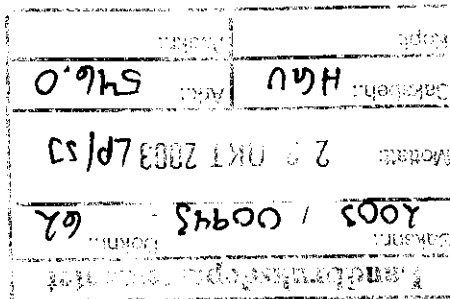


Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Statens landbruksforvaltning
Postboks 8140
0033 OSLO



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@simonsenføyen.no

Internett:
www.simonsenføyen.no

Organisasjonsnr.:
883 202 902 MVA

KONTORER:
Oslo – Kristiansand –
Stavanger – Tromsø

Ansvarlig advokat
Mona Søyland

Oslo
22.10.03

Vår ref.
mos

HØRING: ENDRINGER I MARKEDSORDNINGEN FOR MELK

Det vises til høringsbrev datert 2. september 2003 vedrørende ovennevnte (heretter benevnt NYMO), samt Synnøve Findens foreløpige høringsbrev i forbindelse med NYMO datert 14. oktober 2003. For helhetens skyld inntas i herværende høringsbrev deler av nevnte brev av 14. oktober 2003.

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.

SAMMENDRAG

- Synnøve Finden mener det hefter store svakheter og uklarheter ved det foreliggende forslag til NYMO. Forslaget er heller ikke i overensstemmelse med de krav som følger av Utredningsinstruksen.
- Melkereguleringene kan ikke forstås, med mindre TINEs praksis med **patronasje** presenteres og drøftes i tilknytning til at man ikke har et fritt råvaremarked pga. kvoteordningen. Av disse to forhold følger at den reelle råvareverdien som ligger til grunn for samvirkets foredlingsvirksomhet må residualberegnes, dvs. at den reelle melkeprisen er differansen mellom inntektene ved salg av sluttproduktene og påløpte foredlingskostnader (som må beregnes med normerte kapitalkostnader). Reguleringssystemet må baseres på disse fundamentale sammenhengene, med mindre man etablerer et fritt råvaremarked og en fungerende konkurranse i et marked med tilstrekkelig balanserte foredlingsaktører.
- Synnøve Finden støtter fullt ut forslaget om forsyningsplikt for faste produkter. Forsyningsplikt for flytende produkter er en mer kompleks problemstilling, der LD i stor grad synes å ha funnet en modell som virker å balansere de ulike hensyn, og som bidrar til å legge til rette for bedre

konkurranse. Synnøve Finden forbeholder seg imidlertid muligheten til å komme nærmere tilbake til dette punktet.

- Spørsmålet om råvarepris for melk fremstår som uløst i NYMO. LDs forslag innebærer et stort tilbakeskritt for konkurransesituasjonen. Rammebetingelsene for de uavhengige meieriaktørene er vesentlig forverret, bl.a. av flere prisøkende mekanismer, og ved at kontrollen med monopolisten TINEs prisdannelse forutsettes opphevet.
- Endringen av systemet med overføringspris innebærer en feilbedømmelse av overføringsprisens betydning. Felleskostnader (subsidiar) som foreslås i ny PU-forskrift (NYPU) vil med dette slå skjevt ut: Alle subsidieordningene fratrekkes i dagens veid netto råvareverdi før overføringsprisen fastsettes til de uavhengige aktører, og før avgifter og tilskudd fastsettes. I den foreslåtte modell vil konsekvensen bli, fordi overføringsprisen som mekanisme forsvinner, at Synnøve Finden og øvrige private aktører, må delfinansiere subsidier til melkebonden (eller evt. konsummelkaktørene).
- Kostnadene ved forslaget om særtilskudd overfor konsummelkmeieriene er foreslått fordelt mellom bøndene og forbrukerne. Synnøve Finden tar på det sterkeste avstand fra LDs valg av metode i denne forbindelse. Synnøve Finden mener alle subsidieordninger som innføres som utjevning mellom melkebøndene må dekkes av bøndene selv, eller over statsbudsjettet - ikke av de uavhengige aktører. Fraktsubsidier overfor flytende produkter må finansieres uten å føre til økte priser på faste produkter. Slik forslaget er lagt opp, vil råvarekostnadene øke, og medføre en netto økt inntektsramme for melkebønder på 15 mill kroner årlig.
- Synnøve Finden er enig med departementet i at det kan fastsettes en samlet målpris på melk.
- Forslaget er sterkt mangelfull mht. behandling av kapitalkostnader. Det er nedsatt en ekspertgruppe til å utrede immateriell kapital, og Synnøve Finden vil komme tilbake til håndteringen av kapitalkostnader når gruppen er ferdig med sitt arbeid. I forslaget til NYMO er det bl.a. ikke drøftet fordeling av kapitalkostnader ut på pris- og produktgrupper. Dette er helt nødvendig av hensyn til å etablere likeverdige konkurransevilkår. Ikke å gjøre dette vil endre på det vesentlige premiss i norsk landbrukspolitik; *at det skal være mulig å konkurrere på enkeltprodukter i markedet.*
- Avkastningskravet er satt til den *historiske rentebunn* - dvs. ut fra rentenivået siste 12 måneder. Når rentebunn er valgt, samtidig som det etter konvertering til NYMO ikke skal foretas justering av målpris for endringer i kapitalkostnader, vil enhver økning i rentenivå medføre økte kostnader på foredlingsleddet. Dette vil slå ut i høyere sluttproduktpriser, eller reduserte marginer - uten at det, etter Synnøve Findens syn, feilaktige valg av rentenivå er redegjort for eller konsekvensanalysert ift. konkurransevilkår og forbrukerhensyn.
- Synnøve Finden reagerer sterkt på at "påregnelige kapitalkostnader for uavhengige meieriselskaper" er valgt som utgangspunkt for dimensjonering av kapitalkostnader. TINE får ved dette, uten nærmere begrunnelse eller konsekvensanalyse, beholde en skjermingsgrad som tilsvarer effekten av TINEs ineffektive drift og anleggsstruktur. Uavhengige meieriselskaper må

derimot leve med en høyere råvarekostnad for melk enn den TINE realiserer i markedet. Dette kan beskrives som at det etableres "rom" for konkurranse fra andre aktører, gitt at de klarer en hardere effektivitetsakkord enn den som TINE stilles overfor. Dette medfører også et samfunnsøkonomisk effektivitetstap. Skjermingen av TINE vil medføre at TINE ikke får samme konkurransetrykk for effektivisering av sin kapitalbruk og anleggsstruktur, som om de hadde måttet redusere kostnader for å kunne følge konkurrentenes lavere priser.

- Synnøve Finden ser ikke behov for faste avgifter og tilskudd. Departementet argumenterer med at de faste avgiftene og tilskuddene gir aktørene "mest mulig forutsigbare rammevilkår". Vi har vanskeligheter med å se at dette faktisk blir konsekvensen. Det er ikke faste avgifter som er avgjørende, men at det er samsvar mellom nettopriser markedsregulator opererer med, og råvarekostnader uavhengige aktører påføres, dvs. at den dominerende aktørens prisdannelse er kostnadsorientert. Avgifter og tilskudd må være konsistente med TINEs priser, og de reelle foredlingskostnader som gir grunnlag for å residualberegne råvareverdien. Bare da kan en felles startstrek med reelt like råvarekostnader etableres, og konkurranse på åpent sammenlignbare og likeverdige vilkår oppnås.
- Synnøve Finden stiller seg positiv til et forslag som søker å skape et skille mellom råvarehåndtering og foredling med salg til sluttbruker. Synnøve Finden mener imidlertid forslaget ikke går langt nok, og at det ikke er etablert tilstrekkelige mekanismer for kontroll i NYMO. En grunnleggende innsigelse er at mulighetene for et elermessig skille mellom TINE Råvare og TINE Industri ikke har vært utredet. Videre mener vi det bør vurderes å innføre et skille for å hindre "flyt av informasjon" mellom TINE Råvare og TINE Industri. Vi slutter oss til det både ECON, og særlig Ernst & Young, har påpekt, at det må innføres bearbeidingsregnskap/produktregnskap mm, for å kunne før effektiv kontroll med og oppfølging av konkurransenøytralitet i systemet.
- Synnøve Finden mener det er absolutt nødvendig å etablere operative mekanismer overfor Tine Industri som tilsvarer etablering av åpningsbalanse og tilstrekkelig avkastningskrav til egenkapital.
- Synnøve Finden er sterkt uenig i forslaget om at systemet med etterregning kun skal fortsette frem til 01.01.05, tilsynelatende fordi NYMO er et slags "selvregulerende" system – og at det sektorspesifikke kontrollbehovet med etterregning ikke er tilstede. Alene TINEs markedsdominans vil innebære at TINE vil ha stor mulighet til å prisvarierte sine sluttbrukerpriser. Synnøve Findens gjennomgående syn er at det i en betydelig overgangsperiode er nødvendig å supplere innføring av et slikt vertikalt skille av TINE med en sektorspesifikk regulering. En slik regulering må fastholdes inntil det er etablert virksom konkurranse. Den alminnelige konkurranserett vil i praksis ikke gi TINEs konkurrenter tilstrekkelig beskyttelse mot konkurransebegrensende adferd fra TINE.
- LD har foreslått en avtale mellom TINE og SLF om administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i TINE. Synnøve Finden er prinsipielt imot at TINEs plikter i denne sammenheng pålegges gjennom en avtale underlagt jordbruksavtalen, da sanksjonering i dette forum innebærer at de uavhengige aktører inkl.

Synnøve Finden ikke gis anledning til innsyn. Forhold som har direkte betydning for konkurranseforholdene i markedet må fastsettes ved forskrift, og benytte seg av de alminnelige regler for høring og innsyn iht. forvaltningslovens regler. Det er også viktig for å tvinge TINE til å overholde sine plikter, at TINEs konkurrenter kan påberope seg at TINE eventuelt har brutt en forskrift. Dette hensynet er ikke ivarettatt ved at TINEs plikter kun forankres i jordbruksavtalen.

1. FORHOLD KNYTTET TIL PROSESSEN

Som departementet er kjent med skal all regelverksutforming foregå i overensstemmelse med Utredningsinstruksen. 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. FORHOLD KNYTTET TIL HØRINGSFORSLAGETS INNHOLD

2.1 Generelt

Reguleringssystemet i markedsordningen for melk har følgende bærebjelker:

- Importvern
- Kvoteordning¹
- Markedsregulering
- Prisutjevning (eller mer korrekt prisdiskriminering)
- Pristilskudd²

Vi påpeker innledningsvis at importvern og melkekvoter, som kjent, har den konsekvens at det ikke finnes noe fritt råvaremarked for melk i Norge. Råvareproduksjonen kan derfor sies å foregå i et kartell hvor alle dagens melkebønder er deltakere. TINE meieriene fusjonerte i 2002 til et konsern, og har for alle praktiske formål blitt et råvaremonopol. TINE har følgelig kontroll over råvaren i alle ledd, og det eksisterer en såkalt asymmetrisk informasjonstilgang³ i markedet som er til TINEs fordel. TINE har med andre ord mer informasjon om markedet enn konkurrentene, og kan benytte dette informasjonsfortrinnet til å styrke sin dominerende stilling. Dette er et fundament det er viktig å være oppmerksom på, da denne situasjonen krever tilstrekkelige "mottiltak" overfor TINE for å hindre misbruk av markedsrett.

Mangelen på et fungerende råvaremarked må sies å utgjøre første hovedproblem for å etablere konkurranse i foredling av melk. En foredlingsaktør må ha tilgang til råvare. Vi vil likevel her kun kort kommentere at det forslag som departementet legger opp til, akkurat på dette punkt, i større grad vil legge opp til konkurranse i melkesektoren enn dagens forsyningspliktbestemmelser. I forlengelsen av forsyningsplikten oppstår imidlertid det helt avgjørende spørsmålet; nemlig hva er riktig råvarepris for melken? Vi kommenterer her generelt at spørsmålet om råvarepris fra monopoliet fortsatt fremstår som uløst i NYMO. LDs forslag innebærer her, etter Synnøve Findens syn, et stort tilbakeskritt for konkurransesituasjonen. Rammebetingelsene for de uavhengige meieriaktørene fremtrer etter Synnøve Findens syn vesentlig forverret. Dette skyldes bl.a. flere prisøkende mekanismer i det skisserte systemet, og ikke minst at kontrollen med monopolistens prisdannelse forutsettes opphevet fra sektormyndighetenes side.

2.2 Forholdet mellom TINEs prisdannelse og råvareprisen på melk

Innledningsvis beskrives her kort dagens system.

¹ Omfattes ikke av høringen

² Omfattes ikke av høringen

³ Se utredning Skrifter fra Konkurransetilsynet 2/2001 "Rammebetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren" hvor det heter: "En annen årsak til lite fungerende konkurranse i omsetningen av jordbruksvarer er markedsregulatorrollen som samvirkeaktørene i hver sektor har. Denne rollen medfører betydelig asymmetrisk informasjonstilgang i (og om) markedet, og det er mulig for en samvirkeaktør gjennom å ha kontroll over råvareproduksjonen kombinert med utøvelse av markedsreguleringsoppgaver både å tilegne seg og misbruke en dominerende markedsposisjon."

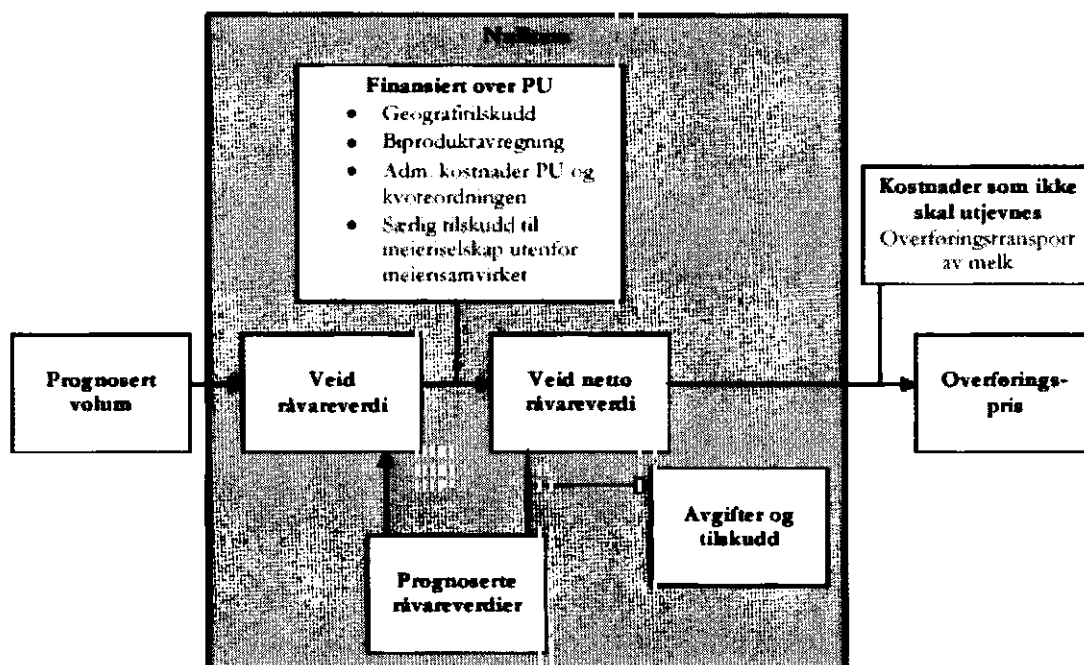
I NILFs rapport NILF-rapport 2002-5 Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår side 24 uttrykkes det slik: *"Hovedformålet med ordningen er at melkeprodusentene skal få en høyere gjennomsnittlig pris for melk som råvare enn hva som ellers ville vært mulig og å utjevne verdien av melken til ulike anvendelser og geografiske områder. At ordningen kan fungere slik har sammenheng med at ulike meierivarer har ulik priselastisitet og at konkurransen arter seg forskjellig. Konsummelk er antatt å ha lav priselastisitet, noe som innebærer at salget ikke blir mye mindre selv om prisen holdes på et høyt nivå. Ost på sin side er generelt antatt å ha middels høy priselastisitet. Høyere priser vil derfor gi et klart lavere salg, bl.a. som følge av konkurransen fra andre typer pålegg."*

Modellen består av to hoveddeler; beregning av satser (avgifter og tilskudd) og overføringspris (prisen som de uavhengige aktører betaler for melk). Både satsene og overføringsprisen fastsettes administrativt (av SLF).

Markedsregulator har forsyningsplikt til nye aktører, og SLF fastsetter en (offentlig) overføringspris for melken som leveres fra TINE til de andre aktørene i ordningen. Denne overføringsprisen er avledet fra den prisdannelse TINE velger i markedet, uttrykt ved de prognoserte kvartalsvise råvareverdier. Disse råvareverdiene vektles sammen og danner grunnlaget for både utjevningssatsene og overføringsprisen. Overføringsprisen blir derfor synkront samvarierende med avgifter og tilskudd. Gjennom overføringsprisen simuleres på denne måten et fungerende råvaremarked i takt med den administrerte prisdannelsen under jordbruksavtalens målpriser. Systemet henger dermed sammen, og blir konsistent med TINEs prisdannelse dersom prognosene slår til. Dette kontrolleres og feilrettes gjennom et etteravregningssystem, der de prognoserte råvareverdiene sjekkes mot residualberegnete råvareverdier ut fra bl.a. TINEs produktkalkyler og salgsstatistikk. Siden TINE er et samvirke som praktiserer patronasje⁴, må råvareverdien i TINE residualberegnes, og systemet tar hensyn til dette for å kunne etablere like konkurransevilkår i foredlingen i form av felles råvarekostnad (=melkepris +/- avgift/tilskudd).

⁴ Kapitalavkastning og råvareverdi for melk i samme kontantstrøm til eier.

Figur 2.1 Utjevningsmodellen i prisutjevningsordningen i NILFs rapport 2002-5 beskrives slik:



Det er veid netto råvareverdi (VNR) som blir særlig relevant for fastsettelse av melkens verdi til de uavhengige aktører i dagens PU. Dette fordi man i VNR har fratrasket alle de nevnte tilskuddsordninger (geografiordninger, administrasjonskostnader etc.) før prisen til de uavhengige aktører fastsettes i den såkalte overføringsprisen, og før man fastsetter avgifter og tilskudd. Tilskuddsordningene som nevnes ovenfor i ordningen, er i det alt vesentlige subsidieordninger til bonden og til konsummelkvirksomhet (flytende produkter). Disse belastes følgelig ikke de uavhengige aktører forøvrig, men kun ordningens melkebønder (dels gjennom overføringsprisen og dels gjennom avgiften på flytende produkter).

2.3 Nymo

Dersom vi går over til LDs forslag til NYMO, fremkommer det i punkt 4.3.2 siste avsnitt, at den ovennevnte overføringsprisen ikke lenger skal fastsettes av forvaltningen slik som i dag. Begrunnelsen for dette er at *"TINE Råvare skal selge melk til meieriindustrien med utgangspunkt i ny målpris på melk som råvare"*. Ved første øyekast kan dette lede tanken hen til at den administrativt fastsatte overføringsprisen av den grunn ikke lenger synes nødvendig. Dette blir imidlertid ikke riktig, og innebærer en feilbedømmelse av overføringsprisens betydning. Bakgrunnen for dette er at de felleskostnader (subsidier) som foreslås i ny PU-forskrift (NYPU) slår skjevt ut dersom overføringsprisen fjernes. Som det fremgår av ovennevnte modell, fratrekkes alle subsidieordningene i dagens VNR før overføringsprisen fastsettes til de uavhengige aktører og før avgifter og tilskudd fastsettes. I dagens modell vil en ikke lenger ha mulighet til dette, da overføringsprisen som mekanisme forsvinner. Følgelig blir konsekvensen at

Synnøve Finden og de øvrige private aktører, må delfinansiere subsidier til melkebonden (eller evt. konsummelkaktørene).

