av rentesats multiplisert

med kapitalgrunnlag. Generelt gjelder normeringen særlig fastsetting av et avkastningskrav til egenkapital (som sammen med relevant gjeldsrentenivå utgjør samlet avkastningskrav til totalkapitalen, dvs. kalkulatorisk rentekrav) og fastsetting av nødvendig kapitalbinding i foredlingsvirksomheten (kapitalvolum i kalkylene). Som påpekt av Synnøve Finden er disse faktorene ikke tilstrekkelig utredet, og kvantifiseringen er så langt utilfredsstillende og uegnet til å legge grunnlag for en balansert konkurransesituasjon i melkemarkedet. Spesielt er nødvendig kapitalvolum kraftig undervurdert, både når det gjelder realøkonomisk verdi på Tines anleggsmidler og størrelsen på immaterielle verdier. Så lenge dette er tilfelle vil det residualberegnes en for høy råvareverdi på melk som skal benyttes av andre aktører, og det blir følgelig ikke like konkurransevilkår for foredlingsaktørene.

Det foreligger klagesaker i forvaltningen (på kapitalkostnader generelt og kapitalvolum spesielt) tilknyttet etterregning i eksisterende PU. Disse vil ikke bli behandlet av LD før SLF – tidligst ”i løpet av 2003” - har sendt over sine innstillinger i klagesakene. I tillegg foreligger klagesaker på løpende satser der kapitalkostnader også er påklaget. LD har meddelt at disse ikke vil bli behandlet før etterregningsklagene, i det man mener disse bør ses i sammenheng.

Det synes derfor umulig å gjennomføre LDs intensjon i høringsutkastet om vedtakelse av NYMO 01.12.2003, og ikrafttredelse 01.01.2004. Uten at både prinsippene for normering og påfølgende tallfesting av kapitalkostnader i foredlingsvirksomheten er sluttbehandlet, vil det faktisk ikke la seg gjøre å gjennomføre omleggingen fra gammel til ny markedsordning på en måte som legger til rette for at uavhengige aktører kan konkurrere på like vilkår med Tine. Grunnen til dette er at forvaltningen da ikke vil kunne skille mellom kapitalkostnader og råvareverdi i den melkepris som Tine og dagens PU fortsatt opererer med. Dette vil være en kritisk mangel ved en evt. fastsetting av målpris for melk i siste halvdel av oktober 2003, slik LD legger opp til.

Videre må det påpekes at følgende feil og mangler ved den markedsordning som presenteres i høringsutkastet vil utgjøre alvorlig konkurransevidende rammebetingelser til ugunst for uavhengige meieriaktører:

1. Forslaget til ny markedsordning etablerer ingen kontrollmekanisme fra regulerende sektormyndighet overfor konkurransehemmende prisadferd og kryssubsidiering fra Tine som dominerende aktør. Dette omtales nærmere i tilknytning til etterkontroll. Samtidig mangler forslaget også mekanismer som kan skape incitamenter for Tine Industri til å opptre konkurransenøytralt i forhold til bruk av den egenkapitalbase som er etablert gjennom langvarig monopolposisjon i det norske markedet, dels gjennom direkte overføringer fra statskassen. Dette vil medføre en svært ubalansert konkurransesituasjon for nye og eksisterende uavhengige aktører, og kan sammenlignes med at man evt. hadde lagt opp til å konkurranseutsette et tidligere statlig monopol **uten** å etablere en reell, markedsorientert **åpningsbalanse**, og uten å stille et markedsmessig **egenkapitalavkastningskrav** til selskapet. Slike økonomiske elementer er helt avgjørende for vellykket konkurranseutsetting i alle sektorer, jf. f.eks. Statkraft, Telenor og Vegvesenet. Fastsetting av avkastningskrav til Tine Industri var på foreløpig grunnlag omtalt i NILFs utredning (Rapport 2002-5, kap 8.4.5), men LD har ikke utredet dette spørsmålet videre.
2. Det fremgår også av forslaget (s. 7, 8 og 15) at reell konkurranseutsetting av Tine ikke er intensjonen fra LDs side, dersom man med ”like konkurransevilkår” forstår ”reelt like råvarekostnader”. Dette skyldes at man ved residualberegning av råvareverdien for melk legger ”påregnelige kapitalkostnader for uavhengige aktører” til grunn, i stedet for de fulle kapitalkostnader som Tine opererer med, hensyntatt alternativverdien på Tines egenkapital. LD forutsetter i denne sammenheng at uavhengige aktører skal drive mer kostnadseffektivt enn Tine, og uttaler i denne forbindelse at disse aktørene dermed ”i prinsippet” skal kunne få dekket sine

