

**TINE BA**

Christian Frederiks plass 6, Postboks 25, 0055 Oslo

Telefon: 22 93 88 00 Telefaks: 22 17 22 99

E-post: firmapost@TINE.no www.TINE.no

Landbruks- og Matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og Matdepartementet	
2005	01883 - 19
8. DES 2005	
LP/SJ/HGU	546.0
Dato:	8. desember 2005
Ref:	lis/Dokument2

Deres ref: 200501883

HØRING - OPPHEVELSE AV ETTERREGNINGSBESTEMMELSEN I PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK OG INNFØRING AV ET KAPITALAVKASTNINGSKRAV RETTET MOT TINE BA

Vi viser til brev av 17. november 2005 hvor Landbruks- og Matdepartementet (LMD) sender opphevelse av etterregningsbestemmelsen i prisutjevningsordningen for melk og innføring av et kapitalavkastningskrav på høring. Vi viser også til møte med statsråden den 3. desember og møte med fagavdelingen med bl.a. ekspedisjonssjef Leif Forsell den 28. november 2005.

1 INNLEDNING OG OPPSUMMERING

TINE har tidligere gitt uttrykk for sine synspunkter både når det gjelder opphevelse av etterkontrollen/ etterregningen og innføring av krav til kapitalavkastning. Enkelte forhold vil likevel bli gjentatt. Konkurransesituasjonen er utgangspunktet både for etterregningen og kravet til kapitalavkastning. Den kunnskapen man til enhver tid har om konkurranseforholdene, må følgelig legges til grunn i utformingen av kontrollregimet. I forbindelse med Konkurransetilsynets granskning av TINEs avtaler med enkelte av dagligvarekjedene har TINE via advokatfirmaet Wiersholm Mellbye og Bech fått utarbeidet eksterne markedsanalyser. Det vises bl.a. til disse analysene nedenfor.

Vi vil innledningsvis også vise til uttalelser som ble gitt i forbindelse med NILF-rapport 2002-5 om Ny markedsordning for melk, og som la grunnlag for ordningen som ble innført i 2004. Markedsordningen for melk har som formål å skape stabilitet og forutsigbarhet i melkeproduksjonen, og NILF vektla at de ulike ordningene skal legge til rette for økt konkurranse på melkesektoren.

Vi påpekte den gang at i arbeidet med å legge til rette for konkurransenøytrale forhold, må vi unngå at hensynet til konkurranseforholdene går på tvers av de landbrukspolitiske målsettingene og formålet med ordningene. TINE påpekte også at det er viktig at meieriindustriens samlede konkurransekraft ikke svekkes samt betydningen av en sterk næringsmiddelindustri. Det må heller ikke etableres løsninger som vanskeliggjør ivaretagelsen av markedsreguleringsoppgavene.

1.1 Etterregningsordningen

TINE er enig med LMD i at det ikke lenger er noe behov for en etterregningsordning i meierisektoren. Årsaken er den nye markedsordningen for melk som skiller mellom råvarehåndteringen (TINE Råvare) og industrivirksomheten i TINE, og at det nå bare fastsettes en målpris på råvaren melk uavhengig av anvendelse.

Gjeldende markedsordning innebærer at landbruksmyndighetene fortsatt skal kontrollere råvarehåndteringen, mens konkurransemyndighetene skal kontrollere industrivirksomheten i denne næringen på samme måte som i andre næringer.

Konkurranseloven av 1. mai 2004 setter generelt forbud mot konkurransebegrensende avtaler og atferd, hvilket innebærer at slik atferd er straffbar. Det må antas at den nye konkurranseeloven gir Konkurransetilsynet bedre mulighet til å gripe inn mot slike avtaler og atferd enn det den tidligere konkurranseeloven ga.

Konkurransetilstandene har også endret seg vesentlig på kort tid. Importen av meierivarer er sterkt økende, hvilket medfører et betydelig konkurransestrykk for TINE.

1.2 Kapitalavkastningskravet

Når det gjelder kapitalavkastningskravet har TINE merknader både til prinsippene som er lagt til grunn og til selve gjennomføringen. Professor i økonomi ved Universitetet i Oslo, Nils-Henrik M. von der Fehr, har bidratt med en prinsipiell analyse av relevante sider ved reguleringen av melkesektoren. Hans notat av 8. desember 2005 er vedlagt.

Konkurransetilstandene og samvirkeorganiseringen brukes som begrunnelse til å innføre en regulering av avkastningen på kapitalen. Vi viser i denne sammenheng at verken konkurranseforholdene eller samvirkeorganiseringen gir grunnlag for å innføre et krav til avkastning på kapitalen. Et slikt krav kan derimot bidra til å vanskeliggjøre oppfyllelsen av melkeprodusentenes inntektsmål som ligger i jordbruksforhandlingene.

Hvis det stilles et bestemt krav om avkastning i industrivirksomheten til TINE, vil det i innebære et tak for råvareprisen. Dette taket kan være lavere enn målprisen, noe det i realiteten også vil være. Desto høyere avkastningskravet settes, desto lavere blir taket og desto mindre blir inntektene fra salget av råmelk.

Dersom aktører opererer eller etablerer seg i ly av en avkastningsregulering av TINE, mister TINEs eiere inntekter i form av avkastning fra den delen av TINEs industrivirksomhet som blir utkonkurrert. Istedenfor å tilfalle produsentene i landbruket, vil disse inntektene havne hos eierne av konkurrerende industrivirksomhet.

TINE har oppfattet at LMD ønsker et krav om kapitalavkastning. Vi forutsetter at det i så fall må være som en overgangsordning, dvs. at det innføres en tidsbegrensning eller spesifisering av hvordan markedsforholdene skal være for at kravet fortsatt skal være gyldig. Så lenge vi eventuelt har et slikt krav må nivået også tilpasses slik at inntektsmålet fastsatt i jordbruksavtalen i størst mulig grad kan nås.

Når det gjelder en eventuell innføring av en avkastningsregulering og hvordan den skal kontrolleres er det helt nødvendig med regelverk og kontrollmekanismer som ikke påfører TINE ekstra kostnader eller konkurransehindre.

LMD har foreslått at det i praksis skal kreves en utbetaling til produsent. Det innebærer at TINEs styre fratras retten og plikten til å disponere hele eller deler av industrivirksomhetens overskudd til beste for bedriften og eierne. En slik rett og plikt påligger styret i TINE og andre bedrifter enten det er et aksjeselskap eller har en annen eierorganisering. Et slikt inngrep er derfor svært vanskelig for TINE å akseptere.

Videre er måten å beregne kapitalavkastningskravet på viktig. LMD har tatt utgangspunktet i en "gjennomsnittlig aktør". Vi er enige i at dette er et godt utgangspunkt. Vi har imidlertid merknader til noen svært alvorlige konsekvenser av beregningen.

Istedenfor å bruke den gjennomsnittlige aktørens gjeldskostnader legger LMD til grunn et nivå på TINEs gjeldskostnader. Dette nivået er urealistisk lavt og medfører et resultat i beregningene som er alt for høyt.

Kravet må beregnes med utgangspunkt i den melken som brukes i TINEs meierivirksomhet, dvs. melk som selges til andre aktører må holdes utenfor.

LMD ber spesielt om at en ordning med differensierte krav til avkastning på kapitalen avhengig av hva melken brukes til kommenteres. Med et differensiert krav til avkastningen på kapitalen beholder vi i realiteten noe som er svært nær dagens ordning med etterkontroll. Denne løsningen er heller ikke i tråd med gjeldende markedsordning for melk. TINE ser derfor på dette som en dårlig løsning i overgangen fra dagens etterkontroll til en ordning hvor landbruksmyndighetene kontrollerer råvarehåndteringen og konkurransemyndighetene kontrollerer industrivirksomheten.

1.3 Ny uavhengig verdifastsettelse av TINE

LMD har foreslått en ny uavhengig verdifastsettelse av TINE med utgangspunkt i melkevirksomheten. TINE kan ikke se grunnlaget for en slik vurdering nå, og kan heller ikke se at LMD har gått gjennom de konsekvenser en ny vurdering kan ha.

Ettersom en uavhengig verdifastsettelse av TINE ikke er en del av et eventuelt krav til avkastning på kapitalen mener vi at en slik beslutning under alle omstendigheter må utsettes. Før det avgjøres om en slik vurdering kan fortas må det vurderes om det er i tråd med gjeldende markedsordning for melk, og de kompromisser som ble inngått i forbindelse med markedsordningen. Videre må mulige konsekvenser av en slik vurdering foretas.

Vi har fått en høringsfrist på 3 uker. Det er ikke tilstrekkelig til å vurdere problemstillinger knyttet til verddivurdering på en grundig og ordentlig måte.

2 ETTERREGNING OG NY MARKEDSORDNING FOR MELK 1. JANUAR 2004

Som det påpekes i høringsbrevet ble det den 1. januar 2004 innført en ny markedsordningen for melk. Den nye ordningen innebar bl.a. etablering av TINE Råvare og endring av målprisfastsettelsen i jordbruksavtalen.

2.1 Etablering av TINE Råvare

TINE Råvare er en enhet i TINE som er administrativt og regnskapsmessig skilt fra TINE for øvrig. Hensikten er å kunne selge råvaren melk til alle aktører i markedsordningen til samme pris, og samtidig gjøre det mulig for landbruksmyndighetene å kontrollere at de samme vilkårene oppnås. TINE Råvares regnskap rapporteres årlig til Statens Landbruksforvaltning. For øvrig er det inngått en avtale mellom TINE Råvare og Statens Landbruksforvaltning om etablering og drift av TINE Råvare som også kontrolleres av

Statens Landbruksforvaltning. TINEs revisor foretar en selvstendig revidering av TINE Råvares regnskap.

Etableringen, driftingen og kontrollen med TINE Råvare gir med andre ord sikkerhet for at alle aktører i markedsordningen for melk får kjøpt melk til de samme betingelser, enten det er et TINE-selskap eller et annet selskap. Dette rapporteres jevnlig til Statens landbruksforvaltning. Statens Landbruksforvaltning fastsetter hvem som er aktører i markedsordningen for melk.

Kontrollen av TINE Råvare består i korte trekk av:

- En kontroll av at alle aktører betaler samme pris for råvaren til ethvert tidspunkt og
- En kontroll av at kostnadene som ligger i TINE Råvare utelukkende er knyttet til råvarehåndteringen.

2.2 Målprisen

Tidligere ble det i jordbruksavtalen fastsatt en rekke målpriser på råvaren melk avhengig av hva den skulle brukes til. Dertil ble det fastsatt tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen. Både avgifter/tilskudd og målprisene ble fastsatt med utgangspunkt i forventet markedspris. Fra 2000 har vi i ettertid hatt en kontroll av om råvareprisene faktisk ble oppnådd. I etterkontrollen tas det utgangspunkt i oppnådde markedspriser, kostnader med mer trekkes fra, og en kommer fram til oppnådd råvarepris.

