

Landbruksdepartementet

Postboks 8007 Dep

0030 Oslo

2003 00943 €1

LP/SJ/HGV 546.0

Oslo 15.10.03

Høring: Forslag til endringer i markedsordning for melk

Q-Meieriene viser til Landbruksdepartementets høringsnotat av 2. september 2003, vedrørende forslag til endring av markedsordningen for melk, og oversender herved sine kommentarer

Med vennlig hilsen

Leif Stråtveit

Styreformann Q-Meieriene/

Konsernsjef Kavli

Bent Myrdahl

Adm. Dir. Q-Meieriene AS

1. BAKGRUNN FOR NY MARKEDSORDNING FOR MELK

Stortinget har i ulike sammenhenger pekt på at det må sikres reell konkurranse i melkesektoren (St. prp. Nr 52 (2000-2001)). Q-Meieriene ser positivt på at myndighetene nå viser vilje til å legge til rette for fungerende konkurranse i meierisektoren. Virksom konkurranse mellom flere aktører fører normalt til kostnadseffektiv produksjon, innovasjon og utvikling av nye og bedre produksjonsmetoder og produkter.

Q-Meieriene, med Kavli-konsernet som eier, er etter vår oppfatning et godt egnet redskap for å bryte opp Tine-monopolet. Kavli er et robust konsern og har mangeårig erfaring med å takle tøff internasjonal konkurranse. Kavligruppen består, ved siden av virksomheten i Norge, av datterselskaper i Sverige, Finland, Danmark og England og er dessuten representert i mer enn 40 andre land. Dersom Kavli, av en eller annen grunn, ser seg tvunget til å gi opp kampen mot Tine-monopolet - etter å ha investert mer enn 130 millioner kroner i Q-Meieriene - tviler vi på at andre aktører ser noen som helst mulighet til å forsøke å bryte opp melkemonopolet i Norge.

Q-Meieriene mener, med støtte i utredningene fra NILF og Econ og med trygghet for at hovedlinjene i disse blir fulgt, at det er riktig å videreføre markedsordningen for melk. Utgangspunktet for forslag til ny markedsordning for melk var å utrede om forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkemarkedet spesielt er tilstede. Utredningen skulle stå fritt med hensyn til hvilke konkurransemessige tiltak som skulle trekkes inn i vurderingen. Det ble imidlertid forutsatt at de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren skulle ligge fast.

Q-Meieriene er av den oppfatning at Landbruksdepartementets høringsnotat, i all vesentlighet, redegjør for og foreslår tiltak som gjør at det er mulig å etablere konkurranse i melkemarkedet og i konsummelkemarkedet spesielt. Q-Meieriene vil derfor støtte videreføringen av en markedsordning for melk, etter de hovedlinjer som høringsnotatet foreslår.

Både NILF- og Econ-rapporter konkluderer med at det ikke er mulig for Q-Meieriene å konkurrere på likeverdige vilkår med Tine-monopolet. Utredninger fra NILF og Econ hevder at utfordrerene Q-Meieriene, innenfor et Prisutjevningssystem, bare kan konkurrere på likeverdige vilkår med Tine-monopolet, dersom det mottar særlige tilskudd eller redusert avgiftsats i Prisutjevningssystemet:

Econ-rapport 44/02, pkt 2.2 Konkurranse på likeverdige vilkår:

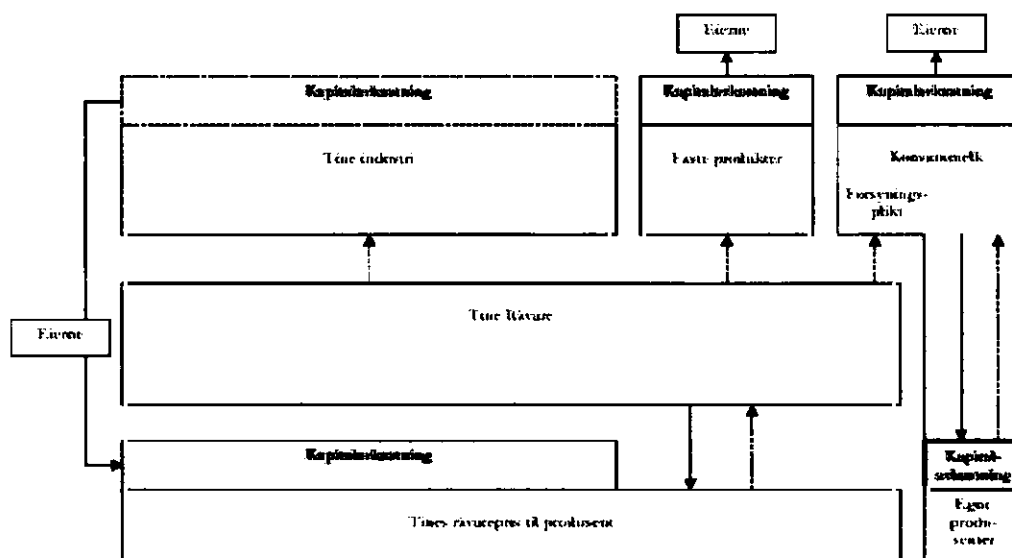
"Utfordrer i markedet kan likevel ikke bli en "ny Tine" i full skala. Så langt er det nisseaktører eller aktører med begrenset geografisk utstrekning som er etablert i konkurranse med meierisamvirket. Konkurransen innen bearbeiding skjer derfor ikke mellom likeverdige aktører, og vil heller neppe gjøre det så lenge norsk landbruk er skjermet fra utenlandsk konkurranse i den utstrekning det er i dag. Om en finner behov for å kompensere for aktørenes ulike markedsposisjon innen bearbeiding, så bør det etter ECONs oppfatning ikke skje gjennom måten kapitalkostnader beregnes, men gjennom særskilte og målrettede ordninger som f.eks. det særlige tilskudd meieriselskap som ikke er tilknyttet meierisamvirket (jf. Puforskriften § 14)."