kostnader gitt de markedspriser som legges til grunn på omleggingstidspunktet. Resultatet av dette er at disse aktørene må leve med en høyere råvarekostnad for melk enn den Tine realiserer i markedet. Dette kan beskrives som at det etableres et "planøkonomisk rom" for konkurranse fra andre aktører, gitt at de klarer en hardere effektivitetsakkord enn den som Tine stilles overfor. Selv om konkurrentene dermed skulle realisere slike effektivitetsgevister, vil det ikke være mulig å vinne markedsandeler basert på lavere priser ut mot forbruker, slik det normalt fungerer i et konkurransemarked. Effektivitetsgevinsten som LD forutsetter, utlignes i stedet gjennom en høyere råvarepris som må betales for melk fra Tine Råvare (målpris og noteringspris vil ligge høyere enn Tines reelle råvareverdi). Tine blir på denne måten fortsatt skjermet for reell konkurranse selv på hjemmemarkedet, og det er uansett utgangspunkt vanskelig å se at dette kan være en fremtidsrettet industripolitikk i lys av de internasjonale prosesser som pågår bl.a. i regi av WTO.

3. Urealistisk lave kapitalkostnader, og påfølgende høyere råvarekostnader gjennom høyere melkepris, vil også spesielt måtte følge av at LD foreslår å legge en historisk rentebunn (lave markedsrenter) til grunn for tallfesting av målpris ved omlegging til ny markedsordning. Melkeprisen i Tine vil derfor fortsatt innebære sammenblanding av råvareverdi og egenkapitalavkastning ("patronasje"), sett i forhold til grunnlaget fra 01.07.2000, da målprisene på melk ble flyttet fra sluttproduktnivå til råvarenivå for melkeforedlingen. Senere renteoppgang vil gi direkte svekkede foredlingsmarginer for industrien, og press mot prisøkning for forbruker. Tines finansielle situasjon vil representere en konkurranseulempe for uavhengige aktører, og graden av overveltning i sluttproduktprisene vil avgjøre om regningen i sin helhet presenteres for forbrukerne, eller om den for høye råvareprisen på melk benyttes til konkurransehemmende prisadferd overfor andre foredlingsaktører.
4. LD legger heller ikke opp til å korrigere avgifter og tilskudd for differensierte kapitalkostnader. Det sies tvert i mot at "eksisterende avgifter og tilskudd for 2003" skal legges til grunn ved omleggingen, for å bidra til at prisforhold og rammevilkår endres minst mulig. "Eksisterende ... for 2003" er ikke et entydig begrep, og gjennom foretatte etteravregninger og foreliggende klagesaker er det påvist at det både har vært, og vil kunne være, store avvik mellom forhåndsfastsatte (løpende) og etteravregnede (endelige) satser og dermed råvarekostnader i systemet. Manglende feilretting av disse forhold i tilknytning til dimensjoneringen av de operative virkemidler og satser ved overgang fra gammel til ny ordning, vil uvegerlig medføre at en vesentlig del av dagens konkurransehemmende krysssubsidiering videreføres gjennom feil råvarekostnad for melk for de ulike anvendelser. Dette er for eksempel åpenbart tilfelle i tilknytning til den mangelfulle prosess som er etablert for å dimensjonere (normere) kostnadene tilknyttet immateriell kapital. I denne prosessen (mandat fra LD og memo fra ECON) er det ikke lagt opp til å fordele immateriell kapital i form av varemerker på de ulike produkt- og prisgrupper, til tross for at variasjonen mellom gruppene er svært stor. Det er åpenbart at dumpingeksport på verdensmarkedet, og bulkleveranser av flytende melk og/eller melkepulver til industriell anvendelse, ikke fordrer kapitalbinding i form av investering i merkevarer (i alle fall ikke i samme grad som i dagligvaremarkedet). Innenfor dagligvaremarkedet er det også stor variasjon i immateriell kapitalbinding mellom de ulike produktene, og det er ostemarkedet som er desidert mest merkevarebasert. Dersom kostnader tilknyttet immateriell kapital kun implementeres som gjennomsnitt tilknyttet ny melkepris fra Tine Råvare (jf. teknisk justering av målpris), vil virksom konkurranse ikke kunne etableres i alle markedssegmenter. Det kan argumenteres for at det likevel vil være mulig for nye aktører av typen "Tine Light" – dvs. at de spenner over stort sett hele sortimentsbredden. Dette vil imidlertid ikke være optimalt for en økonomisk rasjonell aktør. Et reguleringsregime med styrt prisdiskriminering, men uten korrekt allokering av virkelighetens varierte kapitalkostnader, vil derfor innsnevre virkeområdet for konkurranse på like vilkår.