I gjeldende markedsordning fastsettes kun én målpris på råvaren uavhengig av anvendelse. I tillegg fastsettes det avgifter og tilskudd i prisutjevningsordningen. Det er viktig at avgiftene og tilskuddene fastsettes slik at de reflekterer de priser det er mulig å oppnå i de ulike markedene. Ellers vil det ikke være mulig for TINE Råvare å fastsette kun en råvarepris som reflekterer kjøpernes betalingsvillighet.

Med fastsettelse av kun en råvarepris uavhengig av anvendelse er det mulig å skille råvarehåndteringen fra industrivirksomheten i TINE og dermed også operere med separate kontrollordninger. I gjeldende markedsordning er det naturlig at landbruksmyndighetene kontrollerer TINE Råvare og at konkurransemyndighetene kontrollerer TINEs industrivirksomhet.

2.3 Behovet for etterregning

Som det følger av ovennevnte er TINE enig med LMD i at etterregningen har mistet sin funksjon. TINEs industrivirksomhet kan kontrolleres av konkurransemyndighetene på samme måte som det gjøres for store aktører i andre markeder.

På side 3 i høringsnotatet viser departementet til at i forbindelse med overgangen til ny markedsordning gjorde Konkurransetilsynet oppmerksom på at:

"det er tvilsomt at tilsynet etter gjeldende konkurranselov har hjemmel til å foreta etterregning eller andre tiltak som fullt ut kan erstatte gjeldende kontroll. Etter konkurranseloven § 3-10 kan imidlertid tilsynet gripe inn mot konkurransekadelig atferd. Per i dag må derfor eventuelle tiltak som skal iverksettes av Konkurransetilsynet være hjemlet i konkurranseloven. Det bemerkes imidlertid at det skal foretas endringer i konkurranseloven som kan komme til å innebære innskjerping i forhold til det som følger

av gjeldende lov. Forhold som i dag er lovlige vil kunne bli forbudt etter at disse endringene er trådt i kraft".

Fra 1. mai 2004 har vi hatt en ny konkurranselov som forbyr forhold som tidligere var lovlige, jfr. Konkurransetilsynets uttalelse. Forhold som tidligere var lov, men som tilsynet ville grepet inn mot etter den tidligere lovens § 3-10 er i dag forbudt etter konkurranselovens §§ 10 og 11.

Konkurranseloven § 10 setter forbud mot konkurransebegrensende avtaler og § 11 setter forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Forbudene har generell karakter og overtredelser kan sanksjoneres.

Den nye konkurranseloven innebærer mao. at forhold som begrenser konkurransen i et marked er forbudt. Det må derfor legges til grunn at Konkurransetilsynets mulighet til å hindre konkurranseskadelig atferd er svært god.

2.4 Konklusjon etterregning

TINE er enig med LMD i at det ikke lenger er noe behov for en etterregningsordning i meierisektoren. Årsaken er den nye markedsordningen for melk som skiller mellom råvarehåndteringen (TINE Råvare) og industrivirksomheten i TINE, og at det nå bare fastsettes en målpris på råvaren melk uavhengig av anvendelse.

Gjeldende markedsordning innebærer at landbruksmyndighetene fortsatt skal kontrollere råvarehåndteringen, mens konkurransemyndighetene skal kontrollere industrivirksomheten i denne næringen på samme måte som i andre næringer.

Konkurranseloven av 1. mai 2004 setter generelt forbud mot konkurransebegrensende avtaler og atferd. Dvs. at slik atferd er straffbar. Det må antas at den nye konkurranseloven gir Konkurransetilsynet bedre mulighet til å gripe inn mot slike avtaler og atferd enn det den tidligere konkurranseloven ga.

3 KAPITALAVKASTNINGSKRAVET - PRINSIPPET

I statens tilbud til jordbruksforhandlingene 2005 på side 67 er det et avsnitt om konkurransemessig oppfølging. Der heter det bl.a.:

"Fra 01.01.2006 overvåker Konkurransetilsynet meierisektoren ut fra konkurranselovens bestemmelser, om nødvendig med etterkontroll. Det innføres videre et normert egenkapitalavkastningskrav i TINEs videreforedling fra 01.01.2006. Dette kravet fastsettes i egen forskrift av landbruksmyndighetene".

I protokollen fra sluttmøtet for jordbruksforhandlingene den 13. mai 2005 framgår det at det skal settes et slikt krav til kapitalavkastning.

Det fremgår av statens tilbud til jordbruksforhandlingene at det er konkurransesituasjonen som er bakgrunnen for innføring av et krav til kapitalavkastning. Det fremgår også i høringsbrevet av 17. november 2005 hvor det bl.a. heter at: *"Selv om det, sett fra en ren landbrukspolitisk synsvinkel, ikke er behov for særlige ordninger rettet mot foredlingsindustrien, ble det i forbindelse med årets jordbruksoppgjør lagt til grunn at det skal innføres en ordning der det fastsettes et samlet kapitalavkastningskrav rettet mot TINE Industri sin melkebaserte virksomhet. Dette har sin årsak i at*

konkurransesituasjonen i meierimarkedet fortsatt vurderes som begrenset, i tillegg til at TINE som samvirke vil kunne forvalte kapitalen på en annen måte enn aksjeselskaper”.

TINE legger til grunn at det er konkurransesituasjonen som er avgjørende, og ikke selskapsformen. Fordi selskapsformen er omtalt ser vi imidlertid grunn til å kommentere den først.

3.1 Selskapsformen

Det er ikke klart for TINE hva som menes med at TINE som samvirke vil kunne forvalte kapitalen på en annen måte enn aksjeselskaper. Vi ser for oss to mulige forklaringer.

3.1.1 Spredt eierskap

Samvirkeselskaper har i enkelte tilfeller mange eiere. Ifølge økonomisk teori kan spredt eierskap medføre at et selskap i for stor grad blir styrt av administrasjonen, slik at målene som i praksis søkes nådd er administrasjonens og ikke eiernes. Dette skyldes at kostnadene ved å engasjere seg for å få gjennomslag for synspunkter blir for stort i forhold til gevinsten for hver enkelt eier. Dette forholdet har imidlertid ikke noe med selskapsformen som sådan å gjøre, og kan for så vidt like gjerne opptre i forbindelse med andre selskapsformer, herunder aksjeselskaper.

Organiseringen av eierskapet kan imidlertid bidra til å utligne betydningen av spredt eierskap. Vi vil nevne tre forhold som er særlig relevante for TINEs del.

- TINEs eiere har i betydelig grad sammenfallende interesser, hvilket betyr at melkeprodusenter i stor grad vil stå sammen og gi uttrykk for de samme holdinger og verdier overfor administrasjonen. Muligheten for å nå landbrukspolitikkenes inntektsmål er svært viktig i denne sammenheng
- Tillitsverv er lønnet, hvilket øker gevinsten ved å engasjere seg
- Eierne er organisert på en måte som gjør det enkelt å fremme sine synspunkter og få gjennomslag. TINE eierorganisering omtales nærmere nedenfor.

TINEs eierorganisering

Alle TINEs eiere er organisert i ca 280 produsentlag. Hvert produsentlag har mellom 20 og 200 medlemmer i et geografisk område. Hvor stort et produsentlag skal være bestemmer produsentene selv. Hvert produsentlag har minst to møter i året. Et av møtene skal være på våren før TINE BAs årsmøte. Saker som skal behandles er bl.a. regnskap, drift og årsmøtet.

Produsentlagene velger utsendinger til årsmøtet. Det skal være en person pr. 150 eiere. Det innebærer at mindre produsentlag samarbeider om valg av utsending.

Årsmøtet godkjenner årsmelding og regnskap samt velger TINE BAs styre (konsernstyret).

Rådet er et rådgivende organ for styret. Rådet består av 20 eiere valgt av årsmøtet og 10 ansattvalgte. Rådet har to faste årlige møter.

Kontrollkomitéen har 3 medlemmer og 2 varamedlemmer og velges av årsmøtet. Kontrollkomitéens oppgave er å påse at styret arbeider i tråd med vedtekter og rammer.

TINE BA har bl.a. de fem datterselskapene TINE Meieriet Øst BA, TINE Meieriet Vest BA, TINE Meieriet Sør BA, TINE Meieriet Nord BA og TINE Midt Norge BA. Produsentlagene i

hvert område velger representanter til regionmøter i de fem regionene. Hvert regionmøte skal ha minst et møte i året. Som regel har de to møter. Overfor sentral valgkomité innstiller regionmøtene representanter til konsernstyret. Konsernstyret velges av årsmøtet. Det innstilles også representanter til regionstyrene. Styret i TINE BA er generalforsamling for styrene i datterselskapene og oppnevner disse styrene.

Produsentlagene har en viktig rolle i TINE BAs prosesser, og brukes som høringsinstanser i saker som er viktige for driften. De hadde for eksempel en viktig rolle i forbindelse med konserndannelsen. Fra og med 1. januar 2006 endres priskurvene for melk for å stimulere bedre til en jevn produksjon over året på landsbasis. Også i denne prosessen har produsentlagene hatt en viktig rolle.

Organiseringen av TINEs eiere er også beskrevet i vedtektene, som er lagt ved. Organiseringen innebærer at eierne har kontroll med selskapet, som dermed ikke kan sies å være styrt av administrasjonen på grunn av spredt eierskap.

Oppsummeringsvis kan det sies at spredt eierskap kan ha uheldige konsekvenser for ressursutnyttelsen i det enkelte selskap hvis man ikke har en organisasjonsstruktur som motvirker slike konsekvenser. Organiseringen av TINEs eiere fungerer som en slik motvekt. Slik vi ser det kan derfor den spredte eierformen ikke være årsaken til uttalelsen om at TINE som samvirke vil kunne forvalte kapitalen på en annen måte enn aksjeselskaper.

3.1.2 Samvirkets målsetninger

En alternativ forklaring på at samvirket kan forvalte kapitalen på en annen måte enn aksjeselskaper ligger i samvirkets målsetninger. Organisasjonsformen er valgt av TINEs eiere, og i organiseringen har en rettferdig ivaretagelse av alle medlemmenes interesser hatt betydelig oppmerksomhet. Organisasjonsformen bidrar også til å sikre stabilt norsk eierskap.

Meierisektoren i Norge har vært, og er, en sektor som i betydelig grad er regulert gjennom Jordbruksoppgjøret, lover og forskrifter. Meierisamvirket har spilt en viktig rolle i reguleringen av sektoren og har i mange år vært en stor aktør i de markedene vi opererer i. Å sørge for et tilstrekkelig utkomme for melkeprodusentene gjennom sikker avsetning for melken, målprisopptak, geografisk utjevning mellom produsentene, samt levering av meieriprodukter til hele landet er viktige hensyn bak markedsreguleringen. Andre hensyn har også kommet til senere, som forsyningsplikten til andre meieriaktører.