Econ-rapport 2003-053 Rev. Kapitalavkastning i ny markedsordning for melk:
Beregning etter høringsrunde:

"Beregningen skal ta hensyn til forventede kapitalkostnader blant likeverdige, om ikke like store, konkurrenter. Dette betyr at forslagene ikke tar hensyn til kostnader som påføres i en oppbyggingsperiode frem til aktørene oppnår en likeverdighet i markedet."


NILF-rapport 2002-5: pkt. 8.4.5 Kapitalspørsmålet:

"På ett punkt blir uavhengige aktører ikke stilt på lik linje med Tine i en slik ordning, og det gjelder den melken uavhengige konsummelkmeierier mottar fra egne leverandører. Prinsipielt har disse selskapene kun ett krav om avkastning fra foredlingen, nemlig fra sine eiere. Konkurransen i markedet for meierivarer, kombinert med måten Tine er organisert på, gir imidlertid en annen realitet. Produsentene er Tines eiere og får utbetalt en normal avkastning på kapitalen gjennom sin utbetalingspris. En Tineprodusent får ikke med seg kapital dersom han velger å gå over til et uavhengig konsummeieri. Likevel vil han forvente å få utbetalt samme pris for melken som tidligere, hvis ikke er et skifte til et annet selskap ikke noe reelt alternativ. Det hele er forsøkt illustrert i figur 8.3. Tines produsenter er også selskapets eiere og de får utbetalt både råvarepris og avkastning på kapitalen i foredlingen. For at konkurransen om produsenter mellom Tine og uavhengige aktører skal være reell, må de uavhengige aktørenes produsenter forvente å få utbetalt en melkepris tilsvarende den de ville fått i Tine. De uavhengige konsummelkmeieriene har dermed krav på seg til å utbetale avkastning til eierne samtidig som leverandørene til slike meierier forventer å få tilsvarende melkepris utbetalt som Tines leverandører. Det er kun for den melken de henter inn fra egne produsenter de blir stilt overfor disse forventningene. For den melken de mottar fra Tine i henhold til reglene om forsyningsplikt, vil systemet være på linje med det de andre uavhengige aktørene opplever. For denne melken skal de uansett kun gi en avkastning til sine eiere og ikke til egne produsenter. NILF mener at dette problemet best kan løses gjennom å redusere avgiften for den konsummelken uavhengige konsummelkmeierier produserer på grunnlag av melk fra egne produsenter tilsvarende kapitalavkastningskravet."



Figur 8.3. Kapitalavkastning og betaling

NILF-rapport 2002-5: 8.6.5 Særlige tilskudd til konsummelkmeierier:



"I mandatet for denne utredningen er forutsetningene for å etablere konkurranse i konsummelkmarkedet understreket spesielt. Så langt har denne konkurransen bl.a. blitt underbygget gjennom egne tilskudd til slike meierier. Denne utredningen tar tak i utfordringene for konsummelkmeierier på flere områder. For konsummelk foreslås det at forsyningsplikten utvides, men at man beholder kravet om egne leverandører. Det viktige er at alle aktører sikres tilgang til melk. Også OECDs rapport (2001b) understreker viktigheten av at alle konkurrenter sikres tilgang til råvarer/infrastruktur for at en rettferdig konkurranse skal finne sted. Kapitalspørsmålet er et eget problemområde og er nærmere diskutert i kapittel 8.5.4. Vi foreslår der en differensiering av avgiften på konsummelk for melk levert fra egne produsenter kontra melk kjøpt fra markedsregulator. Vi vil her konkludere vår analyse av hvorvidt det er behov for særlige tilskudd til uavhengige konsummelkmeierier. Behovet for dette må også ses i sammenheng med de tiltakene som er nevnt ovenfor. Analysen viste at kostnadene vedrørende innsamling av melk ligger på samme nivå for Tine og Q-meieriene, og det er derfor ikke behov for ekstra tiltak for å sikre konkurransen her. Analysen av dagens driftskostnader, med den usikkerheten som ligger i tallene, viser at Q-meieriene er konkurransedyktige i forhold til tilsvarende anlegg hos Tine. Imidlertid har Tines konsummelkanlegg i gjennomsnitt noe høyere kostnader. Det er mulig at Tines konsummelkanlegg er tilpasset en større melkemengde enn den de behandler. Ved iverksettingen av ny markedsordning vil Q-meieriene ha økt sin produksjon gjennom avtalen med Norgesgruppen og i tillegg vil de få muligheter for ytterligere økning gjennom den utvidelsen av forsyningsplikten som NILFs forslag legger opp til. Det er vår vurdering at Q-meieriene vil være konkurransedyktige på drift i forhold til Tine når den nye ordningen setter i verk. Ved distribusjon til butikk er bildet annerledes. Q-meieriene har omtrent dobbelt så store kostnader som Tine. Det er minst tre grunner til dette. Tine har lavere kostnader fordi de har inngått et samarbeid med de andre samvirkeorganisasjonene om Landbrukets ferskvaredistribusjon. Tines konsummelkanlegg er spredt utover landet noe som også reduserer kostnadene. I tillegg vil ikke Q-meieriene som en relativt liten aktør, få så gunstige distribusjonsavtaler som en stor aktør ville ha fått."