Etter Synnøve Findens syn må alle subsidieordninger som innføres som støtte for melkebøndene dekkes av bøndene selv, og ikke (også) av de uavhengige aktører. Fraktsubsidier overfor flytende produkter må videre finansieres uten å føre til økte priser på faste produkter. Et nøytralt reguleringssystem må bygge på at kostnader som påløper ved produksjon og omsetning av et produkt (f.eks. konsummelk) ikke kan overveltes i prisene for andre produkter (f.eks. ost), eller belastes aktører som ikke har mulighet til å påvirke den aktuelle kostnadsutviklingen. Slik er systemet i dagens PU, og vi kan ikke se at det er noe i NYMO som innebærer at denne forutsetning bør endres. Det faktum at salg av melk fra TINE Råvare til TINE Industri og andre industrielle aktører skal skje til lik pris, kan heller ikke endre denne forutsetningen. Det synes opplagt at Synnøve Finden som aktør ikke skal være den som delfinansierer slike subsidier som ordningens geografitilskudd og andre særtilskudd. Vi nevner for ordens skyld at Synnøve Finden prinsipielt sett ikke er motstander av frakttilllegg og lignende til melkebøndene, men at subsidier til slike formål heller burde vært finansiert direkte over statsbudsjettet⁵. En slik modell, hvor altså subsidiene trekkes ut av PU og inn i statsbudsjettet, vil innebære at overføringsprisen ikke trenger opprettholdes i NYPU. En slik metodikk vil i så fall være tilfredsstillende for Synnøve Finden. Dersom dette ikke gjennomføres må man finne en annen løsning på ovennevnte problemstilling.

Når det gjelder Synnøve Findens øvrige generelle kommentarer, vises det til Vedlegg 1 til vårt brev av 14.10.2003. Vi vedlegger på ny Vedlegg 1 til dette brev for fullstendighetens skyld.

I det følgende vil vi kommentere mer konkret i forhold til departementets høringsbrev. Vi vil forsøke å konsentrere våre kommentarer til de enkelte kapitler og underkapitler i departementets høringsbrev. For å unngå unødvendig overlapping hopper vi over innlednings- og sammendragkapitlene, og starter med departementets kapittel 3 Målprissystemet.

3. MÅLPRISSYSTEMET

3.1. Gjeldende målprissystem

Vi noterer oss at så vel departementet, som andre, beskriver gjeldende målprissystem som komplisert med behov for omfattende og komplekse beregninger. Generelt i alt regelverksarbeid er det et ønske om å lage enkle og oversiktlige regler som umiddelbart kan forstås av alle. Etter vårt syn kan det imidlertid neppe bli slik i denne sektoren at regelverket fremstår enkelt før de bakenforliggende rammebetingelsene endres. Etter Synnøve Findens syn er det derfor ikke en riktig analyse av situasjonen at det er målprissystemet som sådan som er komplisert. Den riktige tilnærming til dette må heller være at det er den virkelighet som meierimarkedet befinner seg i som er kompleks. Det faktum at man ikke har et fungerende råvaremarked, kombinert med TINE som dominerende aktør, innebærer etter vårt syn at virkeligheten krever en regulering som tar høyde for at man *på disse premisser* kan nå landbrukspolitiske mål. Vi synes derfor det blir for "enkelt" av departementet å angripe "regelverket" eller "systemet", når det

⁵ Men altså dersom dette ikke gjøres må overføringsprisen opprettholdes slik som i dag for å korrigere for kostnader som ikke kan forutsettes dekkes av Synnøve Finden eller andre uavhengige aktører som produserer faste produkter.

egentlig er liten tvil om at reguleringene kunne vært vesentlig enklere dersom man hadde opphevet kvoteordningen, avsluttet styrt prisdiskriminering osv.

3.2 Forslag til nytt målprissystem

3.2.1 Generelt om nytt målprissystem

Synnøve Finden er enig med departementet i at det kan fastsettes en samlet målpris på melk slik foreslått i dette avsnittet. Vi ser at begrunnelsen er at dette vil åpne for et mer *"transparent og ryddig system"*. Dette er mål det gis uttrykk for i mange av dagens moderne reguleringsregimer. I meierimarkedet ønsker Synnøve Finden å påpeke at det ikke er den manglende transparens eller ryddighet som har skapt problemer i markedet. Prissetting av produktene i ordningen, herunder behandlingen av den såkalte kapitalsaken, har vel antagelig vært det som har skapt flest problemstillinger. Vi nevner dette slik at ikke transparens blir et stikkord som får mer betydning enn det faktisk burde ha.

3.2.2 Målpris og øvre prisgrense

Departementet foreslår i dette avsnitt at det ikke beregnes en egen målpris på fløte, men at SLF i stedet beregner en standard råvareverdi for produksjonsfløte. I NILF 2002-5 foreslås det at en slik målpris skal fastsettes. Vi kan for det første ikke se at departementet har begrunnet hvorfor man ikke lenger skal ha en egen målpris på fløte, og hva som er bakgrunnen for at man ikke har fulgt NILFs anbefaling på dette punkt. Deretter stiller vi spørsmålsteget ved hvorledes en slik standard råvareverdi for produksjonsfløte skal kunne *"beregnes"* av SLF. Slik vi ser det må fløteverdien eventuelt fastsettes, og ikke beregnes. Differensiering av prisuttaket for råvaren melk i en verdi for fløte og en verdi for skummetmelk, er en grunnleggende differensiering i systemet, fundert på separering av melken ved melkemottaket. Differensiert pris mellom fløte (melkefett) og skummetmelk (proteiner mv.) danner derfor det styrte utgangspunkt for differensiering mellom fete og magre meieriprodukter (hovedprodukter).

I dag fastsetter man i jordbruksoppgjøret en særskilt produksjonsfløteverdi. Denne er i det økonometriske PU-systemet grunnlaget for implisitt å verdsette resten av råvaren, skummetmelkfraksjonen, og det er denne restverdien for skummetmelk som igjen differensieres via utjevningsavgifter og -tilskudd for de såkalte hovedproduktene. Fettverdien i alle hovedprodukter forutsettes å være lik produksjonsfløteverdien, og alle residualberegninger hviler på denne forutsetningen. Produksjonsfløteverdien danner videre utgangspunkt for biproduktavgifter og -tilskudd i fløtegruppen. Bakgrunnen for dette er igjen svært ulike priselastisiteter ved ulike anvendelser, samt varierende tollbeskyttelse for varer der melkefett kan inngå. Dette betyr at det i dag kan hentes vesentlig større markedsinntekter enn ellers gjennom stor prisdifferensiering på fløte avhengig av til hvilket marked anvendelsen skjer, med høye priser ved salg av kremfløte til dagligvaremarkedet, og lave priser ved salg av smør og ved avsetning til industriformål (sjokolade) og eksport/markedsregulering.

Vi kan ikke på noen måte se at produksjonsfløteverdien kan *"beregnes"* slik departementet forutsetter. Vi kan imidlertid stille oss bak at det gis en hjemmel til SLF å fastsette produksjonsfløteverdien som en sentral sats for den øvrige satsfastsetting under PU, se for øvrig punkt 4.3.2 og 4.4. under.

I siste avsnitt i punkt 3.2.2 foreslås det at øvre grense i målprissystemet settes til målpris + 5 %, og at "taket" altså senkes fra + 8 % til + 5 %. Dette i seg selv er til fordel for forbrukerne, og Synnøve Finden er positiv til dette. Vi nevner imidlertid at bestemmelsen må følges opp med en bestemmelse som også innebærer at man innenfor det enkelte produkt/vare ikke gis anledning til å hente ut en råvareverdi som justert for fastsatt avgift/tilskudd vil overstige den øvre grense på målpris + 5 %. På denne måten vil markedsregulator ikke ha anledning til å krysssubsidiere sine ulike produkter, og derved ligge langt over den øvre prisgrense på ett produkt, mens det ligges langt under på et annet. Dermed vil også den enkelte forbrukergruppe (i de ulike markedssegmentene) ha et adekvat vern mot høye prisuttak innenfor importvernet.

3.2.3 Kvalitetskrav til målprisvare

Vi er positive til at det stilles ytterligere kvalitetskrav til melkeråvaren. Vi kommenterer den relevante forskrift om dette i punkt 8.5 under (SLFs høring).

3.2.4 Definisjon av noteringspunkt

Vi er noe usikre på om departementet mener definisjonen av noteringspunkt er på høring, siden det hevdes å være forhandlingstema under jordbruksavtalen, men bemerker i så måte at forslaget representerer en svært marginal flytting "nærmere bonden" sett i forhold til dagens målprispunkter.

For øvrig påpeker vi at det synes nødvendig å presisere at mellomfraktkostnader som kan belastes mottakende selskap, i tillegg til å være uavhengig av "faktisk transportrute", også må være uavhengig av distansen mellom mottaksanlegget og det "startpunkt" departementet forsøksvis definerer for mellomfrakt, dersom konklusjonen om et uendret system skal være konsistent med premissene. Konsekvenser for aktørenes fraktkostnader kan ikke være en jordbruksavtalesak, og man bør være forsiktig med å endre premissene for et system som fungerer og som det er jobbet mye med for å etablere incitamenter for at frakten skjer på kostnadsoptimal måte, og verken gir TINE som transportansvarlig gevinst eller tap. Vi forutsetter således at de resonnementer som er fremført av departementet i høringsnotatet evalueres nærmere, og at konklusjonen opprettholdes.

3.2.5 Kostnader som skal finansieres innenfor målpris (noteringspunktet)

Departementets beskrivelse uttrykker at man ved definisjon av noteringspunkt også "skal fastsette" hvilke kostnadselementer som skal inngå i målprisen og TINE Råvare. En mer presis beskrivelse vil vel være at man realøkonomisk sett "må ta hensyn til" hvilke kostnadselementer som faktisk eksisterer i virkeligheten (og i TINE Råvare), når en målpris skal settes i tråd med (nytt) noteringspunkt. Vi ser oss ikke i stand til å foreta nærmere drøfting av NILFs beregninger her, og viser til tidligere gjennomganger. Det må imidlertid påpekes at resonnementet departementet setter opp avslutningsvis, om at evt. flytting av målpris kan "testes" ved de regneøvelser som er presentert, virker lite overbevisende.

3.2.6 Teknisk justering av prisnivået som følge av endringer og nye elementer i markedsordningen

Departementet beskriver i første avsnitt overføringsprisen, og at denne er definert som VNR (veid netto råvareverdi) minus kostnader i ordningen. Videre vises det til at overføringsprisen medfører at det er melkebøndene som finansierer subsidiene i

ordningen. På bakgrunn av denne riktige analysen er vi overrasket over at departementet går videre uten denne forutsetningen om at det må være melkebøndene som må finansiere subsidiene, og videre at dette ikke kommenteres eller behandles i premissene til NYMO. Det er ekstraordinært når private aktører trekkes inn i en subsidieordning til andre private aktører (herunder melkebøndene). Til overmål er det slik i den foreliggende saken, at det innføres en særskilt kapitalgodtgjørelse for melk som uavhengige meieriselskap mottar fra egne leverandører. Vi stiller spørsmål ved om dagens Omsetningslov gir adgang til en slik disponering av PU-midler, jf. at det i Omsetningslovens § 11 annet ledd angis at *"Dei pengane som kjem inn etter § 6 kan berre nyttas til å utjamne prisskilnader som har si årsak i ulik bruk av mjølk og geografisk lokalisering av produksjonen"*.

Vi går ikke her nærmere inn på dette hjemmelsspørsmålet (herunder de øvrige problemstillinger dette ev. reiser), men forutsetter at det følges opp og avklares av departementet.

Det foreslås som kjent følgende felleskostnader (subsidiar) i NYPU:

1. Frakttilllegg
2. Avvikling av melketetthetstillegget
3. Øke likviditetsreserven
4. Distribusjonstillegg
5. Kapitalgodtgjørelse for melk som uavhengige meieriselskaper mottar fra egne leverandører
6. Avvikle særskilte tilskudd til små konsummelkmeierier

Subsidiene 1-3 foreslås endret med tilsvarende justeringer i målprisen. Synnøve Finden har ingen særskilte merknader til de engangsoperasjoner dette medfører. Justeringene illustrerer imidlertid at endrede kostnader til innfrakt (ref. også likviditetsendringer i PU) også berører bondens inntekter, og følgelig også industriens kostnader og prisene til forbruker. Det kan drøftes hvorvidt slike endringer skal belastes bondens inntekt eller forbrukerprisene. Dette er et landbrukspolitisk tema vi ikke går nærmere inn i her. Fordelingsvirkningene, og incitament-effekten for økonomisk rasjonell tilpassing, er imidlertid sentral. Subsidiar som forstyrrer normale kostnadsoptimaliserende mekanismer bør ikke kunne veltes over på de som ikke kan påvirke kostnadsutviklingen. Det vises til foranstående vedrørende en overføringspris tilkoblet PU-systemet.

Når det gjelder subsidiene 4-6 foreslår departementet imidlertid en fullstendig omlegging av ordningene med en rekke særtilskudd overfor konsummelkmeieriene, og at disse nå i sin helhet skal finansieres over prisutjevningsordningen. Begrunnelsen synes å være at *"Formålet med ordningene er blant annet å bidra til økt konkurranse i melkesektoren"*. Kostnadene ved innføringen er anslått netto til 2 øre pr liter melk. Videre beskriver høringsbrevet at disse ordninger kan medføre fordeler for både melkeprodusenter, meieriselskaper og forbrukere. Departementets forslag er at kostnadene ved innføring av disse subsidiene deles mellom bøndene (målpris reduseres med 1 øre) og forbrukerne (råvarekostnaden øker med 1 øre). Synnøve Finden må på det sterkeste ta avstand fra departementets resonnement og valg av metode i denne forbindelse. Innledningsvis nevnes at departementet må opplyse om hvorledes nettobeløpet på 2 øre pr liter melk er fordelt på subsidie 4-6. Samtlige av de øvrige felleskostnadene er angitt konkret og fulgt opp med konkrete endringer i målpriser. Dette må gjøres også for subsidiene 4-6, slik at kostnadene for de enkelte punkter

synliggjøres. Videre burde departementet ha nevnt til illustrasjon hvilken økonomisk effekt denne endringen vil få for forbrukerne, slik at også høringsinstanser som ikke kjenner ordningen i detalj kan få med seg hvilke konsekvenser forslaget har. Dette ligger klart innenfor det en er forpliktet til å angi i henhold til Utredningsinstruksen.

For en aktør som Synnøve Finden er det enkelt å beregne at de økte råvarekostnadene her vil medføre en økt inntektsramme for melkebønder på 15 mill kroner årlig. Forutsatt at Synnøve Finden og andre industriaktører kan "velte" de økte råvarekostnadene ut i forbrukerprisene slik departementet forutsetter i sitt høringsbrev, vil forbrukerne måtte dekke et vesentlig større beløp, grunnet normale avanser, momspåslag mv.

Dersom TINEs dominerende posisjon og muligheter for kryssprissubsidiering innad i TINE Industri medfører at TINE ikke tar ut økningen i råvareprisen på de produkter som er i konkurranseflate med Synnøve Finden, og følgelig selger til en pris som f.eks. ikke dekker råvarekostnaden, vil den "tekniske justeringen" også svekke selskapets foredlingsmarginer. I et system som departementet forutsetter, hvor etterregning skal fjernes etter ett år, vil dette komme på spissen. Den prisadferd som TINE Industri faktisk har benyttet vil uten etterregningssystemet ikke medføre korreksjon i råvareprisen i ettertid, uansett om den pris TINE Industri har brukt beviselig ikke har vært kostnadsorientert. Dette må forhindres, og vi vil komme nærmere tilbake til ordningens behov for etterregning i punkt 4.3.6 under.

Departementet foreslår samtidig med omlegging av subsidiene 4-6 at *"Det forutsettes at jordbruksavtalepartene i fremtiden ikke skal korrigere for endringer i ordningene med spesiell kapitalgodtgjørelse og særskilt distribusjonstillegg, men at endringer i disse prinsipielt blir å betrakte på samme måte som endringer i kostnader etter noteringspunktet."* Dette betyr i klartekst at alle senere endringer i sin helhet skal dekkes av forbrukerne, eventuelt belastes foredlingsaktørene.

Dette er helt uakseptabelt.

Særlig gjelder dette i relasjon til det foreslåtte kapitalsubsidiet. Ikke bare medfører dette at foredlingsaktørene vil måtte dekke subsidier til konsummelkmeierier, men slik at subsidieelementet vil øke for hver bonde som går over fra TINE til f.eks. Q-meieriene (se også nærmere nedenfor i punkt 4.3.4).

Utgangspunktet er at bonden som går til Q-meieriene, får ikke med noen kapital som reflekterer hans eierandel i TINE. Gitt at egenkapitalen i TINE forvaltes fornuftig, og gir avkastning til eier gjennom patronasje, vil det åpenbart for hver bonde som går over, være færre "TINE-hoder" å fordele egenkapitalavkastningen på (altså divisoren blir mindre).

Det vil samtidig skje noe med telleren i brøken ved at omlegginger i driften blir nødvendig. Men dette snur ikke konklusjonen. For det første har TINE mye egenkapital i sidevirksomheter. Avkastningen av disse berøres ikke i det hele tatt. For meierivirksomheten vil selvsagt redusert kapasitetsutnyttelse virke negativt. Men man kan ikke se statisk på TINEs kapasitet. Realressursene (anleggskapasiteten) har jo en alternativverdi. Skrapverdi er ikke null. TINE må selvsagt omstille seg, herunder ev. realisere verdier. Tapet vil knytte seg til "sunk cost", men alle investeringene i meierivirksomhet vil ikke være sunk cost. Går omstillingen sakte nok til at den kan håndteres med "naturlig avgang" (kapitalslit og elde), er lite eller ingenting å regne som "sunk cost". (Og noe "sunk cost" kan

forsvares samfunnsøkonomisk, som følge av effektivitetsgevinster ved mer virksom konkurranse.)

Om plasseres alternativverdien av overflødig realkapital i TINE, vil den fortsatt gi avkastning (bidra til patronasjen). Altså blir det en relativt sett mye mindre (om noen) reduksjon i telleren enn i nevneren. Enten TINE beholder gevinsten i selskapet, eller deler den ut til (de gjenværende) eierne, så har de kommet bedre ut.

Subsidiene for å kompensere for bønder som går fra TINE må derfor økes etter hvert som flere går over, og avkastningen pr. gjenværende bonde øker.

Det vises for øvrig til Vedlegg 1.

Med referanse til ovenstående er det helt uakseptabelt at prisen på f.eks. ost skal måtte økes fordi en melkebonde melder overgang til Q-meieriene. Dette er et sentralt punkt, som viser totalt sviktende konkurransenøytralitets-vurderinger ved utarbeidelse av NYPU fra departementets side.

Kapitalkostnader

Mangelfull saksbehandling og konsekvensanalyse

Betydningen av kapitalkostnader i NYMO behandles i høringsnotatet pkt. 2.3 og 3.2.6. Synnøve Finden er sterkt kritisk til både saksbehandling (mangelfull utredning og konsekvensanalyse), og innholdet i det forslag som er fremlagt.

Allerede omfanget av drøftelsene som er foretatt (samlet en drøy side), indikerer at kapitalkostnader er mangelfullt behandlet i høringsnotatet.

Når det gjelder forslaget nærmere innhold, er en rekke av de valg som er foretatt verken begrunnet eller konsekvensanalysert. På andre punkter er forslaget preget av uferdige og sterkt mangelfulle vurderinger. I sistnevnte kategori ligger fastsettelse av kapitalvolum – herunder verdsettelse av anleggsmidler og immateriell kapital. I førstnevnte kategori vises det til manglende omtale av at det ikke er foretatt fordeling av kapitalkostnader ut på de enkelte pris- og produktgrupper. Det er heller ikke gitt noen begrunnelse for valg av periode for rentenivå, og hvilke konsekvenser dette vil ha for NYMO.

Når det gjelder fordeling av kapitalkostnader er det, som vi kommer nærmere inn på nedenfor, helt nødvendig av hensyn til å etablere likeverdige konkurransevilkår, å fordele kapitalkostnader ut på pris- og produktgrupper. Å ikke gjøre dette vil endre på det vesentlige premiss i norsk landbrukspolitikk; *at det skal være mulig å konkurrere på enkeltprodukter i markedet*. Likevel er det, uten nærmere forklaring, unnlatt å foreta en slik fordeling i forslaget til NYMO. Dersom LD har ment at det ikke skal foretas en slik fordeling, må dette begrunnes og konsekvensanalyseres.