Samvirkeorganiseringen har vært og er viktig for å kunne bruke meierisamvirket effektivt i markedsreguleringen. Samvirkeformen innebærer at TINE arbeider for helheten, nemlig å sørge for så god melkepris til eierne som mulig, og ikke for ensidig profittmaksimering i industrien.

TINEs viktigste mål er å sikre omsetning av all melk eierne produserer til en så god pris som mulig. Melkeprodusentenes inntekt kommer derfor delvis fra salg av råmelk til TINE og aktører TINE selger melka videre til, og delvis fra TINEs meieribaserte industrivirksomhet. Hvis andre aktører er mer effektive enn TINE vil de kunne presse prisene på industriprodukter så langt ned at TINE Råvare må sette ned råvareprisen i neste omgang. Det er ikke hensiktsmessig for TINEs eiere. Istedenfor å konkurrere med mer effektive aktører på pris er det mer lønnsomt for TINEs eiere å alltid selge melka til den aktøren som best kan utnytte råvaren i markedet. På den måten kan en så god

råvarepris som mulig oppnås. I dette ligger det også at samvirkeformen i seg selv ikke innebærer et hinder for TINEs konkurrenter. Dette er også kommentert i vedlagte notat fra Nils-Henrik M. von der Fehr, professor ved økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

3.1.3 Konklusjon selskapsformen

På bakgrunn av ovennevnte fremgår det at det ikke er noe ved selve selskapsformen som tilsier en konkurransebegrensning eller noen annen begrunnelse for å stille et avkastningskrav til TINEs virksomhet.

Eierskapet i TINE er spredt, men betydningen av spredningen oppheves av strukturen i de eiervalgte organer. Spredt eierskap forekommer for øvrig også i andre selskapsformer, herunder aksjeselskaper. Selskapsformen bidrar til å ivareta de viktige hensynene for TINE, inkludert en så høy pris for melken som mulig uavhengig av hva den brukes til og den geografiske utjevningen. Dette er i tråd med de landbrukspolitiske målsetningene.

3.2 Landbrukspolitikkens inntektsmål

Enhver bedrifts markedstilpasning påvirkes av de gjeldende rammebetingelser. Meierisektoren er en svært regulert næring, og reguleringen omfatter bl.a. råvareprisen.

Et landbrukspolitisk mål er å sikre melkeprodusentenes inntektsgrunnlag. Virkemidlene er bl.a. direkte overføringer og regulering av råvareprisen (målpris). Prisdifferensiering etter anvendelse (prisutjevningsordningen), markedsregulering, kvoter og importvern er ordninger som bidrar til at det er mulig å oppnå råvareprisen.

De direkte overføringene og målprisen fastsettes i jordbruksavtalen og er til sammen en svært viktig indikator på hvilket inntektsnivå melkeprodusentene kan forvente i perioden avtalen er inngått for.

Det er grenser for hvor høye priser det er mulig å ta i markedene der meieriprodukter omsettes. Konkurransesituasjonen og kjøpermakten viser at det ikke er mulig å sette priser som i særlig grad overstiger målpris og kostnader knyttet til produksjonen. Tidligere har det vært mulig å dekke kostnadsøkninger i industrien gjennom prisøkninger. Slik konkurransen i markedet i dag fungerer er dette svært vanskelig.

Et bestemt krav om avkastning i industrivirksomheten til TINE, vil innebære et tak for råvareprisen. Dette taket kan, og vil i realiteten også være lavere enn målprisen. Desto høyere avkastningskravet settes, desto lavere blir taket og desto mindre blir inntektene fra salget av råmelk.

Dersom aktører opererer eller etablerer seg i ly av en avkastningsregulering av TINE, mister TINEs eiere inntekter i form av avkastning fra den delen av TINEs industrivirksomhet som blir utkonkurrert. Istedenfor å tilfalle produsentene i landbruket, vil disse inntektene havne hos eierne av konkurrerende industrivirksomhet.

Dette inntektstapet kunne kompenseres dersom råvareprisen ble justert opp i takt med at marginene i industrivirksomheten konkurreres ned. Et avkastningskrav for TINEs industrivirksomhet vil imidlertid forhindre en slik regulering.

Et krav til avkastning på kapitalen i TINEs industrivirksomhet vil med andre ord føre til at det blir vanskeligere å oppnå landbrukspolitikkenes inntektsmål. Ettersom andre aktørers plass i markedet vokser vil det også bli stadig vanskeligere å nå inntektsmålet.

Som det framgår over er det naturlig at landbrukspolitikkenes inntektsmål og regulering av råvareprisen er av betydning for hvilket krav til avkastning på kapitalen eierne setter til industrien. For å nå inntektsmålet, som også er landbrukspolitisk fastsatt, er det naturlig at målprisen tas ut før det vurderes å kreve avkastning på kapitalen i industrien i tillegg.

Hvis det skal være mulig å oppnå landbrukspolitikkenes inntektsmål og samtidig ha et kapitalavkastningskrav for TINEs virksomhet, må det være mulig å justere avkastningskravet i takt med den aktuelle konkurransesituasjonen. Det er i TINEs eieres interesse at TINE selger melk til mer effektive konkurrenter, fordi dette gir mulighet for å holde et høyt råvareprisnivå/øke råvareprisen hvis mulig.

Ved en nedjustering av kapitalavkastningskravet i industrivirksomheten som følge av en velfungerende konkurranse vil melkeprodusentene få en del av den oppnådde gevinsten gjennom bedre avsetningsmuligheter for melken. På den måten vil man både ha konkurranse og sikre landbrukspolitikkenes inntektsmål. Et rigid avkastningskrav vil forhindre at melkeprodusentene får del i gevinstene ved en effektivisering av meierivirksomheten, som ikke bare må anses som urimelig, men også i konflikt med landbrukspolitikken.

Vi har også bedt professor Nils-Henrik M. von der Fehr vurdere denne problemstillingen. Han viser i vedlagte notat at det som regel er en konflikt mellom landbrukspolitikkenes inntektsmål og konkurransepolitikkenes mål om effisiens i ressursutnyttelsen. På side 8 i von der Fehrs notat heter det bl.a.:

"Selv om det ikke uten videre er klart hvilken vekt de forskjellige politiske målsetningene har eller skal ha, virker det rimelig å legge til grunn at hensynet til melkeprodusentenes inntekter skal tillegges vekt. Isåfall er det optimalt med differensierte betingelser, ikke bare mellom ulike anvendelser og mellom innenlandske og utenlandske produsenter, men også mellom forskjellige innenlandske produsenter på videreforedlingsleddet. Spesielt kan det være optimalt å differensiere markedsbetingelsene mellom videreforedlingsvirksomhet som eies av melkeprodusentene selv og annen slik virksomhet".

En konflikt mellom konkurransepolitiske og landbrukspolitiske mål vil imidlertid ikke si at konkurranse må velges helt bort. Hvis landbrukspolitikkenes inntektsmål skal tillegges vekt er det nødvendig å akseptere at konkurransen kan fungere på en måte som er i overensstemmelse med at melkeprodusentene får del i gevinstene ved større konkurranse og effektivitet i videreforedlingen av melken. Etter TINEs vurdering vil dette best skje uten forhåndsreguleringer.

Dette er også i tråd med intensjonene bak ny markedsordning for melk som ble implementert 1. januar 2004.

I møte mellom LMD og TINE den 28. november uttrykte LMD at de ønsker å finne en balanse mellom landbrukspolitikken, herunder inntektsmålet og konkurransepolitikken. Slik vi ser det har vi i dag en slik balanse og vil fortsatt ha det etter en oppheving av etterregningen.

På side 13 i sitt notat sier von der Fehr følgende:

"Det er verdt å legge merke til at det ikke nødvendigvis er noen konflikt mellom inntektsmålet og et mål om konkurranse som sådan – det er konkurranse på like vilkår som ikke er forenlig med inntektsmålet. Sålenge konkurranse i meierisektoren bidrar til å øke melkeprodusentenes inntekter – herunder ved å bidra til en generell effektivisering i sektoren – oppfyller det både inntektsmålet og konkurransemålet. Det er først i det øyeblikk at konkurransen drives så langt at det går utover melkeprodusentenes inntekter – herunder deres inntekter fra foredlingsvirksomheten – at det oppstår en konflikt. Som eksemplene viser, vil konkurranse på like vilkår kunne innebære at inntektsmålet neglisjeres. Dersom inntektsmålet skal tillegges vekt, må det derfor generelt sett innebære at man avviker fra kravet om konkurranse på like vilkår".

I sin konklusjon sier von der Fehr følgende:

"Det nye reguleringsregimet for melk synes ikke uten videre i overensstemmelse med de grunnleggende mål for sektoren, herunder målet om å sikre melkeprodusentenes inntekter. Det gjelder spesielt utformingen av virkemidlene som skal gi "konkurranse på like vilkår".

Man kan heller ikke uten videre analysere TINEs incitamenter utfra standard teori for dominerende markedsaktører, herunder aktører som kontrollerer en essensiell innsatsfaktor (i dette tilfellet råmelk). TINEs incitamenter er blant annet bestemt av ansvaret for å påse at all melk finner sin anvendelse. Man må også ta hensyn til at TINEs virksomhet inngår i en større sammenheng, der resultatet for eierne i stor grad bestemmes gjennom forhandlingene med staten".

3.3 Konkurransesituasjonen

Som det fremgår av høringsbrevet mener LMD at konkurransesituasjonen er hovedårsaken til å innføre et kapitalavkastningskrav. Det antas at konkurransesituasjonen er begrenset og at det må legges et generelt press på TINE for å hensynta kapitalkostnader ved fastsetting av ferdigvareprisene.

Et slikt press kan være heldig for konkurransesituasjonen, men det motarbeider samtidig de landbrukspolitiske virkemidlene, jfr. avsnitt 3.2. Det kommenteres ikke ytterligere i dette avsnittet.

Ved innføring og bruk av et virkemiddel som skal bidra til en velfungerende konkurransesituasjon er det nødvendig å vurdere behovet. TINE antar at LMD i denne sammenheng har lagt vurderinger Konkurransetilsynet har foretatt i ulike sammenhenger til grunn.

TINE er aktør i flere markeder. I varierende grad er det sannsynlig at konkurranseforholdene i markedene påvirkes av et krav til avkastning på kapitalen, selvfølgelig avhengig av hvordan kravet formuleres. Nedenfor omtales markedene hvor flytende meieriprodukter og ost omsettes. Vi omtaler spesielt flytende produkter og ost fordi de til sammen representerer 80 % av TINEs omsetning.