3. NÆRMERE OM ETTERKONTROLL

Behovet for etterkontroll og utformingen av denne avhenger av karakteren av det system som etableres og robustheten i dette og i hvilken grad velfungerende konkurranse er etablert. Slik NYMO er foreslått på dette punktet, ser det ut som om LD nærmest antar at man har skapt et "selvregulerende" system – og at det sektorspesifikke kontrollbehovet med dette i det alt vesentlige er falt bort. Synnøve Finden er sterkt uenige i dette. Ikke bare tilsier en rekke av de forhold som er omtalt ovenfor at det er nødvendig å foreta etterregninger, men selve ordningens grunnleggende karakter (f.eks. måten skillet mellom Tine Råvare og Tine Industri er gjennomført på) og dagens markedssituasjon (med Tines dominans), gjør at det eksisterer både muligheter og sterke incentiver til å begå "feil" i forhold til reguleringens intensjon. Dette betinger at det etableres et effektivt sektorspesifikt kontrollsystem.

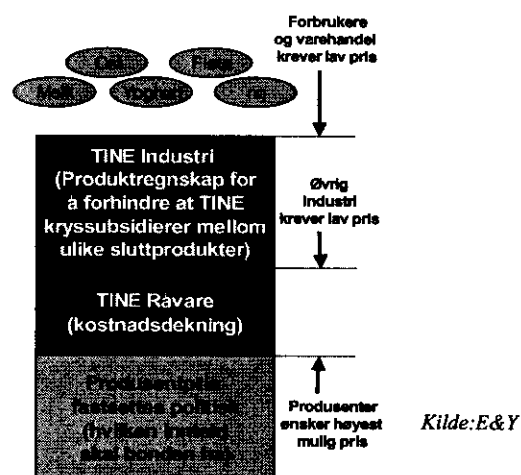
Erfaringen fra tidligere ordninger viser for øvrig at landbruksmyndighetene også her har hatt en tilsvarende positiv holdning til at aktørene gjør som "forutsatt" – en forventning som selvsagt ikke blitt oppfylt, med den konsekvens at alvorlige konkurransemessige skjevheter har oppstått. En del av disse avvikene har blitt avdekket i etterkontrollene.