2. Q-MEIERIENES KRAV TIL NY MARKEDSORDNING FOR MELK

Q-Meieriene mener det er riktig å videreføre markedsordningen for melk. Q-Meieriene understreker likevel at ordningen må oppfylle følgende krav:

- a. Ny markedsordning for melk må sørge for økt konkurranse i konsummelkmarkedet spesielt, samt gi Q-Meieriene mulighet til å konkurrere med Tine-monopolet
- b. Ny markedsordning for melk må være enkel, varig, transparent, forutsigbar og rettferdig for aktørene
- c. Prisutjevningsordningen for melk må ha som formål å regulere prisdifferensieringen av melk som råvare til ulike anvendelser i henhold til jordbruksavtalens bestemmelser ved å sikre et høyere samlet markedsuttak og samtidig gi melkeprodusenter muligheter for lik melkepris uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Det er videre en viktig premiss for ordningen å sikre like konkurransevilkår for aktørene som omfattes av ordningen. I praksis må dette bety at det holdes lik pris for melk til alle melkeprodusenter i hos markedsregulator
- d. Ny markedsordning for melk må ikke forringe eksisterende rammevilkår og/eller øke risikoen i allerede foretatte investeringer, f. eks ved vesentlig endring av spilleregler for etablering
- e. Ny markedsordning for melk må ta hensyn til at uavhengige konsummelkmeierier står overfor et dobbelt avkastningskrav. Uavhengige konsummelkmeierier har krav på seg å utbetale avkastning til sine eiere og en forventning om å gi en tilsvarende avkastning fra sine egne produsenter. Det er kun for den melken som hentes inn fra egne produsenter de blir stilt overfor dette avkastningskravet. Det vil ikke være mulig for Q-Meieriene å konkurrere mot Tine-monopolet om egne leverandører og samtidig utbetale avkastning til sine egne eiere. Problemet kan best løses gjennom å redusere avgiften for den konsummelken uavhengige konsummelkmeierier produserer på grunnlag av melk fra egne produsenter. Reduksjonen må tilsvare kravet om det doble avkastningskravet som beskrevet i NILF-rapport 2002-5; jf. figur under pkt. 1
- f. Ny markedsordning for melk må utjevne innfrakt og utfrakt mellom aktørene i Prisutjevningen på en rettferdig måte; uavhengig av hvilket distribusjonssystem den enkelte aktør benytter. Det forutsettes likevel at aktørene opptrer økonomisk rasjonelt og at fraktutjevningen tar høyde for oppnådde skalaeffekter.



3. KOMMENTARER TIL ENKELTPUNKTER I LANBRUKSDEPARTEMENTETS HØRINGSNOTAT AV 2.SEPTEMBER

3.1 LANDBRUKSDEPARTEMENTETS HØRINGSNOTAT KAPITTEL 1: INNLEDNING

Q-Meierienes kommentar:

Det er mer enn 5 år siden Stortinget inviterte til konkurranse på markedet for konsummelk. Kavli Holding tok i mot denne invitasjonen. Historien viser at Q-Meieriene siden oppstarten for 5 år siden, har vært utsatt for unødvendig stor risiko grunnet mangel på tilstrekkelige, stabile og langsiktige rammevilkår. Stor usikkerhet med hensyn til fremtidige rammevilkår har både hemmet forretningsmessig utvikling og påført eierne av Q-Meieriene uakseptable store tap og uakseptabel stor fremtidig risiko. Herunder kan nevnes:

- Akkumulerte underskudd på mer enn 100 millioner kroner, finansiert av Kavli Holding
- Investeringer i nytt anlegg på Jæren, finansiert av Kavli Holding, i tillitt til at akseptable nye rammevilkår ville komme på plass
- Hemmet forretningsmessig drift på grunn av at produsenter vegrer seg for å melde overgang til Q-Meieriene som følge av at varige rammevilkår som sikrer virksomhetens videre drift ennå ikke er på plass
- For å sikre tilstrekkelig melketilgang ift markedets etterspørsel, har Kavli Holding sett seg nødt til å betale merpris (da bonden ikke får med seg opptjent kapital fra Tine) til bønder som har gått fra Tine til Q-Meieriene
- For å tilfredstille kravet om stabile leveranser til dagligvaremarkedet, til tross for sesongsvingninger i melkeleveransene, har Q-Meieriene sett seg nødt til å etablere en form for egen markedsregulering gjennom avsetning i industrimarkedet (fremfor salg med store tap til markedsregulator)
- Q-Meieriene er underlagt Tines premisser for konkurranse gjennom prisløyper, differensierte priser til bonde i ulike distrikter og Tines økte priser og tjenester til bonde (eksempelvis differensiert pris på myse i Rogaland) i våre tilførselsområder.

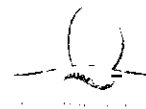
Vi understreker derfor at det er helt avgjørende for fortsatt drift i Q-Meieriene at nye rammevilkår blir implementert fra 1. januar 2004. En ny utsettelse kan rett og slett ikke aksepteres.

3.2 LANDBRUKSDEPARTEMENTETS HØRINGSNOTAT KAPITTEL 2: FORESLÅTTE TILTAK FOR ØKT KONKURRANSE, KAPITTEL 4 PRISUTJEVNINGSORDRNINGEN FOR MELK OG KAPITTEL 5. MARKEDSREGULERING

3.2.1 Økt råvaretilgang – utvidelse av forsyningsplikten og forslag til endringer i forsyningsplikten

Eksisterende regelverk:

"Ved etablering av et anlegg for konsummelktapping eller produksjon av andre flytende melkeprodukter skal Norske Meierier ekstraordinært supplere en uavhengig



aktør med råmelk i en periode på 3 år fra oppstartdato. Kravet på suppleringsleveranse gjelder et kvantum som til enhver tid settes likt med det kvantum råmelk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører. Leveransen avgrenses i etableringsperioden til et totalt råvaregrunnlag på 15 mill. liter innveid melk på årsbasis (dvs. maksimalt 7,5 mill. liter suppleringsleveranse)."