I forbindelse med at Konkurransetilsynet har varslet TINE om et overtredelsesgebyr på 45 millioner kroner har advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye og Bech, på vegne av TINE,

fått utarbeidet vurderinger av hvilke markeder drikkemelk, hvitost og brunost inngår i. Analyseselskapet Copenhagen Economics har utført analysen.

Copenhagen Economics er et uavhengig, nordisk konsultentselskap med virksomhet innen økonomisk analyse og med base i København. Copenhagen Economics har særlig ekspertise innen konkurranseøkonomi, reguleringer og incentiver. De har stor erfaring innenfor matvarer, byggevirksomhet, energi, detaljhandel, engroshandel, transport, tele og industri. Copenhagen Economics har blant annet hatt oppdrag for danske, svenske og norske virksomheter i konkurransesaker, samt for nordiske og europeiske myndigheter, herunder EU-kommisjonen.

Ytterligere informasjon finnes på www.copenhagenEconomics.com.

Også Nils-Henrik M. von der Fehr, professor ved økonomisk institutt, Universitetet i Oslo og Dag Morten Dalen, professor i økonomi på BI har kommet med innspill i analysen av konkurransen i markedet ost inngår.

3.3.1 Om konkurranseanalysen

For å kunne vurdere konkurransesituasjonen og hvilket behov det er for å kontrollere et marked eller en aktør, er det nødvendig å vurdere i hvilken grad en aktør har en dominerende stilling i et marked. Å være en betydelig markedsaktør, er ikke uten videre det samme som å være dominerende i *konkurranserettslig forstand*. Konkurranserettslig dominans bygger på en grundig analyse av det såkalte relevante marked, samt av faktiske og potensielle konkurranseforhold, kjøpermakt, rammebetingelser etc.

Avgrensningen av det relevante marked har en produktmessig og en geografisk dimensjon. Avgrensningen avhenger av i hvilken grad forbrukerne ser på ulike produkter i ulike områder som substitutter. Hvis forbrukerne for eksempel oppfatter lettmelk og appelsinjuice som nære substitutter, så er det produkter i det samme relevante marked. Det relevante geografiske marked er det området kundene kan gjøre sine innkjøp i. Dvs. at hvis handelen kan kjøpe lettmelk og juice i Norge, så er Norge det relevante geografiske marked. Hvis lettmelk og juice kan kjøpes i flere land, så er det relevante marked større enn Norge.

I arbeidet med markedsavgrensninger tas det gjerne utgangspunkt i den såkalte SSNIP-testen, som foreskrevet av EU-kommisjonen og Eftas overvåkningsorgan. SSNIP-testen definerer det relevante marked som det minste markedet hvor det lønner seg for en hypotetisk monopolist å heve prisen med 5 – 10 %. SSNIP-testen er ikke en test i vanlig forstand, men snarere et tankeskjema for å vurdere markedsavgrensning.

På et generelt plan påpeker Copenhagen Economics at Konkurransetilsynets markedsavgrensning er basert på skjønn, og ikke på empiri eller markedsundersøkelser. Dette gir mulighet for å avgrense markedene feil. Bruk av avgrensninger som svarer til andre nordiske konkurransemyndigheters markedsavgrensning, kan redusere sannsynligheten for feil. Andre nordiske konkurransemyndigheters markedsavgrensninger er imidlertid også basert på skjønn. Sannsynligheten for at markedsavgrensningen er feil, reduseres derfor ikke nevneverdig.

Copenhagen Economics har basert sin analyse på forbrukernes faktiske valg, forbrukerundersøkelser, dagligvarehandelens oppfatning, TINEs markedsovervåkning og en empirisk analyse.

3.3.2 Flytende produkter

Copenhagen Economics kommer til at det er et eget relevant produktmarked for drikkemelk, og at det geografiske markedet er Norge. Dvs. at aktørene i dette markedet er TINE og Q-meieriene. Det blir dermed relevant å vurdere hvilken effekt et krav til avkastning på kapitalen har for konkurransen mellom TINE og Q-meieriene.

Q-meieriene baserer sin virksomhet på leveranser fra "egne" melkeprodusenter. Isolert sett er prisen på melkeråvaren fra TINE dermed ikke av betydning for Q-meierienes konkurransesituasjon. Det som derimot er av stor betydning for Q-meieriene er TINES samlede utbetaling til produsent og TINES priser i markedet.

TINES samlede utbetaling til produsenter pr. liter melk er hva Q-meieriene konkurrerer mot ved kjøp av melk. Hvor stor del av prisen til produsent som er avkastning på kapitalen i industrien og hvor stor del som er råvarepris er imidlertid uten betydning ettersom det er den samlede utbetalingen til produsent som er en konkurranseparameter. Differansen mellom total utbetaling til produsent og markedspriser angir hvilket rom de har i markedet.

Situasjonen vil bli annerledes hvis Q-meieriene går over til å basere sin produksjon på leveranser fra TINE. Q-meierienes behov for å både kunne konkurrere med TINE om melkeprodusentene og betale en kapitalavkastning til sine eiere er for øvrig ivaretatt i prisutjevningsordningen.

Differansen mellom prisen på norsk drikkemelk og prisen det er mulig å importere drikkemelk for (dvs. EU-pris+toll) er bare 1 krone/liter. Dvs. at det skal svært lite til for å gjøre import av drikkemelk lønnsomt.

Når det gjelder andre flytende meieriprodukter, som yoghurt, er importmulighetene allerede i dag svært gode. Importen forventes også å øke vesentlig de nærmeste årene.

Det er med andre ord ikke nødvendig å innføre et krav til avkastning på TINES kapital av hensyn til konkurransen i markedene hvor flytende meieriprodukter inngår. Konkurransetrykket ivaretas som følge av gode importmuligheter. For øvrig bør det vurderes å endre særordninger i prisutjevningsordningen i lys av endrede konkurranseforhold og mer import.

3.3.3 Ost

Copenhagen Economics kommer til at det relevante produktmarked hvor ost inngår er et påleggsmarked. Enda viktigere for konkurranseanalysen er imidlertid deres konklusjon om at importmulighetene er så gode at det relevante geografiske marked er større enn Norge. Det vil si at aktørene i markedet også består av utenlandske produsenter, som baserer sin virksomhet på melk som ikke er norsk.

TINE vurderer det også dit hen at kjøpermakten er så sterk og at mulighetene for å etablere seg med produksjon av ost i Norge er så god at TINE ikke kan sies å være en dominerende aktør i konkurranserettlig forstand under noen omstendighet.

Disse forholdene tilsier at det ikke finnes et konkurransemessig behov for å innføre et kapitalavkastningskrav med hensyn til konkurransen i markedet ost omsettes.

3.4 Hensikten med et kapitalavkastningskrav

Hensikten med et krav til kapitalavkastning må være å sikre at aktører som er minst like effektive som TINE har mulighet til å etablere seg i markedet. Dette mener vi i utgangspunktet er sikret, jfr. konkurranseforholdene beskrevet over, særlig økningen i import. Det foreligger derfor ikke et behov for et kapitalavkastningskrav.

TINE har oppfattet at LMD ønsker et krav om kapitalavkastning, og ser at følgende kan være en begrunnelse:

- Som en overgang fra etterkontrollen til en situasjon hvor landbruksmyndighetene kontrollerer råvarevirksomheten og konkurransemyndighetene kontrollerer industrivirksomheten
- Til Konkurransetilsynet har ferdigstilt sin analyse i forbindelse med ovennevnte varsel om overtredelsesgebyr til TINE.

På den annen side synes det underlig å erstatte en overgangsordning med en ny overgangsordning all den tid etterkontrollen i 2004 og 2005 har vært en overgangsordning.

I den grad man skal ha en slik midlertidig løsning må det fastsettes hva som skal til for å oppheve ordningen. Enten i form av en tidsbegrensning eller spesifisering av hvordan markedsforholdene skal være for at kravet skal være gyldig. Så lenge vi eventuelt har et slikt krav må nivået også tilpasses slik at inntektsmålet fastsatt i jordbruksavtalen i størst mulig grad kan nås.

I perioden hvor vi har et krav til kapitalavkastning er fastsettelse av nivå svært viktig, ettersom hensikten er å sikre at aktører som er minst like effektive som TINE kan etablere seg. Hvis kravet settes for høyt gis det rom for at aktører som er mindre effektive enn TINE kan etablere seg og finne en plass i markedet. Det er uheldig både for konkurransen og forbrukerne. Som nevnt i avnitt 3.2 er kapitalavkastningskravet i det hele tatt uheldig for landbrukspolitikken inntektsmål. En situasjon med et for høyt krav forverrer situasjonen ytterligere.

3.5 Konklusjon kapitalavkastning – prinsippet

LMDs bakgrunn for å formalisere et kapitalavkastningskrav begrunnes i konkurranseforholdene og i at TINE som samvirke vil kunne forvalte kapitalen på en annen måte enn aksjeselskaper. Vi viser at forutsetningen om at TINE er en dominerende aktør i ostemarkedet er feil. Vi viser også at et kapitalavkastningskrav vil være uten betydning for konkurransen i markedene for flytende meieriprodukter. På denne bakgrunn finnes det ingen konkurransemessig begrunnelse for å innføre et krav om kapitalavkastning. Vi viser også at en fremsettelse av et kapitalavkastningskrav fra eiernes side er uavhengig av om bedriften er samvirkeorganisert eller organisert på annet vis, som for eksempel et aksjeselskap.

Reguleringen av sektoren er imidlertid av betydning. Et offentlig framsatt krav til kapitalavkastning gjør det vanskeligere å nå inntektsmålet i jordbruksavtalen. Dagens situasjon tilsier imidlertid at det er mulig å beholde inntektsmålet og samtidig ha konkurranse med den reguleringen vi har i dag.

Hvis LMD ønsker et krav om kapitalavkastning som en overgangsordning i det etterregningen oppheves må kravet være tidsbegrenset, eventuelt må det være klare

betingelser for hvordan konkurransesituasjonen skal være for at kravet skal kunne være gyldig. Det er også svært viktig med presisjon i fastsettelse av nivået på avkastningskravet. Hvis et krav settes for høyt gis det rom for at aktører som er mindre effektive enn TINE kan etablere seg og finne en plass i markedet. Det er uheldig både for melkeprodusentene, konkurransen og forbrukerne.

4 DIFFERENSIERING AV KAPITALAVKASTNINGSKRAVET

LMD fremsetter et alternativ med tre nivåer på kapitalavkastningen avhengig av melkeanvendelse. Hensikten er at TINE da i større grad vil ta hensyn til kapitalintensiteten ved produksjon av ulike meierivarer. Beregningsmessig vil et slikt system ha mange likhetstrekk med dagens etterkontroll. Departementet ser for seg at ved manglende oppfyllelse av avkastningskravet for en gruppe kan styringsprisen ut fra en veid avkastning settes ned i neste periode, eventuelt at kravet for gruppen settes tilsvarende høyere i neste periode.