Tilsvarende er det valgt å sette avkastningskravet til den *historiske rentebunn* – dvs. ut fra rentenivået siste 12 måneder – uten at dette oppsiktsvekkende og høyst diskutabile standpunktet er redegjort for. Det er heller ikke foretatt noen analyse av konsekvensen av å sette avkastningskravet på denne måten, til tross for at metoden har åpenbare effekter ift. konkurransevilkår og forbrukerhensyn. Poenget er at ved at rentebunn er valgt, samtidig som det etter konvertering til NYMO ikke skal foretas justering av målpris for endringer i kapitalkostnader, vil

enhver økning i rentenivå medføre økte kostnader på foredlingsleddet. Dette vil enten slå ut i høyere sluttproduktpriser, eller i at foredlingsaktørene må dekke de økte kostnadene gjennom reduserte marginer.

Det er, etter Synnøve Findens syn, en klar mangel ved både saksbehandling og beslutningsgrunnlag i forslaget til NYMO, at ikke virkningen av valg av renteperiode for konkurransen i foredlingsleddet, og for forbrukerne er beskrevet og analysert.

Landbruksdepartementet bygger i stor grad på ECONs rapport 2003-53. Som påpekt av Synnøve Finden og Synnøve Findens sakkyndige, professor Christian Riis og professor Espen R. Moen (begge ved BI), gir imidlertid rapporten et åpenbart utilstrekkelig grunnlag for å fastsette omfanget og fordeling av kapitalkostnader i NYMO. ECON har i ettertid lagt frem rapport 2003-53Rev. Selv om det her tas visse steg i riktig retning, er det påpekt av Synnøve Finden og Riis og Moen, at også denne rapporten er beheftet med store faglige feil og mangler.

At kapitalspørsmålet ikke er tilfredsstillende utredet, vises også av at LD i høringsbrevet varslet nedsettelse av en ekspertgruppe til å bistå departementet. Dette er i seg selv positivt. Gruppen har imidlertid, som følge av sen saksbehandling i LD, først blitt nedsatt på et svært sent tidspunkt. Dette har i sin tur medført at LD (for å ta igjen den tid man selv har tapt), har lagt rammer for gruppens arbeid som er sterkt preget av hastverk. Etter Synnøve Findens oppfatning, som også er gjort kjent for LD, er det svært tvilsomt om det lar seg gjøre å foreta en forsvarlig saksbehandling innenfor den tid ekspertgruppen har fått til rådighet. Vi opplever det også slik, at LD med dette har lagt uheldige føringer og press på arbeidets premisser og utfall. Gruppen er i praksis satt i en tvangssituasjon om ikke å foreta for store endringer i ECONs forslag fra rapport 2003-53Rev.

Mandat og tidsfrist fra LD tilsa opprinnelig kun ett møte, og ECON tolket rammen for oppdraget slik at verken *"mandat eller eventuelle nye studier av kapitalvolum i melkesektoren"* kunne drøftes i møtet, jf. ECON memo 03.10.2003. Selv om tidsfristen deretter er utvidet med én uke, og det er lagt opp til noe mer møtevirksomhet, er prosessen og hastverket fra departementets side sterkt å beklage. Dette er en svært uheldig måte å forberede et nytt system på, som skal definere Synnøve Findens og andre aktørers rammebetingelser i tiden fremover.

Vi konstaterer også at departementet selv ikke deltar i prosessen. Dette er uheldig. Når sammenstilling av tilgjengelig kunnskap på et slikt område skal etableres på så kort tid, for å bistå departementet med kompetanse som departementet etter egen vurdering trenger å tilføres utenfra, burde det være en selvfølge at departementet som ansvarlig forvaltningsorgan selv deltok i prosessen, og helst ledet denne.

Synnøve Finden er av den oppfatning at det pr. i dag ikke er mulig å ha en samlet holdning til høringsnotatet mht. behandling av kapitalkostnader. Vi vil derfor i etterkant av "ekspertgruppens" uttalelse komme nærmere tilbake til håndteringen av kapitalkostnader i NYMO. Nedenfor vil vi i hovedsak innskrenke våre kommentarer til konkrete punkter som er berørt i høringsutkastet.

Kommentarer til høringsnotatet

Ved omlegging til NYMO oppstår, som under gjeldende ordning, en rekke spørsmål om hvorledes kapitalkostnader skal beregnes og fordeles. Innledningsvis vil vi kort

gå gjennom to av de grunnleggende elementene som må ligge til grunn for utformingen av NYMO mht. håndtering av kapitalkostnader.

Noen grunnleggende utgangspunkt

1) Råvareverdien må residualberegnes

Utgangspunktet er at råvareverdien på melk må residualberegnes. Med residualberegning menes å trekke alle foredlingskostnader fra nettoprisen ut til konsument. Hva råvaren melk er verdt fremkommer som restverdien. At denne fremgangsmåten for å finne råvareverdien er nødvendig, skyldes at det ikke finnes noen markedspris for råvaren melk som det kan tas utgangspunkt i. Denne grunnleggende forutsetningen er igjen skapt av det politisk valgte reguleringsregimet innenfor jordbrukssektoren, og at TINE i egenskap av dominerende aktør i dette systemet opererer med patronasje (se nedenfor) overfor sine egne eiere.

Prinsipielt vil residualberegninger være eneste alternativ for å finne råvareverdier så lenge dette de ovennevnte rammer for landbrukspolitikken består i Norge.

I høringsbrevet heter det at et mål er "å sikre et system hvor uavhengige aktører kjøper melk til en pris hvor kapitalkostnadene i melkeforedlingen ikke er inkludert, [...]". Kapitalkostnader er i denne sammenheng et (eller flere) av de kostnadselementene som det er nødvendig å ta hensyn til og trekke fra i residualberegningen - i sin helhet. Det følger av dette at en fullstendig dimensjonering av kapitalkostnadene i foredlingskalkylene er avgjørende for å kunne legge til rette for konkurranse i melkesektoren.

Realiteten i PU har imidlertid så langt vært at kapitalkostnader har vært kraftig undervurdert, noe som i residualberegningen har slått ut i for høye råvareverdier. Dette har vært reflektert i de underskudd Synnøve Finden (og Q-meieriene) har opplevd i sine første leveår. Denne underdimensjoneringen er samtidig det som nødvendiggjør den justering LD viser til må foretas før omleggingen til NYMO i kapitalkostnadene som ligger inne i gjeldende overføringspris.

2) Patronasjen må splittes fullt ut

TINE benytter, som kjent, en form for oppgjør med sine eiere og råvareleverandører som ikke skiller mellom avkastning på investert kapital og betaling for råvaren. Gjennom melkeprisen betales 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. Dette benevnes "patronasje" i økonomisk teori.

En måte å se på det å fastsette råvareverdi for melk på, er at det dreier seg om å "splitte" patronasjen. Poenget er å separere ut avkastningselementet, og sitte igjen med verdien av råvaren melk. Dette er også formålet i NYMO. Det vises igjen til høringsbrevet som uttrykker at NYMO har som formål "å sikre et system hvor uavhengige aktører kjøper melk til en pris hvor kapitalkostnadene i melkeforedlingen ikke er inkludert, [...]"

Dersom de reelle egenkapitalkostnader i meierivirksomheten ikke normeres og kommer til fradrag i råvareverdiene, vil prisen for råvaren melk bli for høy (fortsatt inneholde patronasje). 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 for nyetablerte selskaper.

Det er ikke mulig å lese avkastningselementet ut av TINEs regnskaper. I TINEs regnskaper (som i aksjeselskaper) bokføres ikke egenkapitalkostnader. For produktkalkylene som skal finne råvareverdien på melk, dvs. fratrasket avkastningselementet i patronasjen, 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 normeringsprosedyrer, der realressursenes markedsverdi vurderes via taksering mv., og der kapitalens alternativverdi i et kapitalmarked legges til grunn som avkastningskrav.

Denne situasjonen er ikke noe "unikt" som er knyttet til en bestemt utforming av PU. Rasjonell og forsvarlig økonomistyring og kapitalforvaltning på vegne av den norske melkebonde som eier betyr, at man også internt i TINE må etablere produktkalkyler der kapitalkostnader normeres basert på korrekt kapitalvolum og en kalkulasjonsrente som også reflekterer alternativverdien av egenkapitalen. I motsatt fall vil man verken ha et relevant beslutningsgrunnlag for investeringer eller prispolitikk i den løpende drift av et samvirke.

Det er således virkeligheten som er slik at råvareverdien for melk må residualberegnes for å finne felles råvarekostnad som startpunkt for konkurranse i foredlingsvirksomheten. Slik vil det være så lenge råvaren i praksis er monopolisert gjennom kvotekartellet, og samvirkets markedsrett i sluttmarkedene fullbyrdes gjennom TINEs dominerende posisjon, markedsregulatorrollen og jordbruksavtalestyrt offentlig prisdiskriminering.

De enkelte punkter i høringsnotatet

LDs utgangspunkt for NYMO er at målpris skal justeres med kapitalkostnader som overstiger kapitalkostnader som allerede ligger til grunn for overføringsprisen.

Denne korrigeringen skulle allerede vært gjort da målprisene ble flyttet fra sluttprodukter til råvarenivå (dvs. ved ikrafttredelsen av gjeldende PU 01.07.2000). Kapitalkostnader ble imidlertid ikke håndtert av LD på dette tidspunktet, og har heller ikke senere vært fullt ut tatt inn i PU. Derfor har melkeprisen fortsatt å inneholde store deler av TINEs patronasje. Misforholdet mellom råvarepris på melk og kostnadsorienterte sluttproduktpriser, i form av alt for høy råvarepris, har med dette vært videreført.

LD erkjenner nå at justering av kapitalkostnader gjør det nødvendig å justere målprisen tilsvarende ned. Det sentrale for en foredlingsaktør er en avstand mellom råvarepriser og sluttproduktpriser som gir tilstrekkelig margin til å dekke påløpte foredlingskostnader. Høyere sluttproduktpriser vil belaste forbruker, og medføre høyere inntekt til den norske bonde. Uendrede sluttproduktpriser vil gi

uendret inntekt til bonden, og korrekt foredlingsmargin må da medføre lavere råvarepris (bonden får som eier av TINE summen av kapitalavkastning og råvareverdi). Problemet med for liten foredlingsmargin (på grunn av for lave kapitalkostnader i kalkylene) ble forverret 1. juli 2000. Etter gjentatte påpekninger fra Synnøve Finden over to år, ble foredlingsmarginen økt ved å gi jordbruket 90 MNOK i skjult inntektsramme ved jordbruksoppgjøret i 2002. Dette var på langt nær tilstrekkelig som feilkorrigerer.

Vi viser for øvrig til behandlingen av jordbruksoppgjøret dette året jf. referat fra Stortingsdebatten 17.06.2002⁶.

LD skriver innledningsvis i høringsnotatet under kapitalkostnader, at endringen i markedsordningen for melk forutsetter at kapitalkostnader knyttet til foredling av melk ligger etter noteringspunktet, og ikke inngår i målprisen. Synnøve Finden er enig i dette. Det er imidlertid ikke noe nytt i dette. Det samme er tilfellet i gjeldende prisutjevnsordning, som trådte i kraft 01.07.2000.

Synnøve Finden har videre følgende kommentarer til høringsforslagets behandling av kapitalkostnader:

1) Krav til åpningsbalanse og avkastningskrav til egenkapital

Et grunnleggende krav for at kapitalkostnader i sin helhet skal kunne trekkes ut av råvareverdien, er at det etableres en "åpningsbalanse" for TINE Industri, og at det fastsettes et markedsmessig avkastningskrav til egenkapitalen. Dette har vært gjort i alle tilsvarende tilfeller der man har gått fra monopol (eller monopolliknende tilstander) til konkurranse, f.eks. innenfor telekommunikasjon, post, og samferdsel (se f.eks. Statkraft, Telenor og Vegvesenet). Etablering av åpningsbalanse og avkastningskrav er helt avgjørende økonomiske elementer for en vellykket konkurranseutsetting. Fastsetting av avkastningskrav til TINE Industri var på foreløpig grunnlag omtalt i NILFs utredning (Rapport 2002-5, kap 8.4.5). LD har imidlertid ikke utredet dette spørsmålet videre. At de nevnte eksempler fra andre sektorer skiller seg fra det foreliggende ved at det i disse tilfellene har skjedd en selskapsmessig omdanning av forvaltningsbedrifter, endrer ikke det regulatoriske poenget: Korrekt (kostnadsorientert) prissetting, forutsetter ufravikelig at det for de regnskapsmessig atskilte selskapsenheter (i dette tilfelle TINE Råvare og TINE Industri), settes markedsmessige verdier på åpningsbalansen, og et

⁶ Øystein Hedstrøm (FrP) : I et brev fra Næringsmiddelbedriftenes Landsforening [...], påstås det at jordbruksoppgjøret inneholder en skjult ekstraramme i form av kapitalavkastningskostnader på minst 90 mill. kr i form av økte priser. Melkebøndene får altså denne ekstraintekten, mens taperne blir industrien, som er eksponert for konkurranse. Det gir også en konkurransevridning overfor Finden og Q-meieriene, som beregner prisene ut fra markedspris. Tidligere har ikke Tine, som jo er markedsregulator, lagt inn avkastning på kapital. Det betyr at rammen for oppgjøret øker med 13 %. Mitt første spørsmål til statsråden blir: Hvorfor fremgår ikke denne inntekten til melkebøndene av proposisjonen? Og videre: På side 46 i proposisjonen står følgende: «Konkurransekraften til konkurranseutsatt næringsmiddelindustri er viktig...Økningen i målprisene er gjennomført med en skjerming av de produkter som betyr mest for næringsmiddelindustriens konkurransekraft. » Det sies også at prisen på melk til industrimarkedet ikke endres. Derfor vil jeg spørre statsråden om hvordan dette er forenlig med den prisøkning industrien vil få, som følge av kapitalavkastningskravet i Tine? Statsråd Lars Sponheim : La meg først bekrefte at det er rett at avtalen, og dermed proposisjonen og vedtakene i dag, fører til en økning av satsene for kapitalavkastningsratene i kalkylene for ulike melkevarer. [...] Det er ikke rett at dette er en økning som går til melkebøndene. Derimot vil det kunne føre til en økning for industrien som kjøper dette, og deres sluttprodukter ut, kanskje, hvis konkurransen tilsier det, og hvis det ikke også i avtalen er gjort klart at industrien ikke skal få en høyere melkepris til sin videreforedling ved at RÅK-ordningen sørger for å kompensere disse. Disse meget kompliserte sammenhengene og de tallene som har svirret i pressen rundt dette de siste dagene, tror jeg vi må få anledning til å komme tilbake til og korrigere med korrekte opplysninger, fordi det her er skapt et forvirrende bilde. Industrien skal ikke komme svekket ut av denne ordningen - snarere tvert imot. Det skal bli bedre konkurranseforhold for industrien, og det er ikke bøndene som får denne eventuelle økte prisen.

avkastningskrav på egenkapitalen som reflekterer alternativverdien på slik kapital i et fungerende kapitalmarked.

Manglende åpningsbalanse og avkastningskrav medfører at forslaget til NYMO også mangler mekanismer som kan skape incitament for TINE Industri til å opptre konkurransenøytralt i forhold til bruk av den egenkapitalbase som er etablert gjennom den langvarige monopolposisjonen i det norske markedet, dels gjennom direkte overføringer fra statskassen. Dette vil medføre en svært ubalansert konkurransesituasjon for nye og eksisterende uavhengige aktører.

At det verken er fastsatt en åpningsbalanse eller et avkastningskrav for TINE Industri, er en alvorlig mangel ved forslaget til NYMO.

2) Rentenivå på omleggingstidspunktet

Synnøve Finden mener det er en alvorlig faglig feil, at det er lagt opp til å benytte rentenivået for de siste 12 måneder forut for omleggingstidspunktet for fastsetting av avkastningskrav. At justeringen av kapitalkostnader mht. råvareverdier skal skje på omleggingstidspunktet, og deretter ligge fast, gjør dette valget ytterligere problematisk.

Det prinsipielt feilaktige i den metode som er valgt, kommer i særlig grad på spissen ved at vi nå er inne i en historisk rentebunn.

Gitt gjeldende ordning med dynamisk tilpasning til rentenivået, vil endringer i rentenivå justeres i forbindelse med fastsettelse av overføringspris og satser, og ved etterregninger av disse. I den regulerte økonomien som melkebonden står overfor, betyr dette at rentesvingninger ikke påvirker hans patronasje i sum, men at råvarepris og kapitalavkastning bare får varierende andel. Splittingen skulle vært foretatt på det tidspunkt målprisene ble flyttet fra sluttprodukter til råvarenivå (dvs. ved ikrafttreddelsen av gjeldende PU 01.07.2000). Det var da foredlingskostnader (inkl. kapitalkostnader) falt utenfor målprispunktet. En annen sak er, som nevnt at ved en feil ble ikke kapitalkostnader håndtert av LD på dette tidspunktet, og at melkeprisen derfor i dag fortsatt inneholder en stor del av TINES patronasje.

Gitt at avkastningskravet som foreslått for NYMO nå låses, medfører valget av rentebunn at det vil bli fastsatt urealistisk lave kapitalkostnader, og påfølgende høyere råvarekostnader gjennom høyere melkepris. Dette vil være en gavepakke til melkebonden. Slike inntektsøkninger som dette legger grunnlag for, bør evt. gjennomføres og synliggjøres gjennom inntektsrammene for jordbruksoppgjørene fremover. Fordi det må forventes at rentenivået stiger over tid, vil nemlig melkeprisen fra TINE til dets eiere kunne øke med den økte kapitalavkastning som man innenfor systemet klarer å velte over i forbrukerprisene.

Senere renteoppgang vil derfor 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 de økte kapitalkostnadene som kommer på toppen av den for høye råvareprisen på melk, benyttes til konkurransehemmende prisadferd overfor andre foredlingsaktører.

Etter Synnøve Findens syn er det riktige ved omlegging til NYMO, å legge til grunn som skjæringspunkt tidspunktet da den grunnleggende splitting av patronasjen skulle vært foretatt pr. 01.07.2000.

Under enhver omstendighet er det slik at finanskostnader svinger, og må i all næringsvirksomhet vurderes over en viss periode. Produktpriser kan ikke simultant svinge med rentenivået, både på grunn av praktiske årsaker (reprising), og ut fra de etterspørselsvirkninger som ville oppstå. Behovet for forutsigbarhet, stabilitet og langsiktighet i produksjon og omsetning gjør dette åpenbart. Enten tidspunktet for den grunnleggende splitting av patronasjen pr. 01.07.2000, eller omleggingstidspunktet velges, er det etter vår oppfatning åpenbart at man må legge et rentenivå vurdert over en periode på noen år forut for dette tidspunktet til grunn, for å gjøre fastsettingen av ny målpris på råvaren melk mer robust.

3) Forholdet til gjeldende satser er ikke avklart

Forslaget legger opp til at det foretas en konvertering med utgangspunkt i satser fra gjeldende ordning. En grunnleggende forutsetning er dermed at det er satt korrekte endelige verdier innenfor gjeldende ordning. Poenget, som ikke nevnes av LD, er at dette er et helt uavklart spørsmål - både mht. nivå av kapitalkostnader og fordeling på de ulike produktgrupper. Det vises til de foreliggende klagesaker 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 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.

LD viser konkret til 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. 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. Dette skyldes som nevnt særlig at kapitalkostnader er grunnleggende feilnormert i dagens system, med størst feil i de løpende satser, men også med vesentlige og helt avgjørende mangler nedfelt i de etteravregninger som er foretatt for tidligere perioder. Dette skyldes kraftig undervurdert kapitalvolum i beregningene (residualkalkylene), herunder at immateriell kapital hittil er satt til null, og at undervurderte bokførte verdier benyttes for den fysiske anleggskapitalen. Dette gjør at overføringsprisen blir klart feilnormert, men også de differensierte satsene (avgifter og tilskudd) blir feil.