"Etter etableringsperioden har Norske Meierier en varig suppleringsplikt som på løpende basis skal dekke differansen mellom det uavhengige konsummelkanleggets prognoserte innveiling fra egne leverandører den aktuelle måned, og tilsvarende tall for den høyeste månedsperioden i den tilhørende årsprognosen, dog slik at suppleringsleveransen ikke i noen periode skal overstige det kvantum som veies inn fra egne leverandører." (Omsetningsrådet 1997)

Høringsnotatets forslag til endret regelverk:

"Forsyningsplikten foreslås betydelig utvidet, både til produksjon av ikke-flytende og flytende melkeprodukter. Til produksjon av ikke-flytende melkeprodukter foreslås en uavkortet forsyningsplikt i samsvar med NILFs forslag i rapport 2002-5. Departementet mener imidlertid at det er nødvendig å gå lenger enn NILFs forslag med hensyn til forsyningsplikten på flytende melkeprodukter, og foreslår derfor full forsyningsplikt inntil 15 mill liter pr. anlegg, mens forsyninger ut over dette forutsetter at minst 1/3 av det overskytende mottas fra egne leverandører."(Pkt. 2.4)

Vedrørende flytende melkeprodukter:

"Til produksjon av flytende melkeprodukter foreslår Landbruksdepartementet en betydelig utvidelse av forsyningsplikten, men ikke i så stort omfang som for ikke-flytende melkeprodukter.

Departementet foreslår at markedsregulator til produksjon av flytende melkeprodukter har forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til et kvantum på 15 mill. liter melk pr. anlegg. Det stilles ikke som noe krav til forsyningen at mottakende anlegg har leveranser fra egne leverandører. Dette vil innebære at forsyningsplikten til produksjon av flytende melkeprodukter utvides slik at uavhengige meieriselskaper kan etablere produksjon uten å ha leveranser fra egne leverandører fra oppstartstidspunktet av. Departementet mener dette vil kunne legge til rette for at uavhengige meieriselskaper lettere kan etablere seg i dette markedssegmentet.

For forsyninger utover 15 mill. liter melk pr. anlegg pr. år, foreslås det at det for dette kvantum stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for dette kvantum settes til enhver tid til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører. Dette innebærer at aktørene i teorien kan få ubegrenset tilgang på råvaren melk, såfremt de skaffer seg en tilstrekkelig andel egne leverandører. Departementet mener en slik løsning vil legge til rette for at uavhengige meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter kan oppnå en større markedsandel gjennom en gradvis og kontrollert utvikling.

Til det meierianlegg som TINE BA er pålagt å selge på Østlandet (jf. Konkurransetilsynets vedtak av 17.10.02), foreslås det at markedsregulator har forsyningsplikt på en slik måte at dette meierianlegget stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til et kvantum på 30 mill. liter melk. For forsyninger utover 30 mill. liter melk pr. år, foreslås det at det stilles krav om leveranser fra egne leverandører. Forsyningsplikten for det

overskytende kvantum settes til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra disse leverandørene.

Departementets begrunnelse for ikke å innføre en full forsyningsplikt også for flytende melkeprodukter er blant annet med bakgrunn i at det kan ha uheldige næringspolitiske konsekvenser å utvide forsyningsplikten til dette markedssegmentet i for stort omfang over kort tid. Etter departementets oppfatning vil det være mer hensiktsmessig å ha en strategi med en gradvis utvidelse, slik at det ikke blir for omfattende og raske endringer i rammebetingelsene. Departementet mener at forslaget til nye bestemmelser både vil redusere etableringshindringen som ligger i gjeldende forsyningspliktsbestemmelser, samtidig som forslaget ikke innebærer en så omfattende utvidelse av forsyningsplikten at det vil medføre for stor usikkerhet knyttet til fremtidige effekter for allerede etablerte meieriselskaper.”(Pkt. 5.2.2)

Q-Meierienes kommentar:

Departementets forslag innebærer en vesentlig endring av dagens spilleregler og forutsetningen for etablering og drift av Q-Meieriene.

Q-Meieriene har bygget opp sin konsummelkvirksomheten "liter for liter" innenfor et system med begrenset og rigid forsyningsplikt

Denne oppbygging har kostet Kavli kolossale organisatoriske ressurser for å bygge kompetanse innen sektoren samt utvikle nødvendige driftsforutsetninger

Q-Meieriene har i tillegg til dette blant annet:

- vært tvunget til å basere seg på oppstrømsbasert strategi. Dette innebærer blant annet investeringer i gårdstanker, oppbygging av eget veilederapparat, eget system for inntransport, eget avregningssystem og opprinnelsesmerking av produkter
- måttet gjennomføre store kampanjer og en-til-en-samtaler med potensielle leverandører for å knytte til seg 411 melkeleverandører (50 millioner liter melk)
- måttet betale kapitalgodtgjørelse til egne produsenter for å få til konkurranse i tilførselsmarkedet og overgang av produsenter fra Tine
- på grunn av Tines tidligere vedtekter om bindingstid, måttet vente fra 12 til 24 måneder for å få nye melkeleverandører over til Q-Meieriene fra Tine
- måttet kjøpe inn større mengder melk fra egne leverandører enn det dagligvaremarkedet avtar og bygget opp egne avsetningskanaler for regulering av overskuddsmelk til en akseptabel pris

Overnevnte punkter har påført Q-Meieriene en investering/kostnad i størrelsesorden 80-100 millioner kroner.

Hvis dette forslag som nå foreligger blir vedtatt vil Kavli søke å sikre en kompensasjon for de unødvendige kostnader og belastninger man er påført under oppbyggingen

Q-Meieriene er enige i at dagens regelverk er for rigid med hensyn til supplering av melk fra Tine og at supplering bør skje i henhold til etterspørsel i markedet og ikke etter det enkelte anleggs tilførselskurver. Q-Meieriene mener det er riktig og

rettferdig, både i dag og under en fremtidig markedssituasjon, at det settes krav til at konsummelkmeierier skal ha minst 2/3 av sitt konsummelkesalg levert fra egne leverandører. Dette vil sikre konkurranse i hele verdikjeden; fra "binge til bord".