TINE er enig med departementet i at en slik løsning vil ha svært mange likhetstrekk med dagens etterkontrollordning. Derfor vil den heller ikke være i tråd med gjeldende markedsordning, og uakseptabel som en fremtidig løsning.

Departementet mener også at en slik ordning kan avsløre eventuell kryssubsidiering mellom produktkategorier.

Kryssubsidiering som er til skade for konkurransen er forbudt etter konkurranseloven § 11. Vi legger til grunn at LMD ikke mistenker TINE for å ville krysssubsidiere, ettersom en slik mistanke forutsetter at departementet mener at TINE har til hensikt å opptre i strid med konkurranseloven. For øvrig forvalter Konkurransetilsynet konkurranseloven. Vi ser derfor ingen grunn til at departementet skal innføre en kontroll av konkurransen på denne måten i tillegg til den kontrollen Konkurransetilsynet utfører.

TINE er kjent med at ECON på oppdrag for Konkurransetilsynet har foretatt en vurdering av hvordan tilsynet kan kontrollere konkurransen i markedene hvor meieriprodukter inngår. ECON har avlevert sin rapport til tilsynet. Vi har imidlertid ikke kjennskap til innholdet i rapporten, eller hvordan tilsynet vil følge den opp.

Ved gjennomføring av et differensiert kapitalavkastningskrav mener departementet at en reaksjonsform hvis kravet ikke oppnås i en gruppe kan være en økning av kravet i neste periode. Det kan legges til grunn at en slik reaksjon ofte vil innebære et krav som er så høyt at aktører som er mindre effektive enn TINE vil kunne etablere seg, hvilket kan medføre en markedsløsning som er uheldig for melkeprodusentene, konkurransen og for forbrukerne.

Med et differensiert krav til avkastningen på kapitalen opprettholder vi i realiteten dagens ordning med etterkontroll. Denne løsningen er heller ikke i tråd med gjeldende markedsordning for melk. TINE ser derfor ikke på dette som en god løsning i overgangen fra dagens etterkontroll til en ordning hvor landbruksmyndighetene kontrollerer råvarehåndteringen og konkurransemyndighetene kontrollerer industrivirksomheten.

I den grad LMD etablerer et krav til kapitalavkastning er det under alle omstendigheter svært viktig å unngå en kostbar kontrollordning som den vi har i dagens etterkontroll.

5 KAPITALAVKASTNINGSKRAVET – GJENNOMFØRINGEN

Når det gjelder gjennomføringen av kapitalavkastningskravet er det flere forhold som skal påpekes av TINE. Dette gjelder bl.a. forhold ved den foreslåtte ordning som reiser spørsmål om forholdet til norsk lov for øvrig og som innebærer at ordningen forutsetter lovendringer, samt andre forhold som TINE finner gir lite hensiktsmessige løsninger og derfor må endres. Dette gjelder på følgende områder:

- Fremregningen av kapitalavkastningskravet er basert på en blanding av tallmateriale fra TINE og en "gjennomsnittlig aktør"
- Fremregnet kapitalgrunnlag på 17 øre/liter
- Krav om forhåndsfastsatt kapitalavkastning som skal utbetales til produsent
- Manglende utfyllende bestemmelser

Disse punktene omtales nedenfor.

5.1 TINEs kapitalgrunnlag eller gjennomsnittlig aktør?

I ECON 2003 053 Rev3 ble begrepet "gjennomsnittlig aktør" innført. Begrepet har siden blitt brukt av SLF i forbindelse med etterkontrollen. Denne aktøren er forutsatt å være mer effektiv enn TINE og har derfor et kapitalvolum som er ca 80% av TINEs.

I beregningene som foreligger har LMD valgt en løsning hvor de i utgangspunktet bruker en beregning basert på en gjennomsnittlig aktør, men trekker fra antatte gjeldskostnader i TINE. I tillegg til at anslaget på gjeldskostnader er alt for lavt er denne sammenblandingen etter TINEs mening ikke en god løsning. Vi mener det er nødvendig å ha en helhetlig beregning hvor beregningsutgangspunktet gjennomføres fullt ut, med andre ord at enten legges den gjennomsnittlige aktøren til grunn eller så legges TINE til grunn. Anslaget på gjeldskostnader kommenteres nedenfor.

Som det framgår over er det ikke et konkurransemessig behov for å pålegge TINE et krav om kapitalavkastning. I den grad landbruksmyndighetene likevel ønsker å innføre et slikt krav mener vi det er riktig å legge den gjennomsnittlige aktøren til grunn. På den måten reduseres muligheten for å sette kravet for høyt, noe som kan medføre at aktører som er mindre effektive enn TINE etablerer seg i markedet til skade for konkurransen, melkeprodusentene og forbrukerne. Samtidig er bruken av gjennomsnittlig aktør en metode som er beregningsmessig håndterbar.

TINE mener altså at "gjennomsnittlig aktør" som utgangspunkt er et egnet prinsipp. Dette er også i tråd med SLF's gjeldende retningslinjer for etterregninger. Det er imidlertid nødvendig å gjennomføre prinsippet fullt ut, og unngå sammenblandingen som er gjort i høringsbrevet.

5.2 Kapitalgrunnlaget på 17 øre/liter anvendt melk for TINE

Beregningen videre som ender opp med et kapitalavkastningskrav på 17 øre/liter kan ikke aksepteres. En gjennomføring av prinsippet beskrevet over vil medføre et annet nivå på kravet. Et annet forhold som påvirker nivået er LMDs anslag på gjeldskostnader i TINE. Også skillet mellom melk levert til TINE og melk foredlet av TINE kommenteres nedenfor.

5.2.1 Behandlingen av gjeldskostnader kontra krav til egenkapitalavkastning

LMD har i sin beregning, gjengitt som vedlegg til høringsnotatet, benyttet de forutsetninger som ble lagt til grunn av ECON i beregningene forut for overgangen til ny markedsordning. Imidlertid har LMD i sine beregninger ikke skilt mellom kravet til avkastning på gjeld kontra kravet til avkastning på egenkapital. I stedet har LMD trukket ut et eget anslag på gjeldskostnader konkret i TINE. Dette anslaget ligger betydelig lavere enn gjeldskostnaden som er inkludert i selve beregningen. Anslaget på gjeldskostnader er feil enten prinsippet med den gjennomsnittlige aktøren gjennomføres eller TINEs gjeldskostnader legges til grunn.

Gjennomsnittlig aktør: Med et avkastningskrav på gjeld som LMD har lagt til grunn og den gjennomsnittlige aktørens gjeldsandel blir avkastningen pr liter foredlet melk i TINE vesentlig lavere i en riktig beregning enn i LMDs beregning.

TINE: Det blir feil å trekke inn et anslag på gjeldskostnader i TINE inn i en modell hvor gjeldskostnader på en gjennomsnittlig aktør allerede er beregnet. Skal LMD likevel velge en slik løsning, må selve estimeringen gjøres på nytt ettersom anslaget på gjeldskostnader for TINE Industri åpenbart er for lavt. Det korrekte nivået er det imidlertid vanskelig å beregne ettersom en da må ha en oppdeling av konsernets gjeld og rentekostnader som ikke finnes i dag.

Alternativt kunne avkastningskravet vært satt før fordeling på gjeld og egenkapital. Det vil være enkelt å administrere for TINE. Det vil imidlertid gjøre det vanskelig å beregne avkastning pr. liter melk brukt i industrien, hvilket forsterker argumentasjonen for å bruke den gjennomsnittlige aktøren fullt ut.

5.2.2 Avkastning pr. liter levert melk

LMD beregner avkastningskravet pr. liter levert melk. Avkastningen pr. liter levert melk må nødvendigvis bli lavere jo større differansen mellom levert melk og melk disponert av TINEs industrivirksomhet er, jfr. også avsnitt 3.2. Hvis avkastningskravet skal beregnes pr. liter levert melk og ikke med utgangspunkt i hva industrien bruker må TINEs avkastning pr. liter levert melk gå ned i takt med synkende markedsandeler. Alternativt vil kravet pr. liter melk foredlet i TINE etter hvert kunne bli svært urealistisk.

I avsnitt 5.3.2 fremgår det at vi mener departementet ikke kan kreve avkastningskravet utbetalt. Av den grunn mener vi en løsning vil være at et eventuelt krav settes i kroner før fordeling på gjeld og egenkapital.

5.2.3 Øvrige forhold

Når det gjelder rentefastsettelse foreslås det å bruke perioden fra okt 04 – sept 05. Det ville nok være mye mer riktig å bruke 12 mnd av 2005. Endringene ville dog neppe bli store. Tilsvarende problemstilling gjelder også kapitalvolumet. Det er nå lagt til grunn kapitalvolumet for 2003. Det vil være mer presist å bruke kapitalvolumet for 2005.

Oppsummeringsvis når det gjelder beregningene vil vi understreke følgende:

- Bruk av en gjeldskostnad som er for lav er ikke akseptabelt for TINE
- Kapitalavkastningskravet må knyttes til melk som videreforedles av TINE.

5.3 Utbetalingskravet

Som det fremkommer i høringsnotatet til LMD utformes kapitalavkastningskravet som en forventning overfor TINE om **utbetaling** av en minste årlig kapitalavkastning i øre pr. liter til melkeprodusentene. TINE er ikke rettslig forpliktet til å utbetale det fastsatte kravet, men dersom TINE ikke gjør dette vil landbruksmyndighetene fastsette en tilsvarende lavere styringspris for melk i kommende jordbruksavtaleperiode. Å ikke utbetale kapitalavkastningen vil med andre ord få alvorlige konsekvenser for melkeprodusentene.

I møtet med LMD den 28. november ble det fra departementets side uttrykt at kontrollbehovet er årsaken til krav om utbetaling. TINE har forståelse for at staten har behov for å kontrollere at krav som fremsettes overholdes. Dette er imidlertid ikke en formålstjenelig måte å kontrollere at TINE overholder et krav til kapitalavkastning.

Andre selskaper, som aksjeselskaper, står fritt når det gjelder disponering av overskudd. Aksjeloven overlater disponering av overskudd til styret. Dvs at et krav til utbetaling vil gi TINE et strengere regelverk enn det som gjelder andre bedrifter.

Dersom kapitalavkastningskravet innføres med krav om utbetaling innebærer dette at TINEs konsernstyre fratras rettigheter og plikter til å disponere årsresultatene. Utbetalingen blir å behandle som melkepris da TINEs konsernstyret ikke har disposisjonsrett over denne.

Som andre selskaper har TINE behov for kunne foreta avsetninger til egenkapital etc. dersom behovet tilsier dette, for eksempel som følge av investeringsbehov og fremtidige markedssatsninger osv.