Med etterkontroll menes et system som både sikrer at aktørene opptrer i samsvar med regelverket – og den konkurransenøytralitet som dette legger opp til, og at det gjennomføres en etterregning av de priser Tine har operert med i markedet (feilretting).

Slik Synnøve Finden ser det, er det kritisk at det i forslag til NYMO ikke legges opp til et system med effektiv etterkontroll, herunder med feilretting i form av etterregning dersom Tine f.eks. opptrer med konkurransehemmende prisadferd (fra Tine Industri).

Vi vil peke det på at det ikke er lagt opp til en operasjonalisering for Tine Industri som på en tilstrekkelig måte gjør det mulig å ta stilling til om det er begått feil. Tine Industri vil slik forslaget fremkommer ikke ha krav til produktregnskap. Dette er en klar mangel i forslaget. Vi påpeker at Ernst Young i sin rapport ifm NYMO skissert en modell som innebærer at regler om produktregnskap hører med i en vurdering som tar sikte på å sikre konkurranse i hele verdikjeden fra bonde til forbruker, se rapport punkt 3 hvor følgende fremkommer:

"Før vi går inn på de enkelte deler vårt mandat finner vi det hensiktsmessig å komme med enkelte vurderinger knyttet til hvilke krav en normalt sett bør sette til en effektiv reguleringsmodell som sikrer konkurranse gjennom hele verdikjeden fra bonde til forbruker. Denne helheten er også forsøkt illustrert i figuren til høyre. Vi presiserer at disse vurderinger kun er knyttet til oppnåelse av en økonomisk effektivitet og i så måte kan avvike fra hva som er politisk ønskelig og/eller politisk mulig."



I tilknytning til NILFs rapport 2002-5 viser vi til at ECON har påpekt at det burde innføres "bæredyktighetsregnskap" som element av kontroll med oppfølging av konkurransenøytralitet i systemet. ECONs poeng var at dette ville gjøre det lettere å få riktig kostnadsallokering og produktkalkyler – og dermed vanskeliggjøre krysssubsidering. Synnøve Finden slutter seg til dette.

Videre vises det til at erfaringene med etterkontroll så langt, er at det er avdekket betydelige "feil og mangler" i Tines oppfølging av sine plikter i systemet. Totalt har Synnøve Finden fått tilbakebetalt i underkant av 60 MNOK de senere årene. Dette er i seg selv en dokumentasjon på behovet for kontroll og etterregning. Kontrollen har bl.a. dokumenterte at Tine (til tross for hva de selv hevdet) opererte med rabatter i markedet. I den senere tid har fastsetting av korrekte kapitalkostnader vært det viktigste tema. Tines opprinnelige påstand var her at Tines egenkapital var gratis, og at derfor heller ikke andre aktører skulle få avkastning på investert egenkapital. Som nevnt er det fortsatt strid om tallfestingen av disse kostnadene. Tine bestrider nå bl.a. at systemet skal ta hensyn til immateriell kapital i form av Tines varemerker. Å beholde etterkontroll med feilretting overfor en så dominerende aktør som Tine, med de monopolverktøy som systemet gir, oppleves som helt avgjørende for Synnøve Finden. Etterregning i regi av sektormyndighetene er den arena uavhengige aktører kan vinne frem på for å oppnå reelt like konkurransevilkår, da man her faktisk kan foreta tilbakebetaling av for mye innbetalt avgift. Det er bl.a. på denne arenaen kapitalkostnader må endelig normeres og nedfelles i reguleringssystemet.

Avslutningvis vises det til høringsbrevet pkt. 7.6. Etter Synnøve Findens oppfatning er det oppsiktsvekkende at man foreslår at sanksjoner (også hvorvidt sanksjoner skal benyttes) skal avgjøres i et forum der Tine indirekte er representert, og der de øvrige aktører ikke har innsyn. Herunder vises det til at skillet mellom Tine Råvare og Tine Industri skal fastsettes i avtale mellom partene i jordbruksoppgjøret.