Dersom høringsnotatets forslag blir gjennomført vil spillereglene for etablering av konsummelkmeieri bli vesentlig endret og store deler av investeringen i Q-Meieriene vil være tapt. Q-Meieriene kan bli tvunget over fra en strategi med konkurranse i hele verdikjeden og som kan gi forbrukerne fordeler som opprinnelsesmerking av melken, og over til en strategi med å produsere "Norgesmelk" (konsummelk basert på melk som kommer fra hele landet og som er lik for alle som kjøper). Dette vil kunne bety at man ikke lenger har mulighet til å differensiere seg i markedet på produkt. Det endrede regelverket vil kunne føre til at Q-Meieriene kan bestille mer enn 150 millioner liter melk fra Tine og derved ha tilgang til totalt ca 200 millioner liter melk. På lengre sikt, vil da Q-Meieriene bli avhengig av at dette regelverket består. Forslaget til ny ordning forutsetter også at Tine fortsetter som marknadsregulator også etter at pågående WTO-forhandlinger er fullført og spillereglene etter all sannsynlighet vil bli endret igjen. Slik vi oppfatter det vil ikke det forsyningsplikten slik den nå foreslås kunne fungere under de system vi kan forvente fra WTO forhandlingene.

3.2.2 Tilskudd til meieriselskaper utenfor meierisamvirket

Eksisterende ordning:

"Det ble innført et særlig tilskudd til etablering av uavhengige konsummelkmeierier i en oppstartsfasen 01.07.00. Etter hvert viste det seg at dette tilskuddet ikke var tilstrekkelig for å opprettholde konkurransen i konsummelkmarkedet. Våren 2001 ble det derfor innført enda et tilskudd til denne typen meierier med tilbakevirkende kraft for de eksisterende meieriene. Denne tilskuddsordningen finansieres gjennom pristilskuddsmidlene i jordbruksavtalen og gis spesielt til Q-Meieriene. Støtten er på 75 øre per liter opp til et produksjonsvolum på 5 mill. og 80 øre per liter for et produksjonsvolum mellom 5 og 10 mill. liter. Vurderingen av behovet for dette tilskuddet er en del av denne rapporten, og inntil videre skal Q-Meieriene motta dette tilskuddet fram til en ny marknadsordning for melk er på plass. Avtalepartene tar i sluttprotokollen for jordbruksoppgjøret 2002 sikte på at en ny ordning innføres fra 01.07.03."(NILF-rapport 2002-5)

På grunn av at ny ordning ikke ble innført fra 01.07.03 ble Q-Meieriene - igjen - underlagt ny midlertidig ordning:

"Partene viser til referat fra møter 13.01.01 mellom Landbruksdepartementet og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag og mellom Landbruksdepartementet og Kavli/Q-Meieriene. Det ble der innført midlertidige tiltak for små konsummeierier samtidig som NILF, sammen med aktuelle samarbeidspartnere ble gitt i oppdrag å foreta en utredning om forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og i konsummelkmarkedet spesielt.

Partene konstaterer at endringer i marknadsordningen på grunnlag av NILF's utredning har måttet utsettes i to omganger, først fra 01.01.03 til 01.07.03, og sist til 01.01.04

Partene er enige om at det er avgjørende at ytterligere utsettelse unngås. Det legges derfor opp til en framdrift som innebærer at de avtalemessige forhold skal være drøftet mellom avtalepartene innen 01.07.03 og avklart innen 15.08.03 slik at forskrift kan sendes på høring innen 01.09.03. Partene vil foreta de nødvendige tekniske



endringer i jordbruksavtalens prisbestemmelser som en endret markedsordning fra 01.01.04 krever, slik at endelige forskrifter kan fastsettes og kunngjøres før 01.12.03.

Partene er innforstått med at utsettelse gjør det nødvendig med særskilte virkemidler overfor uavhengige konsummelkmeierier med egne leverandører (Q-meieriene) i 2. halvår 2003.

Det legges til grunn følgende tiltak:

1. Det midlertidige tilskuddet finansiert over jordbruksavtalen (kap 1150 post 73) videreføres frem til 31.12.2003, og utbetales uavhengig av melkefordelingen mellom Gausdalmeieriet og Jæren Gårdsmeieri.
2. I tillegg gis et midlertidig tilskudd innenfor en ramme på 13 mill. kroner, hvorav 6 mill. kroner dekkes innenfor prisutjevningsordningen og 7 mill. kroner dekkes av engangsmidler på jordbruksavtalen. Midlene utbetales i månedlige beløp.

Partene vil understreke at dette er midlertidige ordninger fram til 31.12.03 og gir ingen føringer for utforming og dimensjonering av tiltak i den varige ordning fra 01.01.04." (Jordbruksforhandlingene 2003 Sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 15.05.03)

Endringsforslag i Landbruksdepartementets høringsnotat:

"Melkeprodusenter som leverer til TINE er også 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 et uavhengig meieriselskap, får ikke medlemmet med seg sin andel av egenkapitalen i TINE. Eierposisjonene er heller ikke omsettelige. For at det skal være et interessant alternativ for en TINE-produsent å gå over til et uavhengig meieriselskap, må produsenten oppnå samme pris for melken (inkludert kapitalavkastning) som tidligere.

Et uavhengig meieriselskap stilles dermed både overfor et krav om kapitalavkastning til sine eiere og et krav om kompensasjon for at melkeprodusentene mister muligheten for kapitalavkastning fra TINEs virksomhet når de melder seg ut av samvirket. De uavhengige meieriene blir således stilt overfor et "dobbel kapitalavkastningskrav" på melk fra egne melkeprodusenter.

Landbruksdepartementet foreslår at det innføres en spesiell kapitalgodtgjørelse til meierieselskaper utenfor TINE-systemet. Ordningen er nærmere omtalt i kap. 4.3.4.