Ved å pålegge krav til utbetaling kan TINE bli nødt til å sette ned råvareprisen for å hente midler til investeringer i industrien. En slik løsning vil innebære en sammenblanding av råvarevirksomheten og industrivirksomheten som overhodet ikke er i tråd med gjeldende markedsordning.

TINE viser i denne forbindelse til ordlyden som er gjengitt fra jordbruksavtalen. Denne setter ingen krav til at utbetaling skal foretas til melkeprodusentene for at kapitalavkastningskravet skal anses oppfylt. I avtaleteksten står det at styringsprisen kan settes ned dersom TINE ikke oppfyller det fastsatte kapitalavkastningskravet, men dette er ikke ensbetydende med krav til utbetaling. Fra departementet hevdes at TINE ikke har plikt til å følge de retningslinjene som er fastsatt og kan velge ikke å utbetale avkastningskravet, men med følge av at styringsprisen blir satt ned i kommende periode. I realiteten innebærer dette at TINE ikke har noe valg i forhold til om retningslinjene skal følges.

TINE gir derfor klart uttrykk for at et krav om utbetaling til melkeprodusent ikke er akseptabelt. Et tilsvarende krav til andre aktører ville være at disse ble tvunget til å utbetale sitt overskudd som utbytte og ikke fikk muligheter til å disponere resultatet slik styrets plikter/rettigheter fremkommer gjennom aksjelov etc.

TINE kan ikke forstå begrunnelsen for at krav om utbetaling skal legges til grunn. Det viktigste i denne forbindelse bør være om TINEs resultater i.h.t. regnskapet oppfyller kravet.

Dersom LMD vil iverksette et slikt radikalt nytt system setter TINE som en forutsetning at LMD tilpasser reguleringen til de krav TINE er underlagt etter ulovfestet sammenslutningsrett og regnskapsloven.

TINE Råvare som ble etablert fra 01.01.2004, og implementeringen av TINE Råvare har som nevnt overfor SLF og LMD medført endringer i regnskapet for TINE Gruppen. Etter Jordbruksavtalen skal oppnådd resultat i TINE Råvare reguleres mot produsenten. Dette er hensyntatt i TINE Gruppens regnskap hvor resultatet som fremkommer i TINE Råvare er korrigert før TINE Gruppens regnskap presenteres og disponeres. Det resultatet som fremkommer i regnskapet i årsmeldingen fra TINE Gruppen inneholder således avkastningen på den industrielle virksomheten i TINE, og kan sammenlignes med andre selskaper som kjøper melk av TINE Råvare til gjeldende noteringspris. Resultatet inneholder dog andre selskaper og deres resultatandel må korrigeres før oppnådd kapitalavkastning i TINE Meieriene kan leses ut av regnskapet. Denne type av korrigeringer bør fra og med 2006 innarbeides i en note til regnskap slik at kapitalavkastningskravet fremkommer i TINEs offisielle årsmelding fra samme tidspunkt. På denne måte kan kravet om oppnådd kapitalavkastning dokumenteres på en bedre måte enn hva krav om utbetaling ville kunne medføre. Regnskapet som presenteres i årsmeldinger er revidert av ekstern revisor, og ved gjennomføring av dette vil kontrollhensynet være bedre ivaretatt enn ved krav om utbetaling av resultatet.

Som det fremgår av ovennevnte forventer TINE at LMD finner en annen løsning / vurderer beskrevet løsning for å kontrollere om kravet til kapitalavkastning faktisk realiseres.

5.4 Manglende utfyllende bestemmelser

I høringsnotatet under pkt. 4.5 kommer det klart frem at kapitalavkastningskravet skal omfatte produkter som omfattes av prisutjevningsordningen for melk. Andre produkter skal holdes utenfor ved vurderingen av om TINE oppnår den forventede kapitalavkastningen.

Det legges opp til at Statens landbruksforvaltning (SLF) skal fastsette nærmere dokumentasjonskrav for å sørge for at TINE følger opp dette. TINE må, basert på disse kravene, utvikle rutiner og dokumentasjon på et skille mellom kapitalavkastning fra henholdsvis foredling av meierivarer og foredling av ikke-melkebaserte produkter.

Det er særdeles vanskelig å kunne godta en ordning som innebærer et kapitalavkastningskrav uten å kjenne premissene for hva slags rapportering som vil bli krevd av TINE for tilfredsstillende å kunne dokumentere dette skillet. Dersom dette blir omfattende kan det innebære at TINE også i fremtiden må rapportere en form for etterkontroll til SLF for å ivareta denne dokumentasjonen. En rapportering på dette nivået vil være umulig for TINE å akseptere. Dagens etterkontroll er svært kostbar, og er ikke akseptabel på sikt.

TINE har således vanskelig å akseptere en løsning hvor alle premissene ikke er klargjort. Vi forutsetter derfor at TINE blir inkludert i arbeidet med fastsettelsen av utfyllende bestemmelser utover en knapp høringsfrist. Vi forutsetter også at TINE får anledning til å sette sitt preg på disse utfyllende bestemmelsene, for å unngå unødvendige kostnader. I motsatt fall vil det være vanskelig å akseptere innføringen av et kapitalavkastningskrav selv om det er midlertidig.

5.5 Effektene av den foreslåtte ordning

Noe forenklet kan man si at kapitalavkastningen (normalt) vil være en funksjon av råvarepris, foredlingskostnader derunder overhead, salgsvolum og markedsmiks samt pris ut i grossistmarkedet. Fra LMDs side vil man med den nye ordningen gå inn for å regulere råvareprisen ned dersom den normerte kapitalavkastningen ikke oppnås, slik at den definerte avkastning kan oppnås.

Dette kan skje ved at SLF griper inn i avtaleåret ved å sette styringsprisen ned. Dette kan også skje ved at avtalepartene setter ned styringsprisen for neste kommende avtaleår "tilsvarende mindreuttaket". Den siste situasjonen skaper et problem i seg selv fordi man kan risikere en situasjon hvor kapitalavkastningen ikke nås i år 1, slik at dette skal tas igjen i år 2. Men i tillegg til etterslepet må man også sørge for at kapitalavkastningen man ikke oppnådde i år 1 kan nås i år 2. I så fall får man en "dobbelteffekt" med resultat at råvareprisen settes til dels betydelig ned.

Et tilsynelatende større praktisk og økonomisk problem med å regulere gjennom kapitalavkastningskrav og nedsettelse av styringsprisen, er at dette formodentlig er basert på at alle andre faktorer enn råvareprisen holder seg konstante i perioden. Det må imidlertid spørres om dersom styringsprisen (råvareprisen) settes betydelig ned, vil da TINE Industri eller andre kjøpere av melken, kunne opprettholde samme pris ut i markedet etter foredling. Etter TINEs oppfatning må det være et betimelig spørsmål om TINE Industri eller andre aktører kan klare å opprettholde prisene ut til grossistmarkedet dersom råvareprisene reguleres ned. Hvis man får et prisfall i grossistmarkedet vil effekten av nedjusteringen av styringsprisen være forgjeves. Man vil da tvert imot komme inn i en nedadgående spiral hvor styringsprisen stadig må settes ned uten at kapitalavkastningskravet oppnås.

Hvorvidt kjøperne i grossistmarkedet vil klare å få prisen ned kan synes usikkert, men ettersom kjøperne i dette markedet har relativt stor markedsrett, kan det synes påregnelig at endringer i styringsprisen ikke ensidig vil påvirke forholdet mellom TINE Råvare og TINE Industri, men også på salgssiden i grossistmarkedet. Dette kan derfor innebære at den foreslåtte mekanisme ikke nødvendigvis vil oppnå de mål man ønsker selv om prisen til grossistmarkedet (og muligens til sluttbrukerne) vil gå ned. Man risikerer derfor en varig nedjustering av råvareprisen uten at kapitalavkastningen av den grunn nødvendigvis øker. Det må reises spørsmål om disse potensielle effektene av det nye regimet er vurdert av LMD.

Rentenivået er et annet forhold som kan ha en uheldig effekt. En fordobling av markedsrentene i Norge de neste 2-4 årene vil føre til at totalavkastningskravet vil øke med rundt 100 mill kr. Vi vet at TINEs kunder ikke vil godta prisøkninger i denne størrelsesorden fordi rentene stiger i Norge. Med mindre TINE i en slik situasjon klarer å gjennomføre ytterligere kostnadsreduksjoner må styringsprisen reduseres tilsvarende. Dette er en betydelig kostnad for melkeprodusentene, som åpenbart vi hindre muligheten for å nå jordbruksavtalens inntektsmål.

5.6 Konklusjon kapitalavkastning - gjennomføringen

Hvis et kapitalavkastningskrav først skal gjennomføres er det viktig at det er en løsning TINE kan leve med, dvs. kostnadene for melkeprodusentene ved ordningen må begrenses og ordningen må ikke gå på bekostning av konsernstyrets rettigheter og plikter. TINE forventer derfor at LMD revurdere beregningsmåten samt legger riktig

gjeldsbelastning til grunn, eventuelt fastsetter et krav før fordeling på gjeld og egenkapital som ikke deles på antallet liter melk. Vi forventer også at TINE ikke blir pålagt et utbetalingskrav til produsent.

6 NY UAVHENGIG VERDIFASTSETTELSE AV TINE

På side 9 i LMDs høringsbrev foreslås det å foreta en uavhengig verdifastsettelse med utgangspunkt i TINE BAs melkevirksomhet. Dette er en omfattende problemstilling som det er svært krevende å kommentere tilstrekkelig. Nedenfor har vi trukket frem våre viktigste synspunkter.

For øvrig er en eventuell innføring av et kapitalavkastningskrav ved bortfall av etterregningen i 2006 ikke avhengig av at det samtidig besluttes å få foretatt en ny verddivurdering av TINE. Vi legger derfor til grunn at departementet gjennomfører en mer grundig prosess på dette området før en avgjørelse tas.

Fra høringsbrevet på side 9:

"Som en del av grunnlaget for en fornyet vurdering av dette spørsmålet , legger departementet opp til at det i 2006 foretas en uavhengig verdifastsettelse med utgangspunkt i taksering av TINE BAs melkebaserte industrivirksomhet. Departementet legger til grunn at endelige prinsipper for vurdering av nivået på kapitalavkastningskravet som skal gjelde fra og med 2007, bestemmes etter at en slik verdifastsettelse foreligger.

Dersom resultatet av den nye vurderingen viser seg ikke å være sammenfallende med kapitalavkastningskravet som er fastsatt for 2006, åpner departementet for at det foretas en tilsvarende ekstrapolering av avkastningskravet for 2007".

ECON foretok sommeren og høsten 2003 en vurdering av kapitalgrunnlaget i TINE Industri. Arbeidet var omfattende og sluttdokumentet ECON 2003-053-rev 3 har i ettertid blitt et viktig premiss for problemstillinger knyttet til behandlingen av kapital i den nye markedsordningen. Begrepet "gjennomsnittlig aktør" ble introdusert i rapporten og har bl.a. ligget til grunn i de etterregninger som SLF har foretatt. Av departementets høringsutkast fremgår det indirekte at det i hovedsak er ECONs premisser som videreføres i nytt et kapitalavkastningskrav.