Poenget med manglende grunnlag for kommende satsfastsettelse settes ytterligere på spissen ved at det er forutsatt at SLF skal sende satser for utjevningsavgifter og –tilskudd på høring "ultimo oktober". Pr. 20.10.2003 kan det imidlertid konstateres at et arbeid med å fordele immateriell kapital på de relevante produktgrupper, som grunnlag for riktig kostnadsallokering i produktkalkylene, ikke er påbegynt. Grunnlaget for å sette avgifter og tilskudd som vil være i tråd med et kostnadsorienteringsprinsipp fra 01.01.2004 er derfor ikke tilstede. Industrien har ikke tilstrekkelig prisfleksibilitet på engrospris til å håndtere en simultan pristilpassing ved årsskiftet til det stive systemet departementet presenterer. Årsaken er bl.a. årsavtaler i handelen. Synnøve Finden har heller ikke grunnlag for å tro at TINE ville velge å gjøre dette, selv om muligheten hadde vært til stede. Det skyldes at de prisendringer som vil bli resultatet, ville medført vesentlige etterspørselsvirkninger som det ikke ville være forsvarlig å forårsake, jf. behovet for et industrielt grunnlag med forutsigbarhet og stabilitet i produksjon og omsetning. Vi mener derfor at det klart er avgifter og tilskudd som må dimensjoneres korrekt ved overgangen, ut fra residualberegninger med riktig kostnadsallokering, og at TINEs prisdannelse som markedsregulator tas for gitt.

Synnøve Finden understreker at vi vil komme tilbake til en endelig vurdering av kapitalkostnadsproblematikken når nevnte "ekspertgruppe" har avgitt innstilling.

4) Beregning og fordeling av kapitalkostnader – særlig immateriell kapital

Kapitalvolumet i TINE er kraftig undervurdert i det grunnlag som er lagt frem i høringen, både når det gjelder realøkonomisk verdi på TINEs anleggsmidler og størrelsen på immaterielle eiendeler. Så lenge dette er tilfelle, vil det residualberegnes en for høy råvareverdi på melk som skal benyttes av andre aktører. Det blir følgelig ikke like konkurransevilkår for foredlingsaktørene.

Det grunnlag som er lagt frem av LD på dette punktet, er i det alt vesentlige materiale utarbeidet av ECON. De foreliggende rapporter er, som påpekt av Synnøve Finden og Synnøve Findens sakkyndige, svært mangelfulle og uferdige. I tillegg til rapportenes innhold, vises det i denne forbindelse til at ECON (og de personer som har arbeidet med dette i ECON), selv ikke er eksperter på immateriell kapital, samtidig som LD overhodet ikke besitter spesialistkompetanse på dette feltet. Det LD og ECON imidlertid er inneforstått med, er at alle kostnader skal med – og at dette også må inkludere immateriell kapital. Det gjenstående spørsmål er, slik Synnøve Finden ser det, å verdsette TINEs immaterielle kapital (og fastsette markedsverdi på den fysiske kapitalen).

På denne bakgrunn har det for Synnøve Finden vært avgjørende å få etablert den ekspertgruppe som LD bebudet i høringsbrevet. Vi har ovenfor påpekt de prosedyremessige problemene ved gruppens arbeid, og at Synnøve Finden vil avvente utfallet av gruppens arbeid før vi går nærmere inn på vurderingen av immateriell kapital.

Fastsettelse av immateriell kapital reiser to hovedspørsmål: den samlede verdien av immateriell kapital og fordelingen av denne på produktgrupper.

I mandatet som danner grunnlag for ekspertgruppens arbeid, er det ikke sagt noe om fordeling av den immaterielle kapitalen på produktgrupper. At SLF, som forutsettes å ha ansvar for å sette kostnadsorienterte avgifter og tilskudd fra årsskiftet, ikke deltar i prosessen, og heller ikke har sett behov for å utvide mandatet til også å omfatte fordeling når først en ekspertgruppe er etablert, stiller

vi oss undrende til. Verken departementet eller dets underliggende organ har således tatt ansvar for en tilstrekkelig samordnet prosess. Synnøve Finden ser dette i sammenheng med mangelen på konsekvensutredning, og at departementet således ikke har overskuet systemeffektene av sine egne forslag, og hva som må på plass for å kunne implementere dette i en operativ ordning. Dette er svært beklagelig, og betyr at det må gjennomføres en ytterligere ekspertgjennomgang forut for fastsettelse av endelige fordelte verdier.

At immateriell kapital må fordeles kan ikke være tvilsomt.

Det er meningsløst å operere med ett enkelt volum. Så lenge det er et mål at aktører skal kunne konkurrere på enkeltprodukter (og ikke må etablere seg som kopier av TINE med TINEs produktspekter), må kapitalkostnadene fordeles på de enkelte produkt- og prisgrupper. Dette fordi det ligger ulikt omfang av kapitalkostnader bak hver enkelt produkt- og prisgruppe.

Det er åpenbart at dumpingsport 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.

Hvis det ikke foretas en fordeling, vil derfor enkelte produkter bære for store kostnader og andre for små, noe som vekselvis vil gi hhv. en konkurransefordel eller en konkurranseulempe i de enkelte segmenter. 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. Forutsetter vi (1) TINEs priser (=gjennomsnittsmelkeprisen?) og (2) avgifter/tilskudd (faste) uendret, vil selvsagt en økonomisk optimerende enhet ikke produsere de produktene som forutsetter "utnyttelse av" (investering i) immateriell kapital utover "gjennomsnittsberegningen". I stedet konsentrerer man seg om de produkter og markeder der man får "overkompensasjon" gjennom en for lavt dimensjonert råvarepris. Dermed vil regimet helt klart initielt ha innsnevret virkeområdet for "konkurranse på like vilkår". I praksis blir det ikke like vilkår noe sted - enten taper nye aktører (= TINE blir skjermet), eller så oppstår det en ren profittmulighet (= TINE blir utsatt for urimelig konkurranse). Det er svært lite sannsynlig at "gjennomsnittet" vil treffe noen av de "enkelt-produktgruppene" som kan utgjøre et praktisk produksjonsopplegg i virkeligheten.

Et reguleringsregime med styrt prisdiskriminering, men uten korrekt allokering av virkelighetens varierte kapitalkostnader, vil derfor innsnevre virkeområdet for konkurranse på like vilkår.

Det som her er sagt innebærer, under det foreslåtte system, at ikke bare målpris, men også avgifter og tilskudd for de enkelte produktgrupper, må justeres som følge av justering av kapitalkostnader.

5) Påregnelige kapitalkostnader for uavhengige meieriselskaper

Den kanskje alvorligste feil ved den markedsordning som presenteres i høringsutkastet, er valget av påregnelige kapitalkostnader for uavhengige meieriselskaper som utgangspunkt for dimensjonering av kapitalkostnader. LD uttrykker det videre slik at disse aktørene "i prinsippet" skal kunne få dekket sine kostnader gitt de markedspriser som legges til grunn på omleggingstidspunktet.

Det er uklart hva som konkret ligger i påregnelige kostnader for uavhengige aktører. Men det fremgår av ECONs beregninger i Rapport 2003-053Rev, at det forutsettes høyere effektivitet hos nye aktører, og at dette skal utlignes gjennom en høyere råvarekostnad til fordel for TINE. Skulle dette imidlertid gjennomføres, ville det medført en svært alvorlig og uholdbar konkurransevridning til skade for uavhengige aktører.

Vi legger til grunn at reell konkurranseutsetting av TINE er intensjonen fra LDs side. Med "like konkurransevilkår" må forstås "reelt like råvarekostnader". Uavhengige aktører skal følgelig ha tilgang på råvarer til samme pris som TINE, og uten at det i melkeprisen er rester av egenkapitalavkastning til TINEs eiere (rentedelen i patronasjen).

Det er i høringsforslaget lagt opp til 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. Melkeprisen blir da ikke fratrasket rentedelen i patronasjen i sin helhet, bare så langt kostnadene tilsvarer de påregnelige for uavhengige – som attpåtil av LD er forutsatt å operere mer effektivt (med høyere kapasitetsutnyttelse). TINE får ved dette, uten nærmere begrunnelse eller konsekvensanalyse beholde en skjermingsgrad som tilsvarer den implisitt beregnede effekt av TINEs ineffektive drift og anleggsstruktur. Uavhengige meierieselskap må derimot leve med en høyere råvarekostnad for melk enn den TINE realiserer i markedet, og som synliggjøres i en residualberegning basert på TINEs fulle kostnader. 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 skulle være mer effektive enn TINE, vil det altså 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 (måltpris og noteringspris vil ligge høyere enn TINEs reelle råvareverdi, beregnet ved overgangen). Dette medfører selvsagt samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Skjermingen av TINE vil medføre at TINE ikke får samme konkurransetrykk for effektivisering av sin kapitalbruk og anleggsstruktur, som om de hadde måttet redusere kostnader for å kunne følge konkurrentenes lavere priser.

Landbrukspolitisk og konkurransepolitisk bygger departementet etter vårt syn med dette opp en kamuflert forvaltningsmekanisme som kan gjeninnføre meierisamvirkets skjermede konkurranseposisjon, slik at man kan opprettholde en økonomisk ineffektiv struktur til fordel for små anlegg i distriktene. Dette er en distriktspolitisk forlatt linje, dersom man tar de senere års vedtak i Stortinget for gitt. Med stadig hardere konkurransepress over landegrensene er det etter Synnøve Findens oppfatning verken i distriktenes eller landbrukets interesse på lengre sikt å videreføre en slik politikk.

TINE blir på denne måten fortsatt skjermet for reell konkurranse selv på hjemmemarkedet. Uansett utgangspunkt er det svært vanskelig å se at dette kan være en fremtidsrettet industripolitikk i lys av de internasjonale prosesser som pågår bl.a. i regi av WTO. Til sammenlikning vises det til de tilpasninger som ble gjort ift. Televerket for å møte den kommende konkurransen, både hjemme, men også ved å være i stand til å kompensere for tapte andeler på hjemmemarkedet ved å kunne vinne andeler på verdensmarkedet.

Uten at TINE reelt konkurranseutsettes på hjemmemarkedet, vil TINE og norsk landbruk stå dårligere rustet til å møte den fremtidige konkurranse.

Avgifter

Vi har ingen kommentarer til at avgifter ved omsetning av jordbruksprodukter ikke inngår i målpris.

Vi viser til våre kommentarer til SLFs høringsbrev under i punkt 8.4.1, og gir her kort uttrykk for at vi ikke er enige med departementet i at markedsregulator kun skal rapportere de "oppnådde priser på noteringspunktet"⁷. Det må være en klar forutsetning at prisnoteringen skal være forskuddsvis, altså at TINE Råvare i forkant av sitt salg rapporterer en prognose over hvilken melkepris som forutsettes tatt ut i produktmarkedet. Dette er i samsvar med hvordan prisnoteringer praktiseres i andre sektorer. Vi påpeker også at formuleringen i de refererte generelle bestemmelsene er uheldig. "Oppnådde priser" henspiller mer på etterskuddsvis rapportering enn forskuddsvis fastsettelse. Dette er tatt opp muntlig med departementet tidligere, men er ennå ikke rettet. For de øvrige sektorer har det hittil ikke vært avvik mellom de noteringspriser som settes, og de priser det faktisk handles til. Vi må imidlertid påpeke at disse sektorene kjennetegnes ved at en mer normal konkurransesituasjon er noe markedsregulator både er kjent med og aksepterer. Så er ikke tilfelle for melkesektoren, noe som fordrer mer presise bestemmelser i målprissystemet. Flere års erfaring med TINEs manglende praktisering av reelle noteringspriser tilsier dette.

Vi mener for øvrig at det må være den sammenveide residualverdien av all melkeanvendelse i alle produkt som forventets solgt fra TINE Industri, som må danne utgangspunkt for TINE Råvares noteringspris, og at dette bør presiseres. Dette skyldes at melk er en homogen råvare der anvendelsen videre skjer under et system med styrt prisdiskriminering, ikke i et markedsbestemt regime der prisdannelsen følger av tilbud og etterspørsel av de ulike kvaliteter av råvaren.

3.3 Merknader til utkast til nye målprisbestemmelser

Vi viser her kun til våre kommentarer ovenfor vedr. teknisk justering av målpris i kapittel 3.2.6, og understreker at departementet ikke har lagt opp til uendret prisenivå til melkeprodusentene, men tvert i mot øker markedsinntektene med 15 MNOK på årsbasis.

⁷ Vi synes også dette punkt 3.2.7 står i kontrast til det som SLF skriver i sitt høringsutkast. Det er således vanskelig å finne ut av hva som er statens ønskede politikk på dette felt.

4. PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK

4.1 Bakgrunn og 4.2. Gjeldende prisutjevningsordning

Vi påpeker at det etter Synnøve Findens oppfatning ikke er slik at uenigheter og konflikter rundt dagens PU reflekterer behov for endringer av prinsippene for ordningen. Snarere er det et stort, udekket behov for forvaltningsmessig oppfølging og kontroll som er avdekket. Ikke minst gjelder dette manglende sanksjoner fra landbruksmyndighetenes side overfor alle de brudd med regelverket, direkte feilaktige opplysninger og manglende pristilpassing til kostnadsorienterte priser fra TINEs side.

Slik Synnøve Finden vurderer det, vil forslaget til NYMO, dersom det gjennomføres med de alvorlige feil, mangler og uklarheter mht. konsekvenser som i dag foreligger, medføre at gapet mellom behov og evne til forvaltningsmessig oppfølging øker, og at konfliktnivået vil stige.

Vi viser for øvrig til at Stortinget har påpekt at økt åpenhet og styrking av kontrollfunksjoner overfor TINE er forutsetninger for å oppnå økt konkurranse. Det vises i denne forbindelse til Innst. S. nr. 345 (2000-2001), og vi hitsetter:

"2.8 Markedsordningen for melk

Komiteen understreker de senere års brede landbrukspolitiske enighet om å legge til rette for mer konkurranse i matvarekjeden. Økt åpenhet omkring reguleringssystemene er en viktig rammebetingelse for å etablere likeverdige konkurransebetingelser for alle aktører, særlig innenfor meierisektoren. Forutsigbarhet og langsiktige avkastningsmuligheter er en forutsetning for å få nyinvesteringer i foredlingsindustrien, og derigjennom økt aktivitet, konkurranse og mangfold i markedet.

Komiteens flertall alle unntatt medlemmene fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil derfor understreke alvoret i at Statens forhandlingsutvalg fant det nødvendig å påpeke det ansvaret som påligger markedsregulator i å implementere jordbruksavtalen og følge opp de prisbestemmelser som til enhver tid gjelder. I Statens tilbudsdokument, kap. 6.5, fremgår det videre at:

« I de siste årene har det vært mye turbulens omkring forvaltningen av prisutjevningsordningen for melk. Mye av problemene har ligget i markedsregulators manglende oppfølging av avtalens prisbestemmelser og vanskeligheter med å framskaffe det nødvendige prismateriale for forvaltningen. Dette gjelder både kvaliteten og formen på datamaterialet samt oppfølgingen av de tidsfrister forvaltningen setter. Dette har blant annet medført behov for opprettinger i ettertid. Dette virker svært uheldig og kan på lengre sikt bidra til å svekke markedsordningen. »

Flertallet mener økt åpenhet om konkurransebetingelser, som priser og øvrige vilkår, er avgjørende i et slikt konkurranseregime. Flertallet påpeker derfor at den drøfting av sentrale rammevilkår for melk som er omtalt i sluttprotokollen fra forhandlingene, må skje i en åpen dialog også med de uavhengige aktørene, dvs. ikke bare være et tema for avtalepartene og markedsregulator. Flertallet vil særlig peke på at prisutjevningsordningen og etterkontrollen av denne er en avgjørende konkurransepolitisk og forbrukerpolitisk rammebetingelse som det er viktig at de ulike aktørene har tillit til."

Disse retningslinjer må følges opp og reflekteres i NYMO, se også bl.a. punkt 4.3.6.

Det er videre Synnøve Findens oppfatning at melkereguleringene ikke kan forstås i sin fulle bredde, med mindre TINEs praksis med **patronasje** presenteres og drøftes i tilknytning til at man ikke har et fritt råvaremarked pga kvoteordningen. Dette fører frem til den fundamentale konklusjon at den reelle råvareverdien som ligger til grunn for dette samvirkets foredlingsvirksomhet, må residualberegnes. Det betyr, som også tidligere understreket, at den reelle melkeprisen er differansen mellom inntektene ved salg av sluttproduktene og de påløpte foredlingskostnadene, og at disse må beregnes med normerte kapitalkostnader. Reguleringssystemet må baseres på disse fundamentale sammenhengene, med mindre man foretar realøkonomiske dereguleringer som etablerer et fritt råvaremarked og en fungerende konkurranse i et marked med tilstrekkelig balanserte foredlingsaktører.

Vi viser til Vedlegg 1.

4.3 Forslag til endringer i prisutjevningsordning for melk

4.3.1 Hovedtrekk

Vi ser at departementet gjennomgående beskriver regelverket som en utjevningsordning. Både faktisk og språklig sett blir dette feil. Ordningens "navn" burde heller være Prisdifferensieringsordningen (eller enda mer økonomisk presist: Prisdiskrimineringsordningen). Ser man nærmere på ordningen vil en finne at hele systemet har til hensikt å differensiere (jf. også formålsparagrafen i LDs forslag til NYPU). 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. Det er en fordelingspolitisk bibetingelse for ordningen at den også skal bidra til utjevning av melkepris til bonde, særlig nødvendig fordi differensieringen gjennom avgifter og tilskudd medfører ekstreme forskjeller i råvareverdiene bak de ulike meieriprodukter.

4.3.2 Fastsettelse av avgifter og tilskudd

Synnøve Finden ser ikke behov for faste avgifter og tilskudd. Vi ser at departementet argumenterer med at de faste avgiftene og tilskuddene gir aktørene "mest mulig forutsigbare rammevilkår". Vi har vanskeligheter med å se at dette faktisk blir konsekvensen. Det er ikke faste avgifter som er avgjørende, men at det er samsvar mellom de nettopriser markedsregulator opererer med, og de råvarekostnader som uavhengige aktører påføres, dvs. at den dominerende aktørens prisdannelse er kostnadsorientert.

Etter vårt syn burde for øvrig ordningen via løpende avgifter og tilskudd opereres fleksibelt slik at prisdannelsen på sluttproduktene kan tilpasses svingninger i tilbud og etterspørsel, som i andre sektorer innenfor jordbruket, for eksempel kjøtt.

Vi må spesielt påpeke at det ikke er i næringsmiddelindustriens interesse å videreføre minst mulig endrede avgifter og tilskudd fra gammel til ny PU. Dette vil bare videreføre den konkurransehemmende krysssubsidiering som eksisterer pr. dato. Vi viser særlig til omtalen av manglende kapitalkostnader, herunder fordeling av immateriell kapital. Avgifter og tilskudd må derfor tilpasses TINEs priser, og de reelle foredlingskostnader som gir grunnlag for å residualberegne råvareverdien, slik at konkurranse på åpent sammenlignbare og likeverdige vilkår kan starte på felles startstrek: reelt like råvarekostnader.

Videre merker vi oss at departementet foreslår at SLF skal kunne beregne en standard produksjonsfløteverdi som grunnlag for å fastsette tilskudd og avgifter. Som nevnt i punkt 4.4. mener vi at denne verdien ikke kan beregnes men må fastsettes.

Når det gjelder det økte likviditetsbehovet som skisseres, mener Synnøve Finden at dette burde vært vurdert finansiert som en låneordning. Beskrivelsen av likviditetsforholdene i PU er for øvrig svært mangelfulle. Virkningen av endret melkeanvendelse kan gi både bedre og dårligere likviditet i ordningen. Departementet drøfter kun dårligere anvendelse og tilhørende likviditetssvikt. Underforstått må man anta at LD således mener at bedret melkeanvendelse skal tilføre jordbruket ekstraintekter.

Det er for øvrig ikke bare en "nesten-sammenheng" mellom anvendelse og likviditet, slik departementet synes å mene.