Landbruksdepartementet foreslår samtidig å avvikle det særlige tilskuddet til små konsummelkmeierier som finansieres over prisutjevningsordningen og de midlertidige tilskuddene som finansieres over jordbruksavtalen. Endringene som foreslås i markedsordningen for melk for å bidra til økt konkurranse gjør at grunnlaget for disse ordningene faller bort, jf. omtalen i kap. 4.3.5. Departementet foreslår likevel at det gis et særlig tillegg til Q-Meieriene AS for å utjevne for de relativt sett høyere distribusjonskostnadene som dette selskapet har i forhold til TINE. Disse kostnadene er en følge av at Q-Meieriene ble etablert under gjeldende ordning, og med en distribusjon utenfor samvirkenes felles distribusjonsnett for landbruksvarer (Landbrukets Ferskvaredistribusjon). Ettersom departementet forutsetter at dette nettet nå er åpent tilgjengelig for samtlige aktører som ønsker å transportere melk, legges det imidlertid til grunn at det ikke vil være nødvendig å innføre tilsvarende kostnadsutjevningstilskudd for disse." (Pkt. 2.6)

Spesiell kapitalgodtgjørelse til meierier med egne melkeprodusenter:

"Markedsregulator har i gjeldende ordning en viss forsyningsplikt til uavhengige meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter, såfremt disse meieriselskapene har leveranser fra egne melkeprodusenter. Disse produsentene må, på grunn av kvoteordningen for melk, allerede ha en produksjon og leverer i utgangspunktet til en annen aktør (i hovedsak TINE). Melkeprodusenter som leverer til TINE er også 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 et uavhengig meieriselskap, får ikke medlemmet med seg sin andel av egenkapitalen i TINE. Eierposisjonene er heller ikke omsettelige. For at det skal være et interessant alternativ for en TINE-produsent å gå over til et uavhengig meieriselskap, må produsenten oppnå samme pris for melken (inkludert kapitalavkastning) som tidligere. Landbruksdepartementet foreslår en utvidelse av forsyningsplikten til meieriselskaper utenfor TINE, jf. kap. 5.2.2, men det vil fortsatt være aktører i prisutjevningsordningen som mottar melk fra egne melkeprodusenter. Disse aktørene kan ha en større produksjon enn hva de får tilført gjennom forsyningsplikten, eller de kan av andre grunner ønske å ha egne melkeprodusenter. Et uavhengig meieriselskap stilles dermed både overfor et krav om kapitalavkastning til sine eiere og et krav om kompensasjon for at melkeprodusentene mister muligheten for kapitalavkastning fra TINEs virksomhet når de melder seg ut av samvirket. De uavhengige meieriene blir således stilt overfor et "dobbelte kapitalavkastningskrav" på melk fra egne melkeprodusenter.

Landbruksdepartementet foreslår at det innføres en spesiell kapitalgodtgjørelse til meierieselskaper utenfor TINE-systemet. Godtgjørelsen gjelder for den melk de uavhengige meieriselskapene mottar fra egne melkeprodusenter og foreslås finansiert over prisutjevningsordningen. ECON har på oppdrag fra Landbruksdepartementet beregnet størrelsen på denne kapitalgodtgjørelsen. Beregningen er relatert til forventet fremtidig egenkapitalavkastning i TINE. Det foreslås at SLF hvert år fastsetter satsen for denne godtgjørelsen i forbindelse med at det fastsettes tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen. SLF skal i denne sammenheng legge til grunn prinsippene i ECONs rapport 2003-53 og justere for endringer i rentenivået som gjennomsnitt for de siste 12 måneder." (Pkt. 4.3.4)

Endringer i særlige tilskudd til meieriselskaper utenfor meierisamvirket:

"Uavhengige meieriselskaper som produserer flytende melkeprodukter må i gjeldende ordning starte opp produksjonen i liten skala, fordi de må få en stor andel av melken fra egne produsenter. Kostnadene blir derfor høye pr. liter produsert vare i en oppbyggingsfase. I gjeldende ordning er dette kompensert med et særlig tilskudd finansiert over prisutjevningsordningen for melk og et midlertidig tilskudd finansiert over jordbruksavtalen. Det særlige tilskuddet finansiert over prisutjevningsordningen utbetales med en sats på 75 øre/liter for et volum fra 0-5 mill liter. Produserer meieriet 5-10 mill. liter beholder de tilskuddet, og for volum over 10 mill. liter avtrappes tilskuddet med 75 øre/liter slik at tilskuddet er null ved produksjon av 15 mill. liter. Det midlertidige tilskuddet utbetales med en sats på 75 øre/liter for volum opp til 5 mill liter og 80 øre/liter mellom 5 og 10 mill liter. Det er også innført et midlertidig tilskudd som skal kompensere for nedtrappingen i det særlige tilskuddet, slik at de uavhengige konsummelkmeieriene ikke må betale tilbake løpende utbetalt tilskudd når produksjonen overstiger 15 mill liter. Landbruksdepartementet foreslår å fjerne det særlige tilskuddet finansiert over prisutjevningsordningen for melk og de midlertidige tilskuddene finansiert over jordbruksavtalen. Disse tilskuddene ble innført fordi Q-meieriene hadde høye kostnader ved etablering av produksjon og salg i konkurranse med TINE. I Landbruksdepartementets forslag til endringer i

markedsordningen ligger det inne endringer i forsyningspliktsreglene til flytende melkeprodukter. Disse endringene fører til at uavhengige meieriselskaper som vil produsere flytende melkeprodukter kan begynne i større skala og derfor mener departementet at det ikke er grunnlag for disse ordningene. Virkemidlene for å oppnå økt konkurranse målrettes for øvrig gjennom de tiltakene som er omtalt i kap. 2.”
(Pkt. 4.3.5)

Q-Meierienes kommentar:

Q-Meieriene understreker at nye og varige rammevilkår for Q-Meieriene ikke må bli dårligere enn eksisterende rammevilkår. Dette er i samsvar med tidligere løfter fra Landbruksdepartementet.