I regi av ECON ble det gjennomført en større diskusjon om omfanget av immateriell kapital hvor partene kunne stille med sakkyndige representanter. Disse drøftingene er oppsummert av ECON i et memo til Landbruksdepartementet av den 30.10.2003. TINEs egen rapport, utarbeidet av representanter fra Rabobank, ble omtrent samtidig også oversendt Landbruksdepartementet. Det henvises til disse dokumenter for ytterligere beskrivelse av TINEs prinsipielle holdninger når det gjelder spørsmål som reiser seg ved å åpne for en uavhengig verdifastsettelse av TINEs aktiva.

Det er TINEs oppfatning at den prosessen som ECON gjennomførte med de involverte partene og de endelige konklusjoner som ECON selv kom med, var med i grunnlaget for utarbeidelsen av departementets forslag til fastsettelse av ny målpris, jfr. brev av 06.11.2003. Det ble her foreslått å nedjustere målpris med 3,4 øre som følge av endringer i kapitalberegningen ved å inkludere et anslag på immateriell kapital. Innføringen av immateriell kapital var helt avgjørende i denne endringen. Det er noe uklart hva forhandlingene med faglagene endte opp med av reduksjon i målpris direkte

henført til kapital. Det som imidlertid er sikkert er at i de etterregningene som er gjennomført, samt i SLFs retningslinjer for etterregning, er immateriell kapital en del av kapitalgrunnlaget.

TINE var i mot å innlemme immateriell kapital i kapitalberegningene ved overgangen til ny markedsordning. Verdien av immateriell kapital er vanskelig å måle, og kan variere betydelig over tid, jfr. bl.a. det negative mediefokus TINE fikk vinteren 2005 og hvordan det kan ha påvirket verdien av den immaterielle kapitalen. TINE aksepterte imidlertid de vedtak som ble fattet og de beregningene som nå ligger til grunn fordi det var en del av en større løsning med å få på plass en ny markedsordning for melk, noe som var viktig for TINE.

Når departementet nå foreslår en uavhengig verdifastsettelse av TINEs melkebaserte industrivirksomhet, oppfattes dette av TINE til å være en klar endring av de premisser som ble lagt forut for overgangen til ny markedsordning for melk med hensyn til de spørsmål som omhandler det kapitalvolumet som det skal beregnes avkastning av.

Å iverksette en ny verdivurdering av TINE rokker ved det kompromiss som tidligere er inngått, og er derfor ikke akseptabelt. Dette er heller ikke i tråd med de signaler som ble gitt av LMD høsten 2003 og som førte til at TINE aksepterte markedsordningen av 2004.

Hvis departementet likevel beslutter at en slik verdivurdering skal gjennomføres forutsetter TINE at følgende avklares innledningsvis:

- Hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for verdivurderingen og
- Hvilke konsekvenser en slik vurdering kan ha, avhengig av hvordan utfallet blir i forhold til det som er lagt til grunn i dag.

Etter en avklaring av prinsipper og konsekvenser må behovet for å foreta vurderingen gjennomgås på nytt.

7 KONKLUSJON

Som det fremgår er TINE bekymret for utviklingen i reguleringen av TINEs virksomhet. LMD sier at det ikke foreligger et landbrukspolitisk behov for en avkastningsregulering, men synes å mene at det finnes et konkurransemessig behov, samt at TINEs eierstruktur medfører et slikt behov.

Vi har over vist at det faktisk ikke foreligger et slikt behov. Samtidig vil et krav til avkastning på kapitalen gjøre det vanskelig å oppnå jordbruksavtalens inntektsmål for melkeprodusentene.

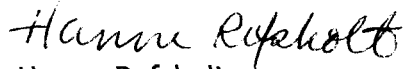
Hvis departementet likevel går inn på et slikt krav som en overgangsløsning er følgende nødvendig:

- Det må brukes klare prinsipper i beregningen, og rett anslag på gjeldskostnader
- Det må innføres ett krav til TINE, uavhengig av melkeanvendelse
- Det må være klarhet med hensyn til når ordningen skal oppheves
- Det må innføres en kontrollordning som er enkel og ikke påfører TINE unødvendige kostnader
- Styret må kunne stå fritt til å disponere TINEs overskudd på lik linje med alle andre bedrifter.

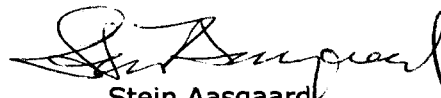
TINE kan ikke akseptere at det gjennomføres en ny verdivurdering uten en grundig konsekvensanalyse og gjennomgang av prinsipper for en slik vurdering. En slik vurdering er også i strid med de kompromissene som ble inngått i forbindelse med gjeldende markedsordning. Et eventuelt kapitalavkastningskrav for TINE kan for øvrig gjennomføres helt uavhengig av en ny verdivurdering.

Med vennlig hilsen

TINE BA



Hanne Refsholt
Konsernsjef



Stein Aasgaard
konserndirektør

PRISREGULERING OG KONKURRANSE

EN PRINSIPIELL ANALYSE AV ENKELTE SIDER
VED REGULERINGEN AV MELKESEKTOREN

NILS-HENRIK M. VON DER FEHR

8. DESEMBER 2005

FORORD

TINE har gitt meg i oppdrag å foreta en analyse av enkelte problemstillinger knyttet til prisreguleringen for melk og meieriprodukter, herunder konkurransemessige forhold på de aktuelle markedene.

Jeg har også tidligere arbeidet med konkurranse- og reguleringsøkonomiske problemstillinger. Som professorer ved Universitetet i Oslo har jeg skrevet en rekke vitenskapelige arbeider innenfor feltet konkurranseøkonomi. Jeg har også i forskjellige sammenhenger vært engasjert som rådgivere i konkurransesaker. Jeg var i 1997-8 medlem av et ekspertutvalg oppnevnt av Konkurransetilsynet for å vurdere konkurranseøkonomiske analysemetoder. Jeg har nylig ledet et ekspertutvalg om konkurranse i kraftmarkedet for Arbeids- og administrasjonsdepartementet, samt et ekspertutvalg om konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet for Moderniseringsdepartementet og Konkurransetilsynet. Jeg har i tillegg hatt andre rådgivningsoppdrag for offentlige og private aktører. Slike engasjementer har gitt innsikt i problemstillingene, men har selvsagt ikke påvirket konklusjonene.

Under arbeidet har min kontaktperson i TINE vært Lise Sandsbråten. Alle synspunkter står for min regning.

Oslo 8. desember 2005

Nils-Henrik M. von der Fehr

INNLEDNING

Dette notatet omhandler enkelte problemstillinger knyttet til prisreguleringen i melkesektoren, herunder

- forholdet mellom landbrukspolitiske og konkurransepolitiske målsetninger,
- konkurransen på markedet for meieriprodukter, samt
- aktørenes incitamenter til å heve målprisen for råmelk.

Det har ikke vært hensikten å foreta en fullstendig analyse av disse omfattende og kompliserte problemstillingene. Det skyldes dels tidsmessige hensyn, men først og fremst at mange sider av problemstillingene har vært godt belyst av andre (se referanselisten for henvisninger til en del nyere analyser og utredninger). Hensikten er istedenfor å påpeke enkelt momenter som er sentrale, men som i mange sammenhenger har fått relativt begrenset oppmerksomhet.

Fremstillingen er basert på økonomisk teori og legger til grunn de betraktningsmåter som er vanlige i denne teorien. Det er således en forutsetning i analysen at aktørene opptrer rasjonelt, i den forstand at de har som mål å maksimere sine respektive økonomiske gevinster. Man kunne tenke seg at enkelte aktører så det som et mål i seg selv å fortrenge konkurrentene, og at de således var villige til å pådra seg økonomiske kostnader for å forhindre nye konkurrenter fra å etablere seg, eller for å drive eksisterende konkurrenter ut av markedet. I fagøkonomiske analyser har man som regel sett bort fra denne muligheten.

Analysen leder frem til følgende hovedkonklusjoner:

- Det er i utgangspunktet en konflikt mellom konkurransepolitiske og landbrukspolitiske målsetninger. Dersom inntektsmålet for melkeprodusentene skal tillegges vekt, må man som regel fravike målet om konkurranse på like vilkår.
- Utformingen av reguleringsregimet må sees i lys av TINEs rolle som residual produsent, med ansvar for å finne avsetning for all melk. Et krav om kostnadsdekning i TINE Industri (herunder normalavkastning på investert kapital) kan begrense mulighetene for å ivareta myndighetenes målsetninger.
- Når man skal vurdere melkeprodusentenes incitamenter – spesielt når det gjelder fastsettelsen av målprisen for melk – må man ta hensyn til at melkeprisen bare er ett av flere elementer som påvirker melkeprodusentenes økonomiske resultat.

Fremstillingen i notatet er som følger. I neste del gis det en skissemessig beskrivelse av sentrale trekk ved dagens reguleringsregime for melk. I den påfølgende del diskuteres mulige konflikter mellom landbrukspolitiske og konkurransepolitiske målsetninger. I de siste to delene diskuteres kort betydningen av reguleringsregimet for prisfastsettelsen på meieriprodukter og fastsettelsen av målprisen for råmelk. Notatet avsluttes med en kort oppsummering.

REGULERINGSREGIMET

Blant de sentrale elementene i det nåværende reguleringsregimet for melk er

- produksjonskvoter, som regulerer totalproduksjonen i landet sett under ett, den distriktsmessige fordelingen av denne produksjonen samt produksjonen til den enkelte melkeprodusent;
- regulering av prisen på råmelk, i form av en målpris som setter et tak for den gjennomsnittlige pris på råmelk og som forbyr prisdiskriminering mellom ulike avtagere av råmelken;
- utjevning av prisene til melkeprodusenter, i form av prisregulering og tilskudd for å sikre lik pris til alle melkeprodusenter i alle deler av landet;
- prisdifferensiering etter anvendelse, i form av avgifter/tilskudd til produsenter av meieriprodukter i den hensikt å øke inntekten (gjennomsnittsprisen) fra salget av råmelk;¹
- avsetningstiltak ("markedsregulering"), i form av rabatterte salg til spesielle anvendelser (herunder eksport) og andre tiltak (herunder markedsføring) for å øke etterspørselen etter meieriprodukter og sikre avsetning av den produserte melkemengden;
- importvern, i form av toll og innførselskvoter som har til hensikt å beskytte norske produsenter mot konkurranse fra utenlandske produsenter;
- tilskudd over offentlige budsjetter, i form av blant annet pris- og driftstilskudd for å øke melkeprodusentenes inntekter, særlig i områder der forutsetningene for melkeproduksjon er relativt dårlige.