Synnøve Finden er i møte med departementet 19.08.2003 presentert for at en "likviditetsjustering" fra SLFs side skal skje som en "parallelforskyvning" av alle avgifter og tilskudd, med tilsvarende krav om noteringspris under målpris. Mekanismen er svært stiv i forhold til å håndtere de etterspørselssvingninger som vil være årsaken til endringene. Endringene i etterspørsel vil typisk være "ikke-parallelle". Det er ikke korrekt at slike endringer i etterspørsel automatisk slår ut i lavere prisuttak for andre sektorer. Det er fri prisdannelse på sluttproduktene, og fleksibel prisstruktur f.eks. etter noteringspunktet for hele slakt. Redusert etterspørsel etter indrefilet vil kunne forsøkes kompensert på andre sorteringer og kvaliteter uten etterspørselssvikt. Det sentrale for konkurransesituasjonen i melkesektoren vil derfor også her være om TINE som dominerende aktør vil opptre så lite fleksibelt i markedet som departementet forutsetter. Hvis dette ikke skjer, vil det oppstå kryssubsidiering, og en må anta at TINE vil søke å vri denne i konkurransehemmende retning.

4.3.3 Geografiordninger

Disse ordningene består i dag av innfrakt-, distribusjons- og melketetthetstillegg hvorav det siste foreslås opphevet. Når det gjelder innfrakttillegget og distribusjonstillegget foreslår departementet at de endringer som gjøres skal dekkes gjennom korrigerende av målprisen på melk, se foran.

Distribusjonstillegget

Det innføres et særskilt distribusjonstillegg for Q-meieriene, som ingen andre aktører skal kunne oppnå. Vi er svært kritiske til en slik løsning, både konkurransemessig og ut fra en samfunnsøkonomisk betraktning. Samtidig skisseres en annen løsning – helt uforpliktende – for nye aktører som skulle ønske å etablere seg med produksjon av flytende melkeprodukter. Ordningen skal kunne baseres på deltagelse i LFD, og finansiering via det ordinære distribusjonstilskuddet. Dette er urealistisk på flere måter.

Økonomisk vil det være slik at LFDs distribusjonssystem bygger på samvirkets eksisterende anleggsstruktur, stort sett TINEs anlegg. Det er også denne strukturen som er lagt til grunn ved dimensjonering av distribusjonstilskuddene i PU – helt konkret ved at det var og er siktemålet å dekke TINEs kostnader over hele landet. Andre aktører vil, dersom TINEs distribusjonssentraler faktisk blir

åpnet, måtte etablere mellomfrakt fra sine produksjonssteder til distribusjonssentralene, dersom ikke annet forutsettes. Med få anlegg for andre aktører, vil slik mellomfrakt bli betydelig. Vi kan ikke se at departementet har utredet de økonomiske konsekvenser av dette, og mener at høringsforslaget på dette grunnlag ikke på noen måte kan forutsettes å virke konkurransenøytralt.

Når det gjelder distribusjonstillegget er det imidlertid flere formuleringer i departementets høringsbrev punkt 4.3.3. som synes unyansert, og hvor vi setter spørsmålstegn ved hva som her forutsettes fra departementets side. Departementet skriver f.eks. på side 22 nest øverste avsnitt at *"Departementet legger til grunn at LFD nå er åpent tilgjengelig for alle meieriselskaper som måtte ønske å transportere melk gjennom denne kanalen"*. Vi kan ikke se hva som har begrunnet denne uttalelsen fra departementets side, og ber om at dette konkretiseres ytterligere. Vi merker oss f.eks. at departementet benytter LFDs tilgjengelighet som argument for at dette vil være *"et bidrag til like konkurransevilkår på distribusjonssiden"*. Videre at LFDs tilgjengelighet tas til inntekt for at departementet ikke trenger å innføre et generelt distribusjonstillegg, men kan avgrense dette subsidie direkte til Q-meieriene. Det faktum at LFD kan benyttes som distribusjonskanal er således en svært viktig premis i det forslag departementet fremsetter, og det vil være svært uheldig dersom dette premisset kan endres f.eks. ved en ensidig beslutning fra LFDs side. Vi er som nevnt ikke kjent med hvorledes departementet kan forutsette at "LFD nå er åpent". Dersom en forutsetter at departementets vurderinger her er basert på konkurranselovens § 3-10, og at det forventes at konkurransemyndighetene kan gripe inn å pålegge LFD å åpne sine kanaler, vil vi kort kommentere at en slik konkurransemessig vurdering vil være basert på hvorvidt samarbeidet i LFD begrenser konkurransen på en skadelig måte.⁸⁹ En slik vurdering vil kunne variere alt ettersom hvorledes konkurranseforholdene i markedet utvikler seg. Videre er det ikke utenkelig at manglende kapasitet kan innebære at ikke alle aktører som ønsker tilgang vil kunne få det. Vi ønsker med dette å presisere at problemstillingen knyttet til hvorledes LFD stiller seg til å la andre aktører benytte denne distribusjonskanal, neppe kan løses ved at LFD f.eks. har gitt uttrykk for dette til LD. Vi mener at LFDs plikt til å distribuere andre aktørers [flytende] produkter må nedfelles i et aktuelt regelverk, f.eks. i NYPU. Vi viser også til illustrasjon til vilkårene i den såkalte MD Foods-saken i Danmark, hvor altså MD Foods inngikk en avtale med Konkurrencestyrelsen i Danmark i forbindelse med fusjon med Kløver Mælk. Avtalen inneholdt en rekke betingelser herunder knyttet til distribusjon. Blant annet heter det at: *"MD Foods skal senest pr. 1. oktober 1999 give konkurrerende mejerier 3.parts adgang til sit distribusjonsapparat. Adgangen skal ske på åbne og ikke-diskriminerede vilkår. For å sikre dette, skal det ske en regnskapsmessig udskillelse av distribusjonsapparatet. 3.parts adgangen gælder kun for konkurrerernde mejeriprodukter af samme kategorier, som MD Foods selv distribuerer"*. Vi vedlegger til orientering den nevnte avtale, se Vedlegg 2.

Melketetthetstillegget

Synnøve Finden har ingen kommentarer til at melketetthetstillegget oppheves.

⁸ Se KT's høringsuttalelse til NILF rapport 2002:5 hvor tilsynet skriver følgende: *"Til orientering har distribusjonssamarbeidet mellom TINE og Norsk Kjøtt i Landbrukets ferskvaredistribusjon ikke vært tatt opp til vurdering med henblikk på inngrep etter konkurranseloven § 3-10. Dersom samarbeidet begrenser konkurransen på en skadelig måte i strid med formålet i loven om effektiv ressursbruk, kan det ikke utelukkes at inngrep kan være aktuelt."*

⁹ Q-meieriene kunne for øvrig, jf. note 7 over også ha brakt saken inn for KT dersom en ønsket tilgang til LFD og en vurdering i forhold til § 3-10.

4.3.4 Spesiell kapitalgodtgjørelse for melk som uavhengige meieriselskaper mottar fra egne leverandører

Departementet foreslår å innføre et nytt "kapitalsubsidium". Dette skal etter det vi skjønner kompensere for at bonden ikke får med seg verdien av sin eierpost i TINE ved overgang til andre meierier. Vi viser her for øvrig til punkt 3.2.6. ovenfor, hvor vi setter spørsmålstegn ved hvorvidt en slik ordning kan finansieres over PU.

For hver melkeprodusent som går fra TINE til et annet meieri (QM), vil PU miste inntekter. Dette fordi den enkelte bonde skal tilordnes et subsidium dekket gjennom PU, fordi han ikke får med seg en (sin) andel av eierposten i TINE ved overgang til et annet meieri. Dette inntektstapet i PU må erstattes bl.a. gjennom økte innbetalinger fra Synnøve Finden, jf. ovenfor.

Som følge av at bønder forlater TINE og melder overgang til annen uavhengig meieriaktør, oppstår den effekten at de melkebondene som er igjen i TINE kan oppnå en bedre utbetalingspris til seg selv. Deres utbetalingspris blir bedre, fordi den kapitalen som blir igjen i TINE (etter at bønder i TINE melder overgang) vil øke forholdsmessig pr. bonde. Dette fordi kapitalen i TINE er uberørt av bondens overgang (ref. over at denne kapitalen ikke tas med, men blir kompensert for i PU) mens antallet bønder som deler kapitalavkastningen etter hvert vil bli færre. Når det blir færre hoder å dele på, kan den utbetalingspris som utbetales altså økes til fordel for de gjenværende bønder. Det synes urimelig at Synnøve Finden skal være med å finansiere slike konsekvenser.

Det er videre forutsatt at SLF hvert år skal justere denne kapitalgodtgjørelsen. Siden kapitalavkastningen fra TINE vil øke, vil subsidiet også måtte øke. Sammen med stadig flere bønder tilknyttet uavhengige aktører (suksess-kriterium for hele mekanismen, dersom det skal bli økt konkurranse) vil dette i økende grad måtte veltes over i forbrukerprisene på alle meieriprodukter. Det skyldes som nevnt at PU er et selvfinansierende system der nullsumspill-mekanismen via overføringsprisen er eliminert. Økt sats multiplisert med økende melkevolum levert til uavhengige aktører, vil gi en eksponentiell utvikling for inntektsoverføring fra forbrukerne til melkeprodusentene, uavhengig av jordbruksforhandlingene. For å dempe effekten vil en måtte operere med negative inntektsrammebidrag ved jordbruksoppgjørene hvert år. Selv om dette var tilfelle, noe som overhode ikke er antydning i høringsuttalelsen, ville mekanismen medføre konkurransevridninger i disfavør av faste melkeprodukter, som overhode ikke er tilknyttet kapitalsubsidiet.

Høringsforslaget er altså på dette punktet beheftet med en fundamental finansiell svikt, som verken er utredet konkurransepolitisk eller mht. økonomiske og administrative konsekvenser.

4.3.5 Endringer i særlige tilskudd til meieriselskaper utenfor meierisamvirket

Vi har ingen kommentarer til dette punkt.

4.3.6 Etterregning

Med etterkontroll menes et system som både sikrer at aktørene opptre 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).

Erfaringene med slik etterkontroll så langt, er at det er avdekket svært mange "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.

Behovet for etterkontroll og utformingen av denne avhenger av det system som etableres, og i hvilken grad velfungerende konkurranse er etablert. Vi viser her igjen til Innst. S. nr. 345 (2000-2001), hvor det uttrykkes at:

"Flertallet mener økt åpenhet om konkurransebetingelser, som priser og øvrige vilkår, er avgjørende i et slikt konkurranseregime. Flertallet påpeker derfor at den drøfting av sentrale rammevilkår for melk som er omtalt i sluttprotokollen fra forhandlingene, må skje i en åpen dialog også med de uavhengige aktørene, dvs. ikke bare være et tema for avtalepartene og markedsregulator. Flertallet vil særlig peke på at prisutjevningsordningen og etterkontrollen av denne er en avgjørende konkurransepolitisk og forbrukerpolitisk rammebetingelse som det er viktig at de ulike aktørene har tillit til."

Departementet foreslår at systemet med etterregning kun skal fortsette i NYMO frem til 01.01.05, altså kun 1 år. Det fremgår av LDs argumenter at departementet mener at NYMO er et slags "selvregulerende" system – og at det sektorspesifikke kontrollbehovet med etterregning av den grunn ikke er nødvendig.

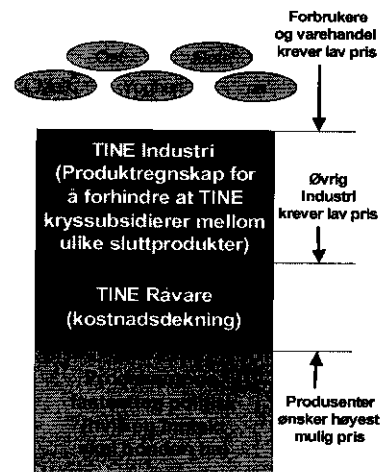
Synnøve Finden er sterkt uenig i dette.

Vi vil her vise til at alene det faktum at TINEs markedsdominans vil innebære at TINEs mulighet til å prisvarierte sine sluttbrukerpriser vil være enorme. Vi håper at departementet ser at det er i sluttbrukermarkedet at konkurransen vil foregå – og at det er der prisdumping og kryssprissubsidiering vil kunne finne sted. Videre håper vi at departementet innser at prisvariasjon ut i forbrukermarkedet vil påvirke hva den reelle råvareverdien til den enkelte melkeanvendelse er. I prinsippet krever et konsistent system dermed også at noteringsprisen på melk fra TINE Råvare prognoseres på grunnlag av et veid gjennomsnitt av alle de prognoserte råvareverdier som forventes å bli oppnådd i sluttbrukermarkedet av TINE Industri. Alle råvareverdiene, herunder den gjennomsnittsverdien som noteringsprisen representerer, må deretter etterregnes i forhold til de tilsvarende faktiske råvareverdiene for de enkelte pris- og biproduktgruppene som må residualberegnes av SLF i ettertid.

Vi vil peke 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 etter Synnøve Findens syn en klar mangel i forslaget.

Vi påpeker at Ernst Young i sin rapport ifm. NYMO skisserte 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 av 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." Kilde:E&Y



I tilknytning til NILFs rapport 2002-5 viser vi for øvrig til at ECON har påpekt at det burde innføres "bearbeidingsregnskap" 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.

Et viktig utgangspunkt når kontroll- og operasjonaliseringsbehov skal vurderes, er at det er ansett å være behov for et sektorspesifikt regelverk. Det konkurranseregimet som er utviklet i meierisektoren, og som i stor grad vil bli videreført også med LDs forslag til reform, er kjennetegnet av relativt komplekse offentlige reguleringsmekanismer som opereres av en privat aktør, TINE. Gjennom kvoteordningen har TINE kontroll over råvaren gjennom det legale kartell deres eiere utgjør. TINE har også en svært dominerende posisjon i sluttmarkedet gjennom sin historiske posisjon som salgsmonopol. Videre gis TINE i reguleringsystemet en betydelig frihetsgrad bl.a. i kraft av sin rolle som markedsregulator.

Det naturlige vil, med ovennevnte utgangspunkt, være å etablere et kontrollsistem som er tilpasset det sektorspesifikke regelverket, og den faktiske markedssituasjonen. I denne sammenheng kan det f.eks. vises til IKT-sektoren, der det nylig er vedtatt et nytt regelverk i EU og EØS (herunder Norge). Etter en inngående vurdering av forholdet mellom sektorspesifikk og alminnelig konkurranserett, har man i forståelse med konkurransemyndighetene, kommet frem til at det inntil det er etablert større grad av virksom konkurranse er nødvendig med fortsatt sektorspesifikk regulering, herunder med krav til ex-ante operasjonalisering (for eksempel føring av produktregnskap) og kontrollmuligheter utført av sektormyndigheten basert på det IKT-spesifikke regelverket – i tillegg til særskilte materielle konkurranseregler.

Vi viser til Konkurransetilsynets holdning i deres brev til AAD av 03.10.2003, hvor tilsynet beskriver de begrensninger som ligger i dagens § 3-10 i konkurranseloven. Riktignok påpeker Konkurransetilsynet at den foreslåtte nye konkurranseloven blir strengere, men det er for tidlig å si hvordan denne loven vil virke, og hvorledes den vil bli håndhevet. De ovennevnte innvendinger til KTs mulighet til i praksis å gripe inn (og erstatte behovet for sektorspesifikk kontroll og feilretting), gjelder for øvrig også i all hovedsak ift. ny norsk konkurranselov.

Konkurransetilsynet viser til at *"Det må i den sammenheng derfor tilstrebes å etablere en helhetlig og konsistent markedsordning for melk"*. Konkurransetilsynet sier videre at *"Det fremgår av våre merknader at vi støtter landbruksmyndighetene[s] ønske om å legge til rette for en mer fungerende konkurranse i meierisektoren, men at LDs forslag etter vår vurdering ikke går langt nok i så måte"*. Konkurransetilsynet uttaler også at *"[D]et er tvilsomt at tilsynet etter gjeldende konkurranselov har hjemmel til å foreta etterregning eller andre tiltak som fullt ut kan erstatte dette"*. Synnøve Finden tar disse uttalelsene til inntekt for at også Konkurransetilsynet er skeptiske til at sektormyndigheten ikke lenger skal føre kontroll med TINE.

Med den fokus som nevnte NILF-rapport har på temaet krysssubsidiering, og den anerkjennelse av at dette vil kunne representere en konkurransehemmende faktor for de uavhengige aktører, synes det derfor ubegrunnet å henvise en oppfølging av dette temaet til de alminnelige konkurransemyndigheter. Dette er etter vår vurdering prematurt, og kan ikke vurderes gjort før markedet fungerer mer effektivt.

Vi nevner også for ordens skyld at krrl § 3-10 ikke gir KT anledning til å foreta en "etterkontroll" eller å straffe TINE for slik praksis (krysssubsidiering) som *har skjedd*. Straff eller bøter kan altså kun komme til anvendelse dersom TINE velger å bryte et vedtak fra KT om å stanse en konkret praksis. Det skal også påpekes at en sak etter § 3-10 svært ofte har en saksbehandlingstid på mellom ett og to år. I hele denne perioden har altså TINE anledning til å opprettholde den praksis som er påbegynt – uten at Konkurransetilsynet eller andre kan illegge bøter eller straff. Dersom Konkurransetilsynet, etter å ha behandlet saken, skulle velge ikke å gripe inn med vedtak vil en slik avgjørelse ikke kunne påklages av øvrige aktører. En part kan heller ikke bringe en sak om brudd på § 3-10 inn for domstolene før Konkurransetilsynet eventuelt har truffet et vedtak. Forhåpentligvis vil det innen kort tid foreligge en ny og strengere konkurranselov, men dette vil ikke være tilstrekkelig til å oppheve sektormyndighetenes kontroll.

Av ovennevnte grunner synes det således ubegrunnet og uhensiktsmessig å basere markedsordningen i et nylig liberalisert marked - for den ene grunnpilaren "TINE Industri" - på de alminnelige konkurranserettslige hjemler og generell håndheving av Konkurransetilsynet. Disse regler bør etter vårt syn fortsatt fastsettes og håndheves av SLF. Dette gjør seg gjeldende uavhengig av om det innføres et eiermessig eller et regnskapsmessig skille. Vi viser her til at ECON anbefaler at det utvikles et "bearbeidingsregnskap", og at TINE i denne forbindelse underlegges en tilsvarende "produktregnskapsplikt" som Telenor er pålagt på områder der de har "spesielt sterk markedsstilling", jf. ECON Rapport 44/02, kap. 3.4.

Det er således Synnøve Findens gjennomgående syn at det i en betydelig overgangsperiode er nødvendig å supplere innføring av et slikt vertikalt skille av TINE med en sektorspesifikk regulering. En slik regulering må fastholdes inntil det er etablert virksom konkurranse. Bakgrunnen for dette er at den alminnelige konkurranserett i praksis ikke vil gi TINEs konkurrenter tilstrekkelig beskyttelse mot konkurransebegrensende adferd fra TINE.

4.4. Merknader til de enkelte bestemmelsene i forskriftsutkastet

Som nevnt mener vi at uttrykket "utjevne" gjennomgående bør endres til "differensiere". Dette vil være i overensstemmelse med det som faktisk skjer i ordningen, jf. over.



Til § 1. Det bør tas inn en forutsetning om at "prisdifferensieringen skal finne sted uten at dette skal forstyrre konkurransesituasjonen i foredlingsindustrien".

Til § 3. Vi gjør oppmerksom på at råvareverdi fortsatt er et sentralt begrep i § 8.

Til §§ 4 og 5 (evt. ny egen §). Prisdifferensieringen mellom fløte (melkefett) og skummetmelk (protein mv.) må hjemles i PU-forskriften, med myndighet til SLF til å fastsette en produksjonsfløteverdi. Dette medfører endring i fotnote 1 til § 8. Det er helt uakseptabelt at den sentrale produksjonsfløteverdien, som representerer prisdifferensieringen mellom fet og magre hovedprodukter, og er styrende for biproduktavgifter og – tilskudd for ulike anvendelser av fløte, skal fastsettes med hjemmel i forskrift om markedsreguleringen.

Til § 8. Vi mener det bør presiseres at det er TINE Råvares noteringspris som skal korrigeres, jf ovenfor.

Til § 10. Bestemmelsen kan som påpekt ikke være del av NYPU, men burde selv i departementets forslag endres slik at det ikke er tilknytning til TINE som er avgjørende. PU-bestemmelsene bør uansett ikke motvirke leveranser til uavhengige aktører.