Departementet konstaterer at meieriselskaper som er uavhengige av Tine blir stilt overfor et "dobbel kapitalavkastningskrav", dvs både overfor sine egne eiere og i forhold til sine leverandører som må få kompensasjon for å ha mistet muligheten til andel av kapitalavkastningen i Tine. Q-Meieriene er enig i dette.

For å nå formålet om en mest mulig korrekt kompensasjon for den kapitalavkastning melkeprodusenten går glipp av ved overgangen til Q-Meieriene, er det imidlertid avgjørende at satsen for godtgjørelsen hvert år så langt mulig fastsettes ut fra en konkret vurdering av forventet kapitalavkastning i Tine.

Q-Meieriene er enig med ECON i at Tines kapitalavkastning må beregnes på grunnlag av all egenkapital i Tine, så vel meierivirksomhet som andre virksomheter. Q-Meieriene er derfor i prinsippet enig i den beregningsmåte og de elementer som er lagt til grunn for beregningen, som ECON har gjort.

Det er imidlertid ikke tilfredsstillende når Departementet foreslår at satsen for kapitalgodtgjørelsen for de kommende år skal fastsettes på grunnlag av prinsippene i ECONs rapport med justering for rentenivået de siste 12 måneder, dersom Departementet med dette mener at det ikke skal foretas nye beregninger, men kun justeres for endringer i rentenivået. Q-Meieriene mener at SLF hvert år må gjøre en konkret beregning av kapitalavkastningskravet, basert på de prinsipper som fremgår av ECON rapport 2003-53. Bare på denne måten vil hensikten med kapitalgodtgjørelsen kunne oppnås.

ECONs beregninger er basert på kapitalkostnader blant likeverdige, om ikke like store, konkurrenter. Dette betyr at forslagene ikke tar hensyn til kostnader som påføres i en oppbygningsperiode frem til aktørene oppnår en likeverdighet i markedet. Q-Meieriene er per dato ingen likeverdig aktør med Tine. I tråd med ECONs og egne beregninger, må derfor Q-Meieriene i en oppbygningsfase kompenseres for oppbyggingskostnader.

Landbruksdepartementets høringsnotat har ikke tatt hensyn til denne konstateringen fra ECON. Dette må bakes inn i ordningen for å tilfredstille kravet om dobbel kapitalavkastning (Jf. pkt. 2)

3.2.3 Geografiordninger

Landbruksdepartementets høringsnotats forslag :

Innfrakttilllegg:

"I forslaget til endring av markedsordning for melk er råvarehåndtering og videreføring av melken plassert på hver sin side av noteringspunktet. Som en følge av denne systemomleggingen mener departementet at det vil være hensiktsmessig å fjerne den systematiske underdekningen i innfrakttillegget som ble innført fra 01.07.00.

Landbruksdepartementet foreslår derfor at nullsonen i innfrakttilskuddet fjernes fra 01.01.04, noe som betyr at alle innfraktsatser justeres opp med 7 øre/liter. Det tas hensyn til denne endringen ved fastsettelse av ny målpris, jf. kap. 3.2.6.

Landbruksdepartementet ønsker at ordningen gir insentiver til en rasjonell innfrakt av melk. En legger derfor opp til at en justering av satsene normalt skal foretas med 3-5 års mellomrom og således vil innebære et visst etterslep i forhold til kostnadsutvikling, strukturendringer, m.v." (Pkt. 4.3.3)

Q-Meierienes kommentar:

Landbruksdepartementet foreslår at nullsonen i innfrakttilskuddet fjernes fra 01.01.04, noe som betyr at alle innfraktsatser justeres opp med 7 øre pr/liter. Vi påpeker at denne justeringen også må ta hensyn til Q-Meierienes innfraktkostnader. Q-Meieriene anmoder derfor Landbruksdepartementet om å kvalitetssikre øresats pr/liter før endringen iverksettes.

Landbruksdepartementets høringsnotats forslag :

Distribusjonstillegg:

"Landbruksdepartementet foreslår at distribusjonstillegget videreføres slik det er i dag for alle flytende melkeprodukter i dagligvaremarkedet (inkl. fløte). Landbruksdepartementet ønsker at det i ordningen skal være insentiver til en rasjonell distribusjon av konsummelk. Det legges derfor opp til at en justering av satsene normalt skal foretas med 3-5 års mellomrom, med samme begrunnelse som for innfrakttillegg.

NILF peker i sin rapport 2002-5 og i notat av 24.03.03 på at konsummelkmeierier utenfor TINE-systemet (dvs. Q-meieriene) i dag har en merkostnad ved distribusjon til butikk i forhold til TINE. Q-meieriene har etablert produksjonen i områder hvor det er god tilgang på melk. Med to produksjonsanlegg og et salg som innebærer distribusjon til store deler av landet, har dette medført betydelig høyere distribusjonskostnader enn for konkurrenten, TINE, som har konsummelkanlegg spredt rundt om i landet. TINE har ytterligere stordriftsfordeler ved at distribusjonen går gjennom Landbrukets Ferskvaredistribusjon (LFD), som også distribuerer egg og kjøtt.

Departementet legger til grunn at LFD nå er åpent tilgjengelig for alle meieriselskaper som måtte ønske å transportere melk gjennom denne kanalen. Dette må sies å være en mer kostnadseffektiv løsning enn om hver enkelt ny aktør på markedet skulle etablere sitt eget distribusjonsnett. Løsningen vil samtidig kunne være et bidrag til like konkurransevilkår på distribusjonssiden. Generelt ser departementet derfor ikke noe grunnlag for å foreslå noe særskilt tillegg til uavhengige aktører for på den måten å utjevne for eventuelle høyere distribusjonskostnader slike selskaper måtte ha i forhold til TINE.