I dette notatet rettes oppmerksomheten mot reguleringen av prisen for råmelk.

¹ Noe forvirrende inngår systemet for differensiering av priser i den såkalte "prisutjevningsordningen", som også omfatter utjevningen av priser til melkeprodusentene (se neste prikkpunkt).

Målprisen for råmelk fastsettes gjennom jordbruksforhandlingene.² Målprisen gjelder for perioden 1. juli i forhandlingsåret til 31. juni året etter. Med utgangspunkt i målprisen fastsetter TINE løpende en noteringspris for melk. Kjøpere av råmelk, inklusive TINE Industri, betaler denne prisen til TINE Råvare. Noteringsprisen vil i perioder kunne avvike fra målprisen, for eksempel som følge av variasjoner i tilgangs- eller avsetningsforholdene, men skal i gjennomsnitt være lik målprisen. Dersom det viser seg at den totale melkemengden ikke kan avsettes til en pris som tilsvarer målprisen, skal TINE sette ned noteringsprisen. TINE Råvare er som markedsregulant pålagt å sørge for at all melk finner sin avsetning.

Frem til nå har det vært gjennomført en såkalt etterregning av melkeprisen. I etterregningen beregnes nettopriser for råmelk i TINE Industri. Nettoprisen er lik differansen mellom TINE Industris faktiske salgspriser og kostnader. Det beregnes nettopriser både for produktgrupper og enkeltprodukter. Dersom beregnet nettopris ligger under noteringsprisen (hensyn tatt til eventuelle tilskudd og avgifter), må TINE Råvare tilbakebetale differansen til kjøperne av råmelk. Landbruks- og matdepartementet har nylig foreslått å oppheve etterregningen og erstatte den med en avkastningsregulering av den melkebaserte virksomheten i TINE Industri (Landbruks- og matdepartementet, 2005).

I den videre diskusjonen ses det bort fra eventuelle avvik mellom noteringspris og målpris, og betegnelsen målpris blir brukt for prisen på råmelk.

MÅL OG MÅLKONFLIKTER

En evaluering av reguleringsregimet krever svar på tre spørsmål (Bjørnenak, Dalen, von der Fehr, Olsen og Torsvik, 2005):

- Hva er prinsippene for optimal prisfastsettelse?
- Hvordan kan optimale priser beregnes?
- Hvordan skal beregnede priser implementers?

² Det fastsettes også avgifter/tilskudd etter anvendelse samt kvoter for melkeprodusentene. Statens landbruksforvaltning har ansvaret for å administrere ordningen med avgifter/tilskudd; dette er ikke et sentralt tema i den videre diskusjon. En diskusjon av kvoteordningen ligger også utenfor rammen av dette notatet; her er det underforstått at totalkvoten for melk ligger fast, uavhengig av utformingen av detaljene i prisreguleringen.

Her konsentreres oppmerksomheten om det første av disse spørsmålene. De øvrige spørsmålene – herunder det avledede problemet om hvordan et eventuelt kapitalavkastningskrav skal implementeres – berøres ikke direkte. Det er altså de grunnleggende prinsipper for prisfastsettelsen som er temaet.

Man kan ikke gjennomføre en analyse av prinsippene for optimal prisfastsettelse uten først å ha klarlagt hvilke målsetninger reguleringen skal ivareta. Det er med andre ord ikke mulig å analysere om hva som er ”optimalt”, før man har fastlagt kriteriene for optimalitet.

I fagøkonomiske analyser er det vanlig å basere seg på teori som legger til grunn at målsetningen er effisient ressursutnyttelse. At ressursutnyttelsen er effisient, innebærer blant annet at produksjonen er kostnadseffektiv, og at prisene reflekterer de relevante kostnader. Kriteriet om effisiens er fordelingsmessig nøytralt, i den forstand at det ikke legges vekt på hvem som vinner og hvem som taper på reguleringen.

Denne fremgangsmåten er i tråd med den fremherskende tolkning av formålet med konkurransepolitikken (se f.eks. von der Fehr og Sjørgard, 2004). I konkurranseloven er ikke konkurranse først og fremst et mål i seg selv, men et virkemiddel for effisient ressursutnyttelse.³ Målet om effisient ressursutnyttelse er også styrende for utformingen av reguleringsregimene innenfor sektorer som post, tele og kraftforsyning, der det blant annet tas sikte på å forhindre at etablerte aktører misbruker en eventuell dominerende stilling.

Med et slikt utgangspunkt ville reguleringsregimet i meierisektoren utformes for å forhindre at TINE – som en stor aktør – forvrir konkurranseforholdene. Det kunne TINE for eksempel gjøre ved å tilby meieriprodukter til priser som er lavere enn de relevante kostnader. Alternativt kunne TINE arbeide for å heve prisen på råmelk, for derved å øke konkurrentenes råvarekostnader. Sammen eller hver for seg vil slike tiltak resultere i en såkalt ”prisskvis”. En prisskvis kan medføre at konkurrenter som er mer effektive enn TINE, eller som kan tilby andre eller bedre produkter, velger å

³ Med den nye konkurranseloven er det kommet inn et tillegg i formålsparagrafen som sier at hensynet til forbrukerne skal tillegges særskilt vekt. Det er uklart hvorvidt – og eventuelt på hvilken måte – denne endringen vil få betydning for den praktiske utøvelse av konkurransepolitikken.

trekke seg helt eller delvis ut av markedet. At TINE – eller retttere sagt dets eiere, melkeprodusentene – muligens kunne tjene på et slikt utfall, er irrelevant når formålet er effisient ressursbruk.

Det er ikke tilfellet dersom man legger landbrukspolitiske målsetninger til grunn. I landbrukspolitikken er det et sentralt mål å sikre primærprodusentenes inntekter. Dette kommer blant annet til uttrykk ved importvernet, som har til hensikt å begrense konkurransen fra utenlandske produsenter. Inntektsmålsetningen kommer også til uttrykk ved differensieringen av prisene på meieriprodukter etter markedets betalingsvillighet. Her har myndighetene valgt å avvike fra det effisiensbegrunnede kravet om at priser skal reflektere relevante kostnader, fordi differensiering av prisene øker melkeprodusentenes inntekter; man har med andre ord et stykke på vei valgt å prioritere melkeprodusentenes inntekter fremfor forbrukernes utgifter. Dersom reguleringsregimet skal være konsistent, må også en forvridning av de innenlandske konkurranseforholdene kunne aksepteres, i den grad det bidrar til å sikre melkeprodusentenes inntekter.

I Bergset *et al* (2002) – som ble utarbeidet på oppdrag fra Landbruksdepartementet og utgjør et av forarbeidene for dagens reguleringsregime – var det en forutsetning at *”de vedtatte landbrukspolitiske mål for melkesektoren ligger fast”*. Som forfatterne påpeker, kan det være en konflikt mellom de landbrukspolitiske mål og målet om konkurranse: *”De politiske føringene pålegger både at målene i landbrukspolitikken skal oppfylles og at det skal legges til rette for konkurranse i markedet for meierivarer på like vilkår. Dette kan i visse sammenhenger oppfattes å være motstridende målsettinger”* (s. 42). Forfatterne sier ikke noe nærmere om hvordan reguleringsregimet skal utformes for å ivareta disse motstridende hensynene; snarere synes det som man velger å la konkurransehensynet være avgjørende for hvordan prisreguleringen skal utformes. Utrederne henter inspirasjon fra reguleringsregimene innenfor blant annet post, tele og kraftforsyning. De viser også til anbefalinger fra OECD, som legger avgjørende vekt på hensynet til effisient ressursutnyttelse.

Analysene til Bjørnenak *et al* (2004, 2005) ser også bort fra fordelingsmessige hensyn og spesielt de landbrukspolitiske målsetningene knyttet til

melkeprodusentenes inntekter. Det samme gjør tilsynelatende Konkurransetilsynet (2003); i den grad man vurderer fordelingsmessige hensyn, rettes oppmerksomheten mot forbrukernes interesser, for eksempel når det fremheves at virksom konkurranse i meierisektoren vil gi *"lavest mulige priser"*.⁴

Ser en på den faktiske utformingen av dagens reguleringsregime for melk, er det ikke uten videre klart hvilke målsetninger som har vært styrende. På den ene side er det tydelige at det har vært en eksplisitt målsetning å etablere konkurranse på videreforedlingsleddet. På den annen side synes det som konkurransen skal holdes innenfor visse rammer.⁵ Det kan heller ikke være tvil om at den tradisjonelle landbrukspolitiske målsetningen om sikre melkeprodusentenes inntekter ligger fast, i og med at vernet mot utenlandsk konkurranse og ordningen med prisdifferensiering er videreført.

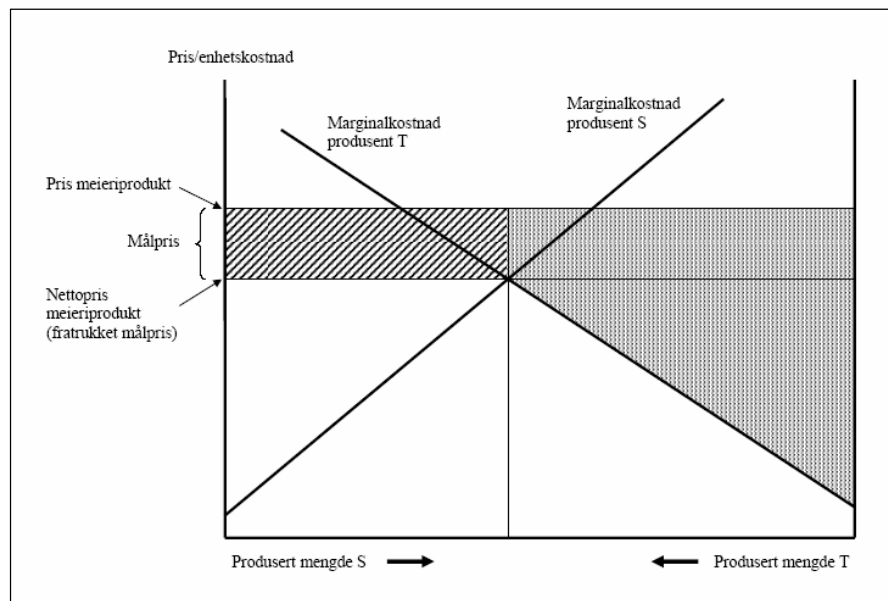
Selv om det ikke uten videre er klart hvilken vekt de forskjellige politiske målsetningene har eller skal ha, virker det rimelig å legge til grunn at hensynet til melkeprodusentenes inntekter skal tillegges vekt. Isåfall er det optimalt med differensierte betingelser, ikke bare mellom ulike anvendelser og mellom innenlandske