Til § 11. Vi er uenige i at rapportering kan skje samlet på konsern eller annen felles nivå. Muligheten for å skjule feil og mangler blir større i en slik sammenheng, og vi mener at siste setning i § 11 bør strykes.

Til § 17. Vi merker oss at henvisningen til omsetningsloven § 15 opprettholdes. Vi mener at departementet bør ta initiativ til å endre denne bestemmelsen i omsetningsloven slik at sanksjonsmulighetene utvides, f.eks. til også å omfatte tvangsmulkt. Vi har dog merket oss at det i avtalen mellom TINE og SLF vedrørende etablering av administrativt og regnskapsmessig skille er inntatt en egen bestemmelse om tvangsmulkt her. På avtalegrunnlag har man således muligheter til å ilegge tvangsmulkt for brudd¹⁰ på denne avtalen. Slik vi ser det bør også tvangsmulkt kunne være aktuelt for brudd på andre regelverk, f.eks. brudd på plikt til å opplyse om prisprognoser i rammeforskriften etc.

5. MARKEDSREGULERINGEN

5.1. Innledning

Vi ser at departementet gir uttrykk for at melkesektoren ikke prinsipielt skiller seg vesentlig fra de øvrige sektorer med henblikk på forhold som er av konkurransemessig betydning. Vi vil dog påpeke at kvoteordningen, forsyningsplikten og TINEs dominerende posisjon nok fremstår slik at det er grunn til å hevde at meierisektoren står i en særstilling.

5.2. Markedsregulators forsyningsplikt

Vi ser at departementet har endret sitt utgangspunkt med hensyn til forsyningsplikt fra sitt brev av 10. mars 2003, hvor det ble satt forsyningsplikt opp

¹⁰ Vi viser her til punkt 7.7 under hvor vi beskriver at det tilsynelatende kun er brudd på opplysningsplikt som kan sanksjoneres slik og ikke brudd på selve oppfyllelse av avtalen

til andre aktører hadde nådd en markedsandel på 20 %. Vi mener departementets nåværende forslag legger vesentlig bedre til rette for konkurranse enn det tidligere forslag.

Vi stiller imidlertid spørsmålstegn ved departementets forslag om at forsyningsplikten nå skal baseres på innmeldte bestillinger, og ikke som i dag realistiske prognoser for salg og markedsandeler. Vi frykter at dette vil kunne misbrukes av aktører, og at dette åpner for at nykommere ikke blir forpliktet til å kvalitetssikre sin bestilling gjennom et prognoseanslag knyttet opp til forventet markedsandel. Mest alvorlig er det imidlertid at TINE, som vil ha overlegen informasjon om markedet, kan tilpasse sine bestillinger slik at de får uforholdsmessig stor andel av melk i en evt. overskuddssituasjon. TINE vil ikke løpe same risiko som andre for å bli straffet for en for høy bestilling, som evt. ikke kan effektueres.

Videre mener vi at feilaktige bestillinger kan være med på å underminere likviditeten i ordningen ved at melkeanvendelsen blir annerledes, som følge av mangelfulle prognoser og manglende holdbarhet i vurdering av markedet.

Vi påpeker også at prinsippet om å styre råvaren til beste anvendelse ved knapphet vil gi markedsinntekter som vil "overoppfylle" målprisen. Midlene vil akkumuleres i PU, men vil vel som sådanne tilhøre bonden(?). Dette er ikke utredet nærmere.

For øvrig stiller vi generelt spørsmålstegn ved om den omfattende rapportering som skal gjøres fra aktørene til TINE Råvare herunder både om kvantum og antatt melkeanvendelse (jf. at det er den anvendelsen med høyest verdi som vil bli prioritert) bør reguleres konkret. Som beskrevet i konkurransetilsynets utredning om jordbrukssektoren, se fotnote 3, eksisterer det de facto en skjev informasjonstilgang i markedet i og med at TINE sitter med all informasjon om leveranser til de andre aktørene. Tilsvarende blir altså regelverket i dag. Synnøve Finden mener at den informasjon som TINE Råvare på denne måten blir tilført ikke bør kunne deles med TINE Industri. En praktisk måte å hindre dette på vil være at det også her etableres en brannmur mellom TINE Råvare og TINE Industri, se for øvrig punkt 7 under. Denne brannmuren skal altså hindre flyt av informasjon mellom disse enhetene. Erfaringer fra Telenors bruk av informasjon, viser i en rekke tilfeller (f.eks. fast forvalg der ulike enheter har utvekslet informasjon for å vinne tilbake kunder som har gått over til konkurrenter), at dersom dette ikke reguleres strengt og formelt på forhånd, vil informasjon i større eller mindre grad bli brukt på tvers av konsernstrukturen – og ev. regnskapsmessige skiller.

5.3. Markedsregulators mottaksplikt

5.3.1. Forslag til endringer i mottaksplikten

Når det gjelder oppgjørsprisen på fløte mener vi at denne bør fastsettes av SLF og at hjemmelen til dette bør ligge i PU, se også punkt 4.4. og 8.4.3.

Departementet har ikke utarbeidet noen konkrete bestemmelser i høringsbrevet til det utkast til endring i forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer som ligger ved høringen. Vi kommenterer til nevnte forskrift § 3 ny nummer 4 at siste setning bør tilføyes "med hjemmel i PU § 4" (eller § 5 eller en ny §), slik at produksjonsfløteverdien fastsettes særskilt av SLF i de ordinære satsfastsettelse i PU-systemet.

Videre synes vi at § 4 ny nummer 4 i utkast til forskrift er ulogisk i sin oppbygging da den i første ledd gir uttrykk for at man får tilgang til melk "på like vilkår". Det fremgår jo av bestemmelsen i de etterfølgende ledd at forsyningsplikten varierer både i forhold til melkeanvendelse og i forhold til hvilke anlegg som det er aktuelt å levere til. Vi foreslår således at man i første ledd stryker "like vilkår" og erstatter dette med "følgende vilkår". Videre må "på en slik måte at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier" strykes både i tredje og fjerde ledd. Dette fordi den volumbegrensning som ligger eksplisitt i begge disse alternativer de facto innebærer at disse meierier ikke stilles på lik linje med TINEs egne meierier.

5.4 Markedsregulators informasjonsplikt

Vi viser her til vår uttalelse til SLFs høring, se punkt 8.4.1.

6. IMPORTVERNET

Vi påpeker at siden noteringsprisen gjelder melk som råvare i form av en gjennomsnittspris i det norske markedet, vil en øvre prisgrense på 5 pst. over målpris, innebære at det må svært store prisforstyrrelser til i delmarkeder før reduserte tollsatser iverksettes. Dette representerer et tvilsomt forbrukervern i en sektor med en svært dominerende aktør. Når samtidig vareomfanget ved tollnedsettelse er begrenset til tollvarenummer 04.01.2000, representerer importvernet ingen praktisk sanksjonsmekanisme mot konkurranseskadelig krysssubsidiering fra markedsregulators side.

7. ETABLERINGEN AV ET ADMINISTRATIVT OG REGNSKAPSMESSIG SKILLE

7.1. Innledning

Synnøve Finden har tidligere uttrykt at man stiller seg positiv til et forslag som søker å skape et skille mellom råvarehåndtering og foredling med salg til sluttbruker.

Synnøve Finden mener imidlertid at forslaget som er på høring på flere punkter ikke går langt nok. En av de mest grunnleggende innsigelsene Synnøve Finden har til forslaget er at mulighetene for et eiermessig skille mellom TINE Råvare og TINE Industri ikke har vært utredet. Det synes som at man uten videre har lagt til grunn at dette vil bli for inngripende overfor TINE. Videre mener vi det bør vurderes å innføre et skille for å hindre "flyt av informasjon" mellom TINE Råvare og TINE Industri, se punkt 5.2 over.

Som Konkurransetilsynet har påpekt gjentatte ganger, er det kun et eiermessig skille som vil gjøre noe med TINEs økonomiske insentiver¹¹. I et system med kun et regnskapsmessig og administrativt skille vil TINE ha insentiver til å gjøre feil som går på tvers av systemet, særlig feil som gjør at monopolvirksomheten subsidierer konkurranseutsatt virksomhet. Det foreligger en rekke rapporter fra bl.a. OECD (som landbruksmyndighetene tidligere har vært orientert om), som

¹¹ Jf sist i brev fra Konkurransetilsynet til AAD 03.10.2003

klart og entydig viser at i en slik situasjon vil det meget lett oppstå konkurransehemmende adferd fra det subjekt som er regulert.

Vi vil imidlertid ikke gå nærmere inn på mulighetene for et eiermessig skille, men vil kommentere departementets forslag slik det foreligger.

Følgende forhold er da viktige premisser for vår videre behandling:

- TINE vil ha økonomiske incentiver til å operere på tvers av det nye systemet, jf ovenfor,
- TINE Råvare vil ha tilnærmet monopol på råvaren melk,
- TINE Industri vil ha monopol, tilnærmet monopol eller en sterkt dominerende stilling på alle de relevante produktmarkeder ift. sluttbrukere.

Disse premissene vil ligge fast i overskuelig fremtid, og må etter Synnøve Findens oppfatning få betydning for hvordan den nye markedsordningen etableres og praktiseres.

En viktig rapport i denne sammenheng er rapporten fra Ernst & Young av 18.03.2003. I høringsnotatets pkt 7.1 refererer LD til Ernst & Youngs rapport:

"Ernst & Young mener at et skille ved kalkyler ikke vil gi tilstrekkelig innsyn fra andre aktører, mens et eiermessig skille vil være et sterkt regulerende inngrep, samtidig som det vil påføre TINE uforholdsmessig store kostnader. Ernst & Young tilrår derfor i sin rapport at det etableres et administrativt og regnskapsmessig skille i TINE. Landbruksdepartementet slutter seg til dette, og foreslår i det videre en operasjonalisering av dette skillet".

Departementets bruk av Ernst & Youngs rapport er mildt sagt oppsiktsvekkende. For det første skriver Ernst & Young i sin rapport om alternativet *"Selskapsmessig skille"* at *"Dette reiser imidlertid en rekke juridiske og politiske problemstillinger som må utredes nærmere dersom det skal argumenteres for et selskapsmessig skille...og er ikke vurdert nærmere da dette ligger utenfor vårt mandat"*. For det andre heter det om alternativet *"Eiermessig skille"* at *"Et eiermessig skille kan oppfattes som mer nøytralt for alle aktører, ettersom det da ikke lenger vil foreligge incentiver til å flytte kostnader fra industriell bearbeidelse til håndtering av råvarer. Et slikt krav ville være en meget streng regulering og kan trolig kun kreves med hjemmel i konkurranseloven. Disse juridiske forholdene har imidlertid ikke vært en del av vårt mandat, og har således ikke vært gjenstand for vår vurdering"*.

Det fremgår av ovenstående sitater, samt pkt 2.2 i deres rapport at Ernst & Young ikke anså det som en del av deres mandat å gi råd om hvilken type skille (mellom TINE Råvare og TINE Industri) som ville være det mest gunstige. I mandatet har det tydeligvis kun fremkommet at det bare skulle undersøkes om regnskapsmessig og administrativt skille var *"tilstrekkelig"*. De andre alternativene ble ikke underlagt noen fullstendig vurdering. Slik saken fremstår for oss ser det ut til å være på denne bakgrunn at LD hevder at *"Ernst & Young tilrår derfor i sin rapport at det etableres et administrativt og regnskapsmessig skille i TINE"*.

Det at departementet hevder at Ernst & Young mener at et eiermessig skille vil påføre TINE *"uforholdsmessig store kostnader"* er helt uforståelig. Ernst & Youngs rapport behandler etter det vi kan se ikke engang spørsmålet om størrelsen på disse kostnadene, enn mindre om de ville være forholdsmessige.

7.2. Regnskapsmessig skille

7.2.1 Balanseregnskap

Ernst & Young anbefaler at det skal utarbeides et eget balanseregnskap for TINE Råvare. Til tross for denne ekspertrapportens anbefaling inneholder Landbruksdepartementets forslag ikke noe slikt element. Departementet hevder at *"Ernst & Young [har] kommet frem til at resultatregnskapet vil gi en tilstrekkelig oversikt over renter på arbeidskapital og anleggsmidler i TINE Råvare samt riktig plassering av disse i forhold til brannmuren... i avtaleutkast. Departementet slutter seg til denne vurderingen og legger til grunn at alle relevante kapitalkostnader fremkommer gjennom resultatregnskapet, og vil dermed ikke stille krav om eget balanseregnskap for TINE Råvare"*.

Vi har ikke funnet noe i Ernst & Youngs rapport som gir holdepunkter for å si at de har kommet frem til at resultatregnskapet vil gi en tilstrekkelig oversikt over renter på kapital og anleggsmidler. Og Ernst & Young har ikke uttalt at dette er nok til å unnlate å oppstille en egen balanse for TINE Råvare.

Ernst & Young både forutsetter og anbefaler at det oppstilles en egen balanse. Det Ernst & Young imidlertid sier i rapportens pkt 6.3.2 er at *"I foreliggende forslag [fra TINE] er gårdstanker eid av de enkelte meieriselskaper selv om TINE Råvare er eneste bruker. Dette reduserer balansen i TINE Råvare, men er i praksis kun et finansielt arrangement. I så måte bør dette belastes med en normal leasingrente ettersom det ikke er noen betydelig risiko knyttet til dette (belastes i dag med en rente på 8,8%). Det burde her absolutt vurderes om eierskap til gårdstanker og eventuelt annet utstyr samt tilknytningsforhold for de ansatte helt og fullt burde overføres til TINE Råvare. Et slikt eierskap vil normalt gi større fokus på og nærhet til kapitalkostnadene. Godtgjørelse til meieriselskaper for leid kapital kan i så fall reduseres til leie av lokaler etc"* (vår understrekning). I pkt 6.3.4 sier Ernst & Young at *"Viktigere enn eierskap og balanseføring på avdeling er likevel overføring av beslutningsmyndighet for vedlikehold og nyinvesteringer fra meieriselskapene til TINE Råvare"*. Dette betyr imidlertid ikke at Ernst & Young anser det som tilstrekkelig at det kun føres et resultatregnskap for TINE Råvare og ikke et balanseregnskap, slik hevdet av LD. Dette fremgår i hvert fall etter vårt syn ikke uttrykkelig av rapporten.

Synnøve Finden mener uansett at det må stilles krav til et eget balanseregnskap for TINE Råvare. Dessuten mener Synnøve Finden at de relevante anleggsmidler bør overføres til TINE Råvare i tråd med Ernst & Youngs rapport. Ifølge Ernst & Young vil opprettelsen av et eget balanseregnskap (sammen med resultatregnskapet) *"kunne gi øvrige aktører bedre innsikt i de faktiske kostnader knyttet til råvarehåndteringen. Gitt at en etterkontroll skal gjennomføres vil også denne kunne foretas på en enklere og mer effektiv måte"*, jf. rapportens pkt 4.2. I NILF rapport 2002-5 er *"kapitalfordelingen mellom råvare- og foredlingsdel i TINE og etablering av åpningsbalanse i TINE Råvare"* et *"viktig element"* i forhold til å sikre at den kommersielle handelen med melk foregår på nøytrale vilkår og at dette kan etterprøves og kontrolleres.

I Ernst & Youngs rapport kreves det videre at *"I balansen må i tillegg til driftsmidler, også arbeidskapital, innarbeides og løpende oppdateres gjennom egen reskontroføring"*.

7.2.2 Produktregnskap

Når det gjelder behovet for produktregnskap viser vi til punkt 4.3.6 over.

Etter vårt syn er det viktig at myndighetene i en ny markedsordning for melk, fastsetter regler som kan redusere TINEs muligheter for krysssubsidiering. Vi viser i denne forbindelse til at Konkurransetilsynet i sin høringsuttalelse datert 12. september 2002 klart gir uttrykk for at TINE fortsatt vil ha sterk markedsrett selv om rammebetingelsene i sektoren endres. Dette fordi det er lite trolig at det skjer betydelige endringer i konsentrasjonen i markedet så lenge TINE har kontroll over nøkkelressursen melk. Følgende fremgår av Konkurransetilsynets nevnte høringsuttalelse:

"TINE vil derfor fortsatt være i stand til å utnytte markedsrett gjennom prisdiskriminering i sluttbrukermarkedet. Merprisen som tas ut kan da fordeles gjennom overføringer mellom lønnsom og ulønnsom produksjon internt i konsernet"

Synnøve Finden er enig med Konkurransetilsynets vurdering her, og mener at TINEs markedsrett må disiplineres i den reguleringsmodell som velges. Et viktig punkt blir å etablere horisontale skiller mellom produktgrupper slik at mulighetene for krysssubsidiering reduseres. Dette innebærer horisontale regnskapsmessige skiller, jf ovenfor om produktregnskap.

7.3 Administrativt skille

I pkt 2 i utkast til avtale mellom TINE og SLF fremgår det at det kun er én person som formelt skal tilordnes TINE Råvare, nemlig lederen.

Synnøve Finden mener at det administrative skillet må bygges ut. Ernst & Young påpeker at det må vurderes om ansatte som arbeider med TINE Råvare skal overføres til TINE Råvare økonomisk og administrativt. Ernst & Young forutsetter i pkt 4.2 i deres rapport at dette gjøres. Landbruksdepartementet har her valgt en minimumsløsning ved kun å kreve at én person formelt skal tilknyttes TINE Råvare. Dette er etter Synnøve Findens mening ikke tilstrekkelig, ettersom dette vil gjøre skillet mellom TINE Råvare og TINE Industri unødvendig uklart, noe som igjen vil legge til rette for at TINE ikke overholder brannmuren.

Et minstekrav må derfor være at alle ansatte som i det aller vesentligste eller utelukkende arbeider for TINE Råvare også tilknyttes TINE Råvare regnskapsmessig og administrativt. Dette må også omfatte ledere i TINE Råvare.

7.4 Håndtering av regnskapsmessig over- og underskudd

Synnøve Finden vil for ordens skyld påpeke at de budsjetterte inntekter og kostnader ikke er avgjørende for om TINE Råvare går med over- eller underskudd.

7.5. Rapportering og revisjon

Synnøve Finden er enig i at det er av stor betydning at markedet får innsyn i TINEs regnskaper for å kontrollere at TINE overholder sine forpliktelser i ny markedsordning. Derfor må TINEs regnskap legges frem offentlig og i den form TINE er forpliktet til å føre dette, jf. bl.a. pkt 7.2 ovenfor.

For å oppfylle behovet for kontroll er det imidlertid ikke nok at TINE forpliktes til å offentliggjøre sitt årlige regnskap. For det første vil dette regnskapet etter alt å dømme ikke være klart før flere måneder inn i neste år. For det andre blir det for lang tid mellom hver offentliggjøring til at effektiv kontroll kan opprettholdes. Synnøve Finden mener at TINE må forpliktes til å offentliggjøre kvartalsvis, eller halvårige regnskaper, som i prinsippet oppfyller de samme krav som stilles til årsregnskapet.

Synnøve Finden er enig med departementet i at TINE må forpliktes til å føre et regnskap som er så detaljert at det er mulig å identifisere hvor evt. avvik fra avtalte rammer har oppstått. Departementets krav til TINE i denne forbindelse er beskrevet i utkast til avtale med TINE pkt 3.2. Synnøve Finden mener at denne bestemmelsen må tas inn i en forskrift, jf. ovenfor og at den må gi LD eller SLF rett til å bestemme detaljeringsgraden i denne sammenheng. Dette kan evt. skje etter forslag fra TINE.

7.6. Sanksjoner

Landbruksdepartementet har foreslått en avtale mellom TINE og SLF om administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og øvrig virksomhet i TINE. Synnøve Finden er prinsipielt imot at TINEs plikter i denne sammenheng pålegges gjennom en avtale, da sanksjonering i dette forum innebærer at de uavhengige aktører inkl. Synnøve Finden ikke gis anledning til innsyn. Forhold som har direkte betydning for konkurranseforholdene i markedet, må således fastsettes ved forskrift, og benytte seg av de alminnelige regler for høring og innsyn i henhold til forvaltningslovens regler. Det er også viktig for å tvinge TINE til å overholde sine plikter, at TINEs konkurrenter kan påberope seg at TINE eventuelt har brutt en forskrift. Dette hensynet er ikke ivaretatt ved at TINEs plikter kun forankres i jordbruksavtalen.

