



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: 2003 / 00943	Doknr.: 53
Mottatt: 20 OKT 2003 LP/SJ	
Saksbeh.: HGU	Ark: 546.0
Kopi:	Avskri:

Deres ref
03/943-LP-HGu

Vår ref
01/5168-5 C pes/lhb

Dato
16.10.2003

Høring – endringer i markedsordningen for melk

Det vises til brev av 2. september 2003 vedlagt følgende utkast til regelverksendringer

- ny forskrift om prisutjevningsordningen for melk
- endringer i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer
- endringer i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksvarer

Landbruksdepartementets (LDs) forslag til endringer i markedsordningen for melk skal bidra til økt konkurranse i meierisektoren. Forslagene bygger på en utredning fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) fra 2002. Det foreslås blant annet endringer i målprissystemet, etablering av et administrativt og regnskapsmessig skille i TINE og at tilskudd og avgifter i prisutjevningen fastsettes av forvaltningen for ett år ad gangen. Videre foreslås det å pålegge TINE en utvidet forsyningsplikt og at det innenfor prisutjevningsordningen innføres en spesiell kapitalgodtgjørelse for uavhengige meieriselskaper med egen råvareforsyning.

Finansdepartementet (FIN) antar at LDs forslag kan innebære en viss forbedring av vilkårene for konkurranse i melkemarkedene. Særlig må det antas at forslaget om utvidet forsyningsplikt kan ha positiv betydning for konkurransen fremover. En omfattende forsyningsplikt er nødvendig bl.a. for å avbøte de betydelige konkurranse- og etableringshindrene som er forutsatt videreført i den nye ordningen. Dette gjelder i første rekke importvernet, kvoteordningen, prisutjevningsordningen og markedsreguleringssystemet. I tillegg kan reglene for kapitalforvaltning i TINE – herunder mekanismene for utbetaling av utbytte og begrensninger på eiernes muligheter til å ta kapital ut av selskapet - virke konkurransebegrensende.

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersg. 40

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 807

Finansavdelingen
Telefon 22 24 43 03
Telefaks 22 24 95 05

Myndighetene har et særlig ansvar for å bidra til langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet. Den nye markedsordningen for melk som foreslås vil neppe kunne videreføres når en ny WTO-avtale foreligger. Etter den nåværende timeplan for Doha-runden skal en ny avtale iverksettes fra 1.1.2005. Etter sammenbruddet i Cancún er dette tidspunktet usikkert, men det fremstår som et åpenbart dilemma at konsekvensene av en ny WTO-avtale verken er berørt i NILFs utredning eller i LDs høringsnotat.

FIN har følgende merknader til de enkelte forslagene:

- **Etablering av et administrativt skille mellom TINE råvare og TINE industri**

Et administrativt skille mellom TINEs industrivirksomhet og råvarehåndtering vil ikke i seg selv hindre TINE i konkurransehemmende adferd, men gjøre kontrollen med slik adferd enklere. FIN hadde primært sett at det ble gjennomført et fullt eiermessigmessig skille mellom de to virksomhetsområdene, men støtter subsidiært LDs forslag.

- **Justering for kapitalkostnader ved fastsettelse av ny målpris**

Ved overgangen til en ny ordning der målprisen skal fastsettes på et nivå nærmere produsent, og det samtidig forutsettes at overgangen i seg selv ikke skal føre til større endringer i priser og andre økonomiske rammebetingelser, må det foretas tekniske tilpasninger av målpris og av tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen. Kapitalkostnader som påløper i leddene etter målprispunktet må i prinsippet holdes utenfor målpris. Målpris beregnes residualt som differansen mellom markedspris og påløpte kostnader etter målprispunktet, inkludert kapitalkostnader. LD legger til grunn at det er "påregnelige kapitalkostnader i melkeforedlingen for et uavhengig meieriselskap" som må være utgangspunkt for beregningen.

Et alternativ som synes like nærliggende og praktisk gjennomførbart er å legge faktiske kapitalvolumer og et normert egenkapitalavkastningskrav i TINE til grunn. Dersom TINE har høyere kapitalkostnader/lavere effektivitet enn "påregnelig" for uavhengige produsenter ville dette gi en lavere målpris på overgangstidspunktet enn med LDs forslag. TINE representerer mer enn 90 pst av meieriindustrien og er dermed også i stor grad representativ for gjennomsnittlig effektivitet i næringen. Høyere enn gjennomsnittlig effektivitet bør ikke "straffes" ved overgangen til en ny ordning, like lite som lavere effektivitet bør "premieres".

- **Utvidelse av forsyningsplikten**

Utvidet forsyningsplikt er det viktigste forslaget med hensyn til målsettingen om økt konkurranse. En omfattende forsyningsplikt er nødvendig bl.a. for å avbøte de betydelige konkurranse- og etableringshindrene som er forutsatt videreført i den nye ordningen. For alle produktkategorier unntatt flytende produkter, er det lagt opp til

ubegrenset forsyningsplikt. For flytende produkter foreslås det ubegrenset forsyningsplikt opp til 15 mill. liter pr. anlegg. For forsyninger utover dette forutsettes det at minst 1/3 mottas fra egne leverandører.

Prinsipielt hadde FIN foretrukket at forsyningsplikten ble gjort ubegrenset også for flytende produkter. Subsidiært støtter vi LDs forslag.

I forslaget legges det for øvrig til grunn at Konkurransetilsynet i løpet av høsten 2006 foretar en utredning av konkurransemessige effekter av den nye ordningen. Dette må tolkes slik at evt. tiltak for å avbøte mangelfull konkurranse, herunder ubegrenset forsyningsplikt, kan iverksettes fra 1.1.2007.