Q-meieriene har imidlertid etablert seg i en periode der det ikke har vært aktuelt å slutte seg til LFD. Selskapet har i stedet bygget opp et alternativt

distribusjonsapparat med betydelig høyere kostnader enn om distribusjonen hadde skjedd i regi av LFD.2 Selv om dette neppe kan sies å være en kostnadsoptimal løsning, legger Landbruksdepartementet til grunn at det for Q-meieriene i dag foreligger både økonomiske og avtalemessige bindinger av en slik art at man på kort sikt i realiteten ikke kan fragå de inngåtte avtalene med Norgesgruppen og BAMA uten betydelige negative økonomiske konsekvenser for selskapet.

Ut fra en vurdering med utgangspunkt i NILFs beregninger, foreslår departementet på denne bakgrunn å innføre et ekstra tillegg til det ordinære distribusjonstillegget til Q-meieriene på 50 øre/liter for de første 30 mill. liter og 25 øre/liter for de neste 30 mill. liter. For et kvantum utover 60 mill. liter gis det ikke ekstra tillegg. Kvantumet gjelder for Q-meieriene samlede distribusjon av flytende melkeprodukter, og tillegget foreslås finansiert over prisutjevningsordningen for melk.

Ut fra det som er sagt ovenfor, ligger det i sakens natur at et særtillegg som dette vil måtte evalueres løpende i tiden etter ordningens ikrafttredelse. Dette gjelder både med henblikk på behovet for tilskuddet og størrelsen sett i relasjon til den kostnadsutjevneende effekten tilskuddet er ment å ha. På lengre sikt antar departementet at en sementering av et kostnadskrevende distribusjonssystem hos en enkelt aktør vil kunne ha en uønsket effekt på hele konkurransen i meierimarkedet. Også dette perspektivet understreker behovet for en løpende evaluering.” (Pkt. 4.3.3)

Q-Meierienes kommentar:

Q-Meieriene er enig i at det må gis et distribusjonstillegg. Det distribusjonstillegget som foreslås er imidlertid underlagt for strenge begrensninger. Departementet foreslår at tillegget skal begrenses til 50 øre/liter for de første 30 mill liter, og 25 øre/liter for de neste 30 mill liter. For et kvantum utover 60 mill liter skal det ikke gis tillegg.

Et tillegg med disse beløpsbegrensningene vil imidlertid ikke på noen måte kompensere Q-Meierienes ekstrakostnader ved det etablerte distribusjonsapparatet.

Det bemerkes videre at tillegget ligger betydelig under NILFs beregninger av Q-Meierienes merkostnader og baserer seg på en for rask nedtrapping av satsene og derfor setter en for hard akkord for hva det har vist seg at Q Meieriene oppnår i leverandørmarkedet i transportkostnader pr liter melk.

Videre antas det at nedtrappingen og den øvre grensen for tilskudd på 60 mill liter, bygger på en - i prinsippet riktig - antagelse om at Q-Meieriene med øket volum vil oppnå skalaeffekter i distribusjonen som vil redusere kostnadene ved distribusjonsapparatet. Q-Meieriene må bygge sin distribusjon basert på kjedenes eget distribusjonsapparat og får derfor ingen skalaeffekt når volumøkninger skjer gjennom etablering av distribusjon til ny kjede. Skalaeffekt oppnås først ved vekst i den enkelte kjede.

For at Q-Meieriene skal kunne etablere seg i flere kjeder enn i dag, foresår Q-Meieriene at øresatsen på 50 øre/liter opprettholdes på volum opptil 60 millioner liter for deretter å trappes ned, slik departementet foreslår, til 25 øre/liter.

Departementet skriver at det ligger i sakens natur at et særtillegg for distribusjonsulempe må evalueres løpende i tiden etter ordningens ikrafttredelse. På lengre sikt antar Departementet at en sementering av et kostnadskrevende

distribusjonssystem hos en enkelt aktør vil kunne ha en uønsket effekt på hele konkurransen i meierimarkedet.

Q-Meieriene er ikke enig i dette.

Dersom Q-Meieriene skal etablere seg i flere kjeder, vil dette være gjennom langsiktige og forpliktende avtaler mellom Q-Meieriene og den/de aktuelle kjeder. En klar forutsetning fra kjedenes side er at Q-melk skal distribueres gjennom kjedenes eget/egne distribusjonsapparat. Det vil derfor være helt uakseptabelt dersom Departementet løpende skal vurdere den etablerte ordningen og derigjennom negativt påvirke Q-Meierienes muligheter i markedet.

Det skal også bemerkes at et differensiert distribusjonstillegg ikke er et særtillegg, men en naturlig del av et fungerende Prisutjevningssystem. Dette fordi fraktutjevning er en del av hensikten med et Prisutjevningssystem. I tillegg kan ikke Q-Meieriene ikke kan leve med rammevilkår som stadig skal opp til vurdering.

3.2.4 Etterkontroll

Q-Meieriene er av den prinsipielle holdning at ny markedsordning må være så robust og rettferdig at det ikke skal være behov for et regime med etterkontroll.

Vi ser imidlertid at ved overgangen mellom 2 markedsregimer er det nødvendig å sikre at de beregningene som gjøres er riktige.

Det bør så langt det er mulig søke å forenkle etterkontrollen uten at det skal gå utover kvaliteten.

4. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Q-Meieriene ser frem til at ny markedsordning trer i kraft 01.01.04. Q-Meieriene mener at Landbruksdepartementets høringsnotat gir et godt grunnlag for å kunne etablere en varig ordning som kan gi den ønskende konkurransen i konsummelkmarkedet.

Q-Meieriene mener imidlertid at de kommentarer og forslag som er blitt beskrevet ovenfor, må hensyntas for at ordningen skal bli enkel, varig, transparent, forutsigbar og rettferdig for aktørene.

De foreslåtte endringer vil være nødvendige for å sikre videre drift av Q-Meieriene og for at Q-Meieriene skal kunne bli en likeverdig konkurrent til dagens monopolist Tine.

Q-Meieriene stiller gjerne opp til videre drøftelser.

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at Q-Meieriene kan finne det nødvendig å gi ytterligere kommentarer etter at Ekspertgruppen har avgitt sine kommentarer.