Vi viser i denne forbindelse til at også Konkurransetilsynet er opptatt av dette, jf. at de i sin uttalelse til NYMO gir uttrykk for følgende:

"Det er fordi disse kan ha innvirkning på konkurranseforholdene i markedet, og det er dermed uheldig at de fastsettes av partene i jordbruksoppgjøret. Tilsynet er spesielt bekymret for at den tette koblingen mellom bondeorganisasjonene og TINE som markedsregulator kan bidra til å opprettholde TINEs dominerende markedsposisjon."

Jordbruksavtalen er, etter Synnøve Findens syn, åpenbart ikke en arena som bør avgjøre spørsmål som er avgjørende for konkurransenøytralitet i reguleringssystemet. AAD har for øvrig i et svar til Stortinget (dok 15 spm 557) datert 19.09.02 vedrørende denne problemstillingen både sitert Sem-erklæringens formulering om at *"Sentrale konkurransevilkår må fastsettes av Statens landbrukstilsyn eller et annet uavhengig organ"*¹², og gitt uttrykk for at *"Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil [...] arbeide aktivt for at sentrale konkurransevilkår fastsettes av partsuavhengige organer både i melkesektoren og på andre områder"*. Det vil derfor være svært uheldig dersom slike sider ved departementets forslag avklares kun mellom avtalepartene i jordbruksoppgjøret.

¹² Vi legger til grunn at det i Sem-erklæringen var ment Statens landbruksforvaltning, ikke Statens landbrukstilsyn

Selv LD¹³ har tidligere kommet med prinsipielle uttalelser som forslaget ikke tar hensyn til: *"Det er imidlertid ikke ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer. Ansvaret for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser...bør derfor overføres til Landbruksdepartementet"*. Etter dette kommer departementets forslag som en overraskelse.

Vi kan uansett ikke se at departementet har angitt noen tungtveiende årsaker til at kontroll og sanksjonering skal skje i jordbruksavtalen.

Selv om Synnøve Finden sterkt motsetter seg at det inngås en avtale av den foreslåtte typen vil vi i det følgende gi noen kommentarer til enkeltbestemmelser. Dette fordi avtalens bestemmelser vil være elementer i en forskriftsregulering av det samme forholdet. Enkelte av de punktene som ikke nevnes er kommentert andre steder i denne høringsuttalelsen.

7.7 Utkast til avtale

Pkt 2.2:

Vi viser her til hva vi har sagt om "Administrativt skille" ovenfor. Videre ber vi presisert hvem lederen for TINE Råvare skal rapportere til. Etter vårt syn bør dette være SLFs direktør.

Pkt 3:

Synnøve Finden krever at det oppstilles et eget balanseregnskap for TINE Råvare i tråd med anbefalingen fra Ernst & Young, jf. ovenfor.

Pkt 3.2:

I tillegg til den tekst som er foreslått av LD, må det innarbeides en balanse og et produktregnskap, jf. ovenfor.

Pkt 4.3:

Det bør presiseres eksempler på hvilke opplysninger som kan være av "særlig konkurransemessig betydning". Og det bør presiseres at dette er en bestemmelse som kun kan anvendes i helt spesielle tilfeller. Priser, interne kalkyler osv, som i normale bedrifter er forretningshemmeligheter, kan TINE ikke velge å unndra fra offentlighet dersom det foreslåtte systemet skal fungere.

Pkt 4.4:

Etter Synnøve Findens syn bør brudd på TINEs plikter resultere i økonomiske sanksjoner på samme linje som brudd på opplysningsplikter. Dette synspunktet støttes også av Konkurransetilsynet som i brev av 12.09.2002 til AAD uttaler at *"Det er også sentralt at landbruksforvaltningen som reguleringsmyndighet ikke undervurderer behovet for rapporteringsruTINer, kontroll og overvåkning av TINE Råvare og TINE Industri sin markedsadferd og utøvelse av markedsregulatorrolle. For å sikre at TINEs markedsopptreden, rapportering mv. er som forutsatt av reguleringsmyndighetene, bør det innføres sanksjonsmuligheter, som f. eks administrative bøter, i relevant regelverk"* (vår understrekning).

Også NILF er klare på betydningen av et effektivt sanksjonssystem i sin rapport 2002-5 og uttaler at det må foreligge *"klare bestemmelser ved brudd på*

¹³ Jf St. meld nr 19 (LD 2000:65)



forutsetninger eller mangelfull rapportering". Forslaget i avtalens punkt 4.4. kan på ingen måte sies å oppfylle dette kravet.

Som omtalt andre steder i høringsuttalelsen mener Synnøve Finden at omsetningsloven bør endres slik at sanksjonsspekteret utvides noe i forhold til brudd på loven eller brudd på forskrifter gitt i medhold av loven. Tvangsmulkt er da en aktuell sanksjon.

Pkt 4.5:

Det er altså kun brudd på rapporterings- eller informasjonsplikten som kan resultere i dagbøter, jf. denne bestemmelses ordlyd. Dette er uholdbart og vi viser til våre kommentarer til avtalens punkt 4.4 over.

Synnøve Finden er positiv til at departementet foreslår et system med dagbøter. Synnøve Finden mener imidlertid at dagbøter bør påløpe automatisk der TINE ikke oppfyller sin opplysnings- eller rapporteringsplikt.

Pkt 4.6:

Dette punktet blir ikke relevant når dette reguleres i forskrift.

Pkt 4.7:

Endring i TINEs plikter bør bare kunne skje gjennom LD, evt. SLF. Endringer bør ikke kunne skje som en del av jordbruksavtalen.

8. HØRINGSBREV FRA STATENS LANDBRUKSFORVALTNING

Nedenfor følger kommentarer til SLFs høringsbrev av 2. september 2003. Vi har her valgt å knytte korte kommentarer til de enkelte utkast til forskrifter som fremlegges. Dette fordi de mer overliggende og prinsipielle spørsmål anses dekket i våre kommentarer til departementets høringsbrev, jf. vår høringsuttalelse over. På enkelte steder vil vi dog være noe mer utfyllende nedenfor for helhetens del.

8.1 Utkast til ny forskrift om satser og etterregning i prisutjevningsforskriften for melk

Det foreslås at SLF skal fastsette avgifter og tilskudd i forskrifts form. Vi forstår dette slik at utkast til avgift/tilskudd vil sendes på høring til ulike instanser og berørte parter med ordinære høringsfrister. Dette fremgår f.eks. av departementets høringsbrev på side 20 i punkt 4.3.2. SLF gir i sitt høringsbrev uttrykk for at det ikke lenger vil være aktuelt å behandle klager over satsvedtak i den fremtidige ordningen. Synnøve Finden er innforstått med dette, selv om det ligger en generell forvaltningsrettslig problemstilling i forhold til hvorvidt forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak kan benyttes analogisk dersom det antall subjekter en forskrift retter seg mot er svært lavt. Etter Synnøve Findens syn bør det imidlertid generelt være slik at en bred høring med ordinære høringsfrister vil dekke de berørte parters behov for innsyn og muligheter for å gi sitt syn tilkjenne. Synnøve Finden ser det imidlertid som en absolutt forutsetning, dersom satsene ikke skal gjøres til gjenstand for klagebehandling som enkeltvedtak, at ordningen med etterregning videreføres på permanent basis, eller frem til det tidspunkt hvor partene er enige om at behovet for etterregning ikke lenger er tilstede. Synnøve Finden er som nevnt i punkt 4.3.6 over grunnleggende uenig i at etterregning kun skal videreføres som en midlertidig ordning for 2004.

Vi ser for øvrig at SLF skriver at *"SLF har behandlet klagen i henhold til alminnelige forvaltningsrettslige regler om ugyldighet"* umiddelbart før setningen *"SLF legger til grunn at det ikke vil være aktuelt å behandle klager over satsvedtak i ny ordning"*. Vi er usikre på om SLF her mener at den alminnelige lære om ugyldighet kun vil være relevant dersom det vedtak som treffes er et enkeltvedtak. For ordens skyld nevner vi derfor at ugyldighetslæren gjelder generelt for alle vedtak, både enkeltvedtak og forskrifter, se f.eks. Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett 1997 side 579 vedrørende saksbehandlingsfeil. Det vil således fremdeles være anledning til å påberope seg ugyldighet, selv om klageinstituttet i fvl. Kap VI ikke kan benyttes.

8.2 Retningslinjer for råvareverdiregning

Vi noterer oss at råvareverdiforskriftens bestemmelser fastsettes som retningslinjer i stedet for i forskrifts form, og at dette ikke er ment å innebære noen vesentlige materielle endringer.

Det presiseres videre av SLF at disse retningslinjene formelt sett kun skal være bindende for SLFs beregninger i forhold til etterregningene. På høringsbrevet side 5 heter det imidlertid at *"er det naturlig at både SLF og markedsregulator ser hen til prinsippene i retningslinjene om retningslinjene også i andre sammenhenger."* Setningen inneholder antagelig en redigeringsfeil, da den er tung å forstå. Vi er imidlertid opptatt av hva som er SLFs intensjon her. Slik Synnøve Finden ser det vil det være naturlig at disse retningslinjene også ble benyttet ved fastsettelse av satser og priser, og dette bør etter vårt syn presiseres i retningslinjene. Dette leder til at disse retningslinjene følgelig ikke bør være midlertidige for 2004, men varige retningslinjer for SLF og markedsregulator i forbindelse med fastsettelse av satser og priser i henhold til den styrte prisdiskriminering som systemet tilsikter. De satser som skal fastsettes bør for øvrig beregnes på basis av prinsipper for kostnadsorientering, jf. f.eks. telesektoren og våre kommentarer ovenfor i punkt 4.3.6. Dermed vil det være konsistens mellom styringssignalene systemet gir for prisdannelsen, og den kontroll som utøves gjennom etterregningsbestemmelsen.

SLF foreslår å oppheve visse deler av den nåværende forskriften fordi bestemmelsene anses unødvendige. Dette gjelder f.eks. § 1 annet ledd bokstav c, *"å overvåke at konkurransehemmende kryssprissubsidiering, innenfor hver enkelt gruppe av produkter, ikke oppstår."* Begrunnelsen oppgis å være at det er *"Konkurransetilsynet, og ikke SLF, som er vedtaksmyndighet i konkrete saker om konkurransehemmende kryssubsidiering"*. Både fjerningen av denne bestemmelse og begrunnelsen er etter vårt syn feil. Det synes utvilsomt at hensikten bak nevnte bokstav c, er å hindre at kryssubsidiering oppstår. Dette er et helt vesentlig poeng ved beregning av råvareverdier. At Konkurransetilsynet er gitt en kompetanse til å gripe inn overfor konkret kryssubsidiering er således ikke relevant her. Primæransvaret ligger her på SLF, og bør fortsatt ligge hos SLF som den ansvarlige sektormyndighet innenfor landbrukssektoren. At to organ har overlappende kompetanse er helt ordinært, og kan ikke benyttes som argument for å fjerne denne bestemmelsen i bokstav c og dermed SLFs fokus på dette. Vi kan vanskelig tolke dette som annet enn at SLF vil distansere seg fra sin oppgave som kontrollinstans. Dette har vi vanskeligheter med å forstå, all den tid dette bør være i kjerneområdet for sektorreguleringen av meierisektoren.

Videre merker vi oss at SLF foreslår å endre formuleringer fra "kan" til "skal" flere steder. I punkt 2 bokstav j, mener vi at innsetting av "kan" i så fall bør følges opp med at ordet "større" strykes i samme setning. På denne måten vil passusen ha

den nødvendige balanse. Når det gjelder det realøkonomiske innhold i setningen som innsettes i bokstav j, vedrørende kapitalkostnader, kommenterer vi denne over i punkt 3.2.6, og vi gjentar at prinsippet om kun å justere for "påregnelige kapitalkostnader for uavhengige aktører" (som vi antar det her søkes åpnet for) vil medføre en konkurransehemmende skjerming av TINE. Videre i bokstav l er vi enige i at det materielle i denne bestemmelsen bør inntas slik foreslått av SLF. Vi synes imidlertid at ordet "kan" her må byttes med "skal", da det synes opplagt at disse forhold må tas hensyn til.

Avslutningsvis i høringsbrevet på side 7 foreslår SLF å ta ut bestemmelsen i § 8 første punktum om at SLF utarbeider produktlister. Dette fordi listene ikke anses nødvendige fordi det følger av NYPU §§ 4,5, og 8 at SLF skal plassere relevante produkter i de enkelte grupper, osv. Vi er usikre på hvorledes dette vil slå ut, og mener at produktlistene i alle fall må følge med ved utsendelse av høringsbrevet fra SLF i forbindelse med satsfastsetting. Dette fordi aktørene vil ha behov for å se hvilke produkter som blir rubrisert under den enkelte gruppe, for å vurdere holdbarheten i plasseringen og konsekvenser for satser og avgifter. En slik bestemmelse om produktlister og innsynsrett i listene bør inntas i PU § 4 tredje ledd, da retningslinjer som sådan ikke er en egnet plassering av det vi mener bør være en rettighet for aktørene. Etter Synnøve Findens syn bør det altså tas inn eksplisitt i PU § 4 at det skal foreligge produktlister før satsfastsetting. Produktlistene må således kunne vedlegges den ordinære høringen av satsene i ordningen. Videre bør disse produktlistene benyttes i etterkontrollen. Dette slik at SLF kan kontrollere at de endelige råvareverdier er beregnet i korrekt gruppe, jf. slik etterkontrollen utføres av NILF i dag.

8.3 Endringer i forskrifter om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter

Denne delen av høringen fremmes av SLF som sekretariat for Omsetningsrådet, og vi vil her gi kommentarer knyttet til forskrift om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter, forskrift om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren samt kort om kravspesifikasjon for rå melk.

8.4 Forskrift om markedsregulering av norskprodusert melk og melkeprodukter

8.4.1 Informasjonsplikt

Vi har merket oss at SLF foreslår å innføre en ny bestemmelse i § 17 om informasjonsplikt. Synnøve Finden er enig i dette, og mener at det er et behov for at markedsregulators informasjonsplikt presiseres i en egen bestemmelse. SLF gir i høringsbrevet uttrykk for at de ikke fullt ut har klarlagt hvilke ønsker andre aktører har i forhold til hvilke reguleringstiltak en ønsker informasjon om, og at de vil ta initiativ til en slik høring blant aktørene. Vi stiller oss positive til dette da informasjon anses særdeles viktig, og ber om å bli kontakt i denne anledning.

Når det gjelder utformingen av bestemmelsen ser vi at det er markedsregulator som skal ha forpliktelsen til å informere, se § 17 jf. § 2a. Etter Synnøve Findens syn kan det uansett være hensiktsmessig å presisere i forskriften, om informasjonsplikten er knyttet til forhold hos TINE Råvare eller TINE Industri. Ut i fra sammenhengen i bestemmelsen synes det klart at det er TINE Råvare som her har en forpliktelse til å gi alle meieriselskap lik tilgang på relevant informasjon, herunder produksjonsprognoser, noteringspriser etc.

Vi stusser over at departementet i sitt høringsbrev om markedsregulators informasjonsplikt, se punkt 5.4 på side 33, gir uttrykk for at departementet mener det ikke er behov for noen særskilte bestemmelser om dette. De foreslår således kun at gjeldende bestemmelse i § 2 i Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer av 1. juli 2003 gjøres gjeldende også for melk¹⁴ (rammeforskriften). Denne bestemmelse lyder som følger:

”§ 2. Informasjonsplikt

Vedtak om markedsregulators informasjonsplikt skal sikre alle markedsaktører lik tilgang på informasjon om aktiviteter markedsregulator utfører i kraft av reguleringsansvaret, herunder produksjons- og forbruksprognoser, prisnoteringer og reguleringsaktiviteter. Informasjon skal gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at vedtak om endring/tiltak er foretatt.”

Den bestemmelse som foreslås av SLF i ovennevnte § 17 går etter det vi kan se lenger i å stadfeste en informasjonsplikt, og har mer konkrete operative regler for når informasjon skal gis. Videre inneholder bestemmelsen en regulering av hvilke konsekvenser et brudd på varslingsplikten skal ha for markedsregulator.

Etter det vi kan forstå har ikke SLF og departementet lagt frem et koordinert høringsforslag på dette punkt.

Generelt sett er det imidlertid Synnøve Findens poeng at den kontroll og de sanksjonsmuligheter som eksisterer er mangelfulle i begge forskrifter. Det faktum at det er Omsetningsrådet som skal utøve kontroll og eventuelt sanksjonere er etter Synnøve Findens syn ikke konkurransenøytralt, da dette organet styres av et flertall fra jordbruket. Synnøve Finden mener derfor prinsipielt at slike bestemmelser bør håndheves av departementet eller SLF, og hjemles i forskrift fastsatt av SLF eller LD.

For øvrig minner vi om at departementet tidligere har tatt til orde for at Omsetningsloven bør endres for i større grad å legge til rette for et hensiktsmessig sanksjonsapparat, med bøter og tvangsmulkt. Vi gjentar således her at dette bør tas inn i Omsetningsloven, slik at samtlige av de forskrifter som gis med hjemmel i denne loven kan innføre det sanksjonsapparat som synes hensiktsmessig.

8.4.2 Forsyningsplikt

SLF foreslår en oppfølging av departementets forslag om forsyningsplikten i ovennevnte forskrift § 18. Bestemmelse er i korte trekk ment å være en refleksjon av departementets forslag og vi gir således våre generelle kommentarer der. Vi ser imidlertid i § 18 siste ledd at *”Nærmere bestemmelser kan fastsettes”*. Videre merker vi oss at SLF foreslår at bestemmelsene om forsyningsplikt skal avgjøres av Omsetningsrådet, og ikke av Omsetningsrådets arbeidsutvalg (AU), slik det er for en del av de øvrige bestemmelser i forskriften. Etter Synnøve Findens syn er dette i seg selv uheldig. Det faktum at AU og Omsetningsrådet i det hele tatt er nevnt som mulige kontrollorgan for forsyningsplikten er imidlertid det mest alvorlige. Dette fordi departementet har gitt signaler om at bestemmelser som må antas å ha konkurransemessig betydning skulle flyttes fra Omsetningsrådets

¹⁴ Vi kan for øvrig ikke se at det i forskriftsutkastet som er vedlagt er tatt inn en slik bestemmelse hvor anvendelsesområdet i forskriften på generelt grunnlag utvides til også å gjelde melk

myndighet til Landbruksdepartementet eller underordnede organ. Synnøve Finden ber derfor om at bestemmelser om forsyningsplikt må sortere under Landbruksdepartementet slik tidligere forespeilet, jf. St. meld 19 (1999-2000): hvor det heter i pkt. 5.2.3: *"Det er imidlertid ikke ønskelig å legge saker med betydelige konkurransemessige konsekvenser til partssammensatte organer. Ansvaret for å fastsette viktige konkurransemessige rammebetingelser, herunder bestemmelser om mottaks- og forsyningsplikten, bør derfor overføres til Landbruksdepartementet"*.

Forskrift om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren er deretter gitt med utgangspunkt i ovennevnte bestemmelse § 18. Forskriften har enkelte bestemmelser som vi har kommentarer til. Vi merker oss for eksempel at det i § 8 priser og vilkår gis anledning for markedsregulator til å fakturere et gebyr dersom leveransene endres, jf. § 12. Først nevnes at vi ikke kan se at Omsetningsloven gir hjemmel for å innføre dette "gebyret". For øvrig nevner vi at bruk av uttrykket "gebyr" betyr vanligvis en fast størrelse for en standardisert betaling. Vi synes derfor det er underlig at størrelsen på "gebyret" ikke tas konkret stilling til, og mener dette eventuelt må gjøres. I § 12 femte ledd fremgår det imidlertid at dette muligens ikke skal være et "gebyr" men heller en slags erstatningsregel, hvor mottaker skal betale merkostnader som måtte oppstå. En slik regel bør ikke nedfelles her. Retten til å kreve erstatning følger av de alminnelige regler, og krever ingen særskilt hjemmel i disse forskrifter.