- **Tilskudd til meierier utenfor meierisamvirket**

LD foreslår at det innføres særskilt kapitalgodtgjørelse for uavhengige meieriselskaper med egne leverandører. Bakgrunnen er at melkeprodusenter som leverer til TINE er også selskapets eiere og mottar kapitalavkastning gjennom melkeprisen ("patronasjepriippet"). 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 minst samme pris for melken (inkludert kapitalavkastning) som tidligere. Et uavhengig meieriselskap stilles dermed både overfor et krav om kapitalavkastning til sine egne eiere og et krav om kompensasjon for at melkeprodusentene mister avkastning fra sin eierposisjon i TINE. De uavhengige meieriene blir således stilt overfor et "dobbel kapitalavkastningskrav" på melk fra egne melkeprodusenter.

FIN støtter LDs forslag.

LD foreslår videre at Q-meieriene får et særskilt tilskudd over prisutjevningsordningen for å kompensere for høyere distribusjonskostnader. FIN er skeptisk til dette forslaget og mener at det ikke vil bidra til mer effektiv ressursutnyttelse. LD peker på at en sementering av et kostnadskrevende distribusjonssystem hos en enkelt aktør vil kunne ha uønsket effekt på konkurransen i markedet. FIN er enig i denne vurderingen. Dersom et slikt tilskudd innføres støtter vi derfor forslaget om en løpende evaluering av ordningen, og legger til grunn at en slik evaluering må ha som mål at ordningen etter hvert fjernes.

FIN støtter forslaget om å avvikle de særlige tilskuddene til Q-meieriene over prisutjevningsordningen og jordbruksavtalen.

- **Etterregning**

LD foreslår at den nåværende ordningen med etterregning videreføres i en overgangsperiode frem til 1.1.2005. Etterregningen i den nåværende ordningen har som formål å sikre reelt like råvarepriser for alle aktører. LD argumenterer prinsipielt for at de samlede endringer som nå foreslås innebærer at grunnlaget for etterregning faller bort, og at overvåkningen av markedet kan overlates til Konkurransetilsynet.

FIN er prinsipielt enig i at når pris- og markedsreguleringen begrenses til råvarenivå i en ny ordning – og det for øvrig ikke legges spesielle formelle restriksjoner på konkurransen i senere ledd i verdikjeden – så reduseres behovet for særskilte overvåkningsordninger i regi av landbruksmyndighetene tilsvarende. Med utgangspunkt i den uro som har vært omkring markedsordningen for melk de siste årene og den usikkerhet som knytter seg til de konkurransemessige effektene av en revidert ordning, kan det likevel være grunn til å videreføre etterkontrollen over noe tid. FIN støtter LDs forslag om en overgangsordning, men har ikke prinsipielle motforestillinger mot en lengre overgangsperiode enn den LD foreslår. FIN viser til forslaget om at Konkurransetilsynet skal vurdere konkurransesituasjonen og forsyningsplikten høsten 2006, med sikte på at evt. tiltak for å styrke konkurransen kan iverksettes fra 1.1.2007. En mulighet som kan vurderes er å videreføre etterkontrollen ut 2006.

- **Importvernet**

LD foreslår at det gjennomføres administrative tollnedsettelse for rå melk (tollvarenummer 04.01.2000) når markedsprisen i to på hverandre følgende uker overstiger 105 pst. av målpris, eller når det er fare for at markedsprisen som gjennomsnitt for året vil overstige målpris.

FIN legger til grunn at systemet med administrative tollnedsettelse ikke primært har som formål å bidra til konkurranse i det innenlandske marked, men er et virkemiddel i markedsreguleringen som skal bidra til at innenlandske priser ikke overstiger fastsatte nivåer. FIN har ut fra dette formålet ikke merknader til at tollnedsettelsene i denne sammenheng begrenses til ett varenummer.

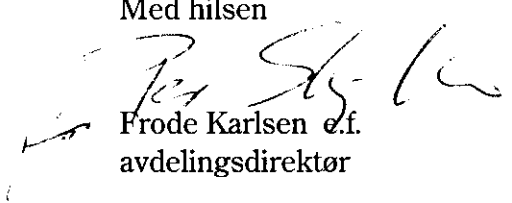
- **Øvrige forslag**

På s. 14 i høringsnotatet påpeker LD at forslagene om å innføre et ekstra distribusjonstillegg, innføre en særskilt kapitalgodtgjørelse for uavhengige meierier og oppheve ordningen med et særskilt tilskudd til små meierieier isolert sett tilsier en nedjustering av målpris med 2 øre pr. liter melk. LD foreslår imidlertid bare å justere målprisen ned med 1 øre og forutsetter at det resterende veltes over i råvaremarkedet som en økt kostnad til industrien. Begrunnelsen for dette er at økt konkurranse vil bidra til økt effektivitet.


LDs forslag tilsvarer en rammeøkning i jordbruksavtalen med 15 mill. kroner. FIN legger generelt til grunn at alle tekniske endringer ved overgang til en ny ordning i utgangspunktet skal virke nøytralt. Det er ikke akseptabelt at målprisen – utenfor ordinære jordbruksforhandlinger - økes utover det som følger av en rent teknisk tilpasning. Evt. effektiviseringsgevinster vil komme over tid og vil på vanlig måte bli vurdert i forbindelse med jordbruksoppgjørene.

Finansdepartementet har for øvrig ikke merknader.

Med hilsen



Frode Karlsen e.f.
avdelingsdirektør



Turid Mette Lien
Turid Mette Lien
underdirektør