Når det gjelder § 12 er det videre etter vårt syn behov for å klargjøre sammenhengen mellom fjerde og sjette ledd. Etter Synnøve Findens oppfatning må det være slik at alle mottakere av melk må ha anledning til full driftsstans, jf. sjette ledd. En slik driftsstans som er varslet i henhold til fjerde ledd kan således for eksempel ikke gi SLF rett til å begrense leveranser for neste periode, jf. fjerde ledd eller markedsregulator adgang til å fakturere for merkostnader, jf. femte ledd.

8.4.3 Mottaksplikt

Det fremgår av § 20 at TINE har mottaksplikt for smør. Når det gjelder fløte¹⁵ foreslås det ingen tilsvarende regel. Dette er Synnøve Finden svært uenig i. Den regel som foreslås videreført vil altså kun gi de uavhengige aktører anledning til å levere fløte dersom TINE samtykker, jf. at det i § 20 er angitt i første ledd annen setning at *"Alternativt levering av melkefett i form av fløte kan skje etter avtale med TINE BA"*. Dette vil medføre en alvorlig konkurranseulempe for samtlige av de uavhengige aktører som ikke har en egen produksjonslinje for smør. En plikt for alle melkeaktører til å ha egen smørline innebærer en lite effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. I stedet må reglene utformes slik at det likestilles hvorvidt man leverer smør eller fløte til TINE. Oppgjørprisene på disse produktene må være fastsatt med den samme fettverdien (felles skyggepris på melkefett i fløte og smør). Dette er en svært viktig konkurranseparameter som vil bety mye for etablering av nye meierier, og departementet bør av denne grunn sørge for at de sentrale bestemmelser om dette er hjemlet i NYPU. Vi viser i denne forbindelse til punkt 3.2.2.

¹⁵ SLF foreslår at det fastsettes en administrativ pris på fløte, og Synnøve Finden er enig i at det er helt nødvendig, se for øvrig over i punkt 3.2.2



8.5 Forskrift om kravspesifikasjon for rå melk

Vi merker oss at krav vedrørende sporedannende bakterier er mangelfulle i den nye forskriften. Sporedannende bakterie er som kjent en bakteriegruppe som har sporer (kjerner) som er meget motstandsdyktige. Sporene overlever pasteurisering, og dersom bakterien dør, så vegeterer sporen til ny bakterie i løpet av kort tid. Det kan sammenlignes med enkelte frø fra planter. Det finnes ulike typer sporedannere. I konsummelk er det bare en type som gir problem, *Bacillus Cereus*, som kan gi klumper i melk og fløte uten at den er sur. Den er også svakt sykdomsfremmende. Vi merker oss at den nye forskriften omtaler *Cereus* og stiller krav i denne forbindelse.

I ost er imidlertid sporedannere et større problem, fordi sporene får god tid til å danne bakterier og utvikle seg. I denne omgang påpeker vi kun problemstillingen, og vi ber om å få komme mer konkret tilbake til hvilke løsninger på dette problemet som bør inntas i forskriften.

Med vennlig hilsen
SIMONSEN FØYEN Advokatfirma DA

Mona Søyland
Advokat

Vedlegg

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" (=dumpeeksport) 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 konkurransenøytralt 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 konkurransenøytralitet 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 reguleringsystemet.

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

- LD foreslår ingen økonomiske mekanismer i reguleringsystemet 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 etterspørselstendenser, 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 kryssubsidiering 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. Reguleringsystemet 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 kryssubsidiering 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 faktorerers 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 melkebondens 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 følgelig 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" finansiert 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 følgelig være at Synnøve Finden og andre private aktører må subsidiere frakt av konsummelk mv. hos Tine og Q-meieriene. Dette vil være sterkt konkurransevridende. (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 konkurransevridninger 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 følgelig 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 konkurransevridende rammebetingelser til ugunst for uavhengige meieriaktører:

1. Forslaget til ny markedsordning etablerer ingen kontrollmekanisme fra regulerende sektormyndighet overfor konkurransehemmende prisadferd og krysssubsidierting fra Tine som dominerende aktør. Dette omtales nærmere i tilknytning til etterkontroll. Samtidig mangler forslaget også mekanismer som kan skape incitament 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 effektivitetsgevinster, 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.

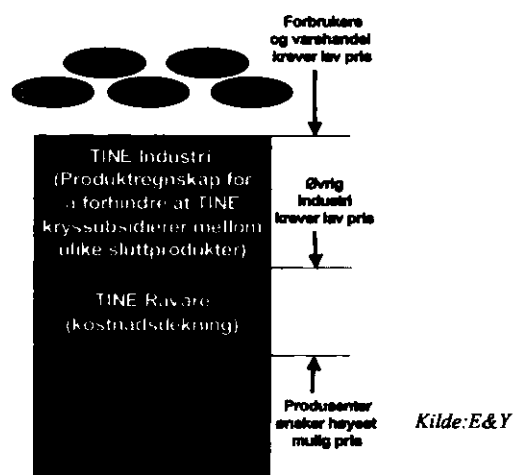
Erfaringen fra tidligere ordninger viser for øvrig at landbruksmyndighetene også her har hatt en tilsvarende positiv holdning til at aktørene gjør som "forutsatt" – en forventning som selvsagt ikke blitt oppfylt, med den konsekvens at alvorlige konkurransemessige skjevheter har oppstått. En del av disse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

Forside - Indhold - Top/Bund - Forrige/Næste"Aftale mellem MD Foods AMBA
og Konkurrentestyrelsen"

Fusion mellem MD Foods AMBA og Kløver Mælk AMBA

Aftale mellem MD Foods AMBA og Konkurrentestyrelsen

Indledning

MD Foods AmbA (herefter "MD Foods") og Kløver Mælk AmbA (herefter "Kløver") har på ekstraordinære repræsentantskabsmøder i de respektive selskaber den 25. marts 1999 besluttet at fusionere med ikrafttrædelse pr. 28. september 1998. Denne fusion er ikke anmeldelsespligtig til Europa-Kommissionen efter forordning 4064/89 som ændret ved forordning 1310/97 (herefter "Fusionskontrolforordningen").

Fusionen er ikke anmeldelsespligtig til de danske myndigheder efter konkurrenceloven, men der er afgivet meddelelse om fusionen i henhold til konkurrencelovens § 12.

Danmark har som medlemsstat i EU adgang til at anmode Kommissionen om at vurdere, om en fusion, som er uden fællesskabsdimension i henhold til Fusionskontrolforordningen, skaber eller styrker en dominerende stilling, som bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt på denne medlemsstats område, jf. Fusionskontrolforordningens art. 22, stk. 3. Henvissningskompetencen er i Danmark henlagt til Erhvervsministeren, der skal foretage henvisning inden en måned fra den dato, hvor Erhvervsministeriet er blevet underrettet om fusionen eller hvor den er blevet gennemført. Fristen løber fra den dato, hvor den første af disse begivenheder finder sted. Kommissionen ved Direktorat B, Merger Task Force har i fax af 30. marts 1999 udtalt, at fristen efter Kommissionens opfattelse udløber en måned fra repræsentantskabernes beslutning den 25. marts 1999.

Konkurrentestyrelsen har foretaget en vurdering af fusionens virkninger på det danske marked (up-stream) for indkøb af uforarbejdet mælk fra mælkeproducenterne og de danske markeder (down-stream) for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost ud fra kriteriet om, hvorvidt fusionen vil skabe eller styrke en dominerende stilling, som bevirker, at en effektiv konkurrence inden for Danmark hæmmes betydeligt. Konkurrentestyrelsen har i den forbindelse foretaget markedsundersøgelser og er nået til det resultat, at fusionen kan skabe eller styrke en dominerende stilling, som bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes betydeligt i Danmark på de relevante markeder. Med henblik på at sikre, at fusionen ikke vil skabe eller styrke en dominerende stilling, som bevirker, at den effektive konkurrence hæmmes på de relevante markeder i Danmark, påtager MD Foods sig de nedenstående forpligtelser på den udtrykkelige betingelse, at Erhvervsministeren og medlemsstaten Danmark ikke benytter sig af sin adgang til at henvise fusionen til Europa-Kommissionen, og at fusionen ikke vurderes af Europa-Kommissionen. Konkurrentestyrelsen tiltræder dette tilsagn med henblik på at løse de konkurrenceretlige problemer på markederne omfattet af denne aftale.

MD Foods erklærer sig indforstået med, at alle, der har eller vil få en retlig interesse i, at MD Foods overholder sine forpligtelser efter nærværende aftale, kan påberåbe sig aftalen direkte over for MD Foods.

I Det danske marked for køb af uforarbejdet mælk fra mælkepro- ducenterne (up-stream)

1. Konkurrentestyrelsen er af den opfattelse, at fusionen vil reducere mælkeproducenternes mulighed for at vælge mellem konkurrerende aftagere (mejerier). Med henblik på at øge mælkeproducenternes fleksibilitet og dermed udnyttelse af alternative aftagere i og udenfor Danmark og dermed sikre, at den fusionerede virksomhed ikke opnår en dominerende stilling, som kan hindre den effektive konkurrence på markedet i Danmark, påtager MD Foods sig

følgende forpligtelse:

Senest 6 måneder fra den 25. april 1999 forpligter MD Foods sig til at ændre vedtægternes 5, stk. 4, fra

Udtræden med lovligt varsel kan kun finde sted ved skriftlig meddelelse, som skal være selskabet i hænde senest 30. september med virkning fra det følgende regnskabsårs udløb

til

Udtræden med lovligt varsel kan kun finde sted, ved skriftlig udmeldelse, som skal være selskabet i hænde senest 31. maj med virkning fra regnskabsårets udløb.

Med henblik på at skabe øget fleksibilitet for mælkeproducenterne og sikre tilførslen af råvarer (mælk) til down-stream markederne forpligter MD Foods sig endvidere til senest 6 måneder fra 25. april 1999 at ændre vedtægternes 6, stk. 1 om leveringspligt fra

Enhver andelshaver har pligt til at levere til selskabet al den mælk, hans sunde køer yder, og som ikke anvendes i egen bedrift til husholdning og opfodring eller til salg ved stalddør, der dog kun må finde sted i det af selskabet tilladte omfang.

til

Enhver andelshaver har pligt til at levere til selskabet al den mælk, hans sunde køer yder, og som ikke anvendes i egen bedrift til husholdning og opfodring eller til salg ved stalddør, der dog kun må finde sted i det af selskabet tilladte omfang. Andelshaverne er dog berettiget til at levere op til 20% af deres mælkeleverance indenfor hver 14.-dages periode til andre end Selskabet. En andelshaver kan med et forudgående skriftligt varsel på 6 uger meddele, at han vil gøre brug af retten til at levere op til 20% af 14-dages leverancen af mælk til andre end Selskabet. Leverancernes fordeling over 14-dages perioden skal aftales mellem andelshaveren, Selskabet og det andet mejeri, således at omkostningerne for parterne minimeres samtidig med, at der opnås en retfærdig fordeling af mælken. For så vidt angår den del af andelshaverens mælkeleverance, som andelshaveren således kan levere til andre end Selskabet, betragtes andelshaveren som ikke-andelshaver. En andelshaver kan med et forudgående varsel på 3 måneder meddele, at han vil ophøre med retten til at levere mælk til andre end Selskabet og dermed genindtræde på normale vilkår som eksklusiv leverandør. Ved genindtræden ligestilles andelshaveren for den relevante mælkemængde med andelshavere, der optages enkeltvis jf. § 3 stk. 1.

2. Med henblik på at sikre åben adgang for alle andelshavere inden for MD Foods' naturlige geografiske område, og som i øvrigt opfylder de generelle betingelser for at blive andelshavere, og med henblik på at sikre, at mælkeproducenter, uanset om de er andelshavere eller ej, kan levere deres mælk til MD Foods, forpligter MD Foods sig senest 6 måneder fra 25. april 1999 til at ændre vedtægternes 3, stk. 1, om optagelse af andelshavere fra

Som andelshaver (medlem) kan optages enhver mælkeproducent i Danmark samt sådanne personer, som uden at levere mælk, er andelshavere, eventuelt som passive medlemmer, i bestående andelsmejerier eller mejeriselskaber. Optagelse kan ske enkeltvis eller kollektivt ved tilslutning af mejerikredse (leverandørkredse, andelsmejerier og mejeriselskaber m.v.).

til

Som andelshaver (medlem) skal optages enhver mælkeproducent, som leverer mælk inden for Selskabets naturlige geografiske område, og som i øvrigt opfylder vedtægternes generelle betingelser for at blive andelshaver samt sådanne personer, som uden at levere mælk er andelshavere, eventuelt som passive medlemmer, i bestående andelsmejerier eller mejeriselskaber. Optagelse kan ske enkeltvis eller kollektivt ved tilslutning af mejerikredse (leverandørkredse, andelsmejerier og mejeriselskaber m.v.). Selskabet er i øvrigt forpligtet til at modtage mælk leveret fra ikke-andelshavere, som leverer mælk inden for Selskabets naturlige geografiske område efter nærmere aftale.

Producenter, der ikke er andelshavere i Selskabet, opnår ikke rettigheder som andelshaver, herunder ret til efterbetaling.

II Markederne for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost i Danmark

1. Konkurrencestyrelsen er i sin markedsundersøgelse nået til det resultat, at fusionen vil kunne reducere den effektive konkurrence på down-stream produktmarkederne for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost bl.a. som følge af, at adgangen til råvaren (uforarbejdet mælk fra producenterne) kan blive begrænset som følge af fusionen. Med henblik på at sikre konkurrence på markederne for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost i Danmark, forpligter MD Foods sig til at sælge uforarbejdet mælk og fløde til andre danske mejerier med henblik på disse mejeriers egen anvendelse til produktion af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost. Endvidere forpligter MD Foods sig til at købe eventuelt uforarbejdet overskudsmælk fra andre danske mejerier på nærmere aftalte vilkår.

MD Foods indgår i dag allerede sådanne mælkeleverancekontrakter på kommerciel basis som i normalt tilfældet er langsigtede kontrakter, der tager højde for sæsonudsvingene i mælkeproduktionen.

Prisen for mælkeleverancer skal tage højde for aftalens løbetid, eventuel opsigelsesadgang og sæsonudsving i mælkeproduktionen på sædvanlige kommercielle vilkår. Afregning skal ske på grundlag af mælkens værdistoffer (fedt- og proteinindhold). Prisen for mælk skal derudover i øvrigt fastsættes som MD Foods' ab ejendom pris inklusive eventuelle særlige tillæg tillagt omkostningsstillæg, der fastsættes nærmere, og et dækningsbidrag på maksimalt 2%, for så vidt angår aftaler om daglige leverancer, der følger sæsonkurven gældende for et mejeriår eller mere. For kortere aftaler kan der aftales en omkostningsbetinget højere pris. Prisen for fløde skal udover hensyntagen til aftalens løbetid, sæsonudsving og eventuel opsigelsesadgang svare til afregningstallet for smør fratrukket smørfremstillingsomkostningerne. For mængder, der ikke er omfattet af faste aftaler, kan der dog, afhængig af markedssituationen, foretages en mængde- eller pristilpasning.

Prisen og øvrige betingelser for MD Foods' køb af overskuds- mælk fra konkurrerende danske mejerier skal aftales på kommercielle ikke-diskriminerende vilkår.

MD Foods er forpligtet til at anvende ikke-diskriminerende grundvilkår i kontrakter med konkurrerende danske mejerier om mælkeleverancer, idet der jf. ovenfor skal tages højde for kontraktens løbetid, kvantum og planlægning i forhold til årsleverance og sæsonudsving i mælkeproduktionen.

Såfremt MD Foods' salg af uforarbejdet mælk overstiger 10% af MD Foods' årlige mælkemængde, tages vilkårene for salg af uforarbejdet mælk op til genforhandling mellem Konkurrencestyrelsen og MD Foods.

2. Konkurrencestyrelsen er i sin vurdering af fusionens virkninger på markederne for salg og produktion af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost i Danmark nået til, at MD Foods ikke må benytte sig af konkurrenceklausuler (forbud mod konkurrerende virksomhed) på de ejendomme, som MD Foods frasælger eller udlejer i fremtiden. Denne forpligtelse vil medføre, at ethvert frasalg af mejeriejendomme fra MD Foods til tredjemand vil tilføre markedet konkurrerende mejerikapacitet. Den mulighed har tidligere været afskåret ved brug af konkurrenceklausuler og forpligtelsen vil derfor være et væsentligt bidrag til at forstærke mulighederne for konkurrerende mejerikapacitet i Danmark på markederne for salg og produktion af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost.

På den baggrund forpligter MD Foods sig til fra og med 1. maj 1999 at afstå fra i kontrakter om salg af ejendomme, hvori der har været drevet eller kan drives mejerivirksomhed til produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost, at indsætte konkurrenceklausuler, der forbyder køber at anvende ejendommen til salg og produktion af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost i Danmark.

3. Konkurrencestyrelsen er i sin vurdering nået til, at en sikring af, at fusionen ikke medfører skadelige virkninger på markedet for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost i Danmark, forudsætter, at MD Foods frasælger mejerikapacitet til at behandle 180 mio. kg. uforarbejdet mælk pr. år.

Mejeriet skal have kapacitet til at behandle 180 mio. kg. uforarbejdet mælk på tidspunktet for overdragelsen af mejeriet til en konkurrent, og det skal i øvrigt være funktionsdygtigt og i god

stand.

4. Konkurrencestyrelsen er i sin vurdering af fusionen nået til, at tredjeparts adgang til MD Foods distributionssystem til distribution af kølevarer vil sikre konkurrencen på markederne for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost i Danmark.

MD Foods skal senest pr. 1. oktober 1999 give konkurrerende mejerier 3. parts adgang til sit distributionsapparat. Adgangen skal ske på åbne og ikke-diskriminerende vilkår.

For at sikre dette, skal der ske en regnskabsmæssig udskillelse af distributionsapparatet. 3. parts adgangen gælder kun for konkurrerende mejeriprodukter af samme kategorier, som MD Foods selv distribuerer.

Adgangen omfatter omlæsning og distribution af færdigeksperederede ordrer til detailhandelen. Der skal anvendes kurant transport-emballage, som kan indgå i MD Foods' distributionssystem, ligesom ordrene skal mærkes og leveres efter MD Foods' anvisninger.

MD har ret til at afvise leverancer til detailforretninger, man ikke i forvejen leverer til med mindre dette kan ske på kommercielle lige vilkår med leverancer af MD's egne varer til tilsvarende detailforretninger. Ligeledes kan MD Foods afvise leverancer, som kræver en væsentlig udvidelse af distributionskapaciteten.

5. Konkurrencestyrelsen er nået til det resultat i sin vurdering af fusionen, at det vil have betydning for andre danske mejeriers muligheder for at konkurrere med det fusionerede selskab, at disse ud over deres egne konsumvarer kan levere et fuldt sortiment til deres kunder på det danske marked.

Med henblik på at sikre konkurrencen på det danske marked for salg og produktion af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost forpligter MD Foods sig senest pr. 1. oktober 1999 til følgende:

MD Foods påtager sig fra og med 1. oktober 1999 en leveringspligt af "standardprodukter" til konkurrenter med henblik på videresalg på det danske marked.

Konkurrenter defineres i denne forbindelse som mejerier i Danmark, der har produktion og salg af konsummælk og fløde, og som selv forestår distribution heraf.

Den nævnte leveringsforpligtelse omfatter følgende standardprodukter:

Yoghurt
Ymer
Creme fraiche
Tykmælk
Smør og
Blandingsprodukter

Forpligtelsen bortfalder i de situationer, hvor den pågældende konkurrent selv producerer eller forhandler et tilsvarende standardprodukt.

Forpligtelsen omfatter ikke MD Foods' mærkevarer men denne begrænsning må ikke være til hinder for MD's opfyldelse af sin leveringspligt af de nævnte produkter.

Levering vil ske på åbne og ikke-diskriminerende vilkår.

6. Med henblik på at sikre konkurrencen på det danske marked for produktion og salg af konsummælk, surmælksprodukter, smør og ost forpligter MD Foods sig til senest pr. 1. oktober 1999, at der indføres en mindretalsbeskyttelse der ikke er ringere end før fusionen i vedtægterne for Mejeriforeningen.

Forside - Indhold - Top/Bund - Forrige/ Næste

Version 1.0 april 1999 - © Konkurrencestyrelsen. Udgivet af Konkurrencestyrelsen, <http://www.ks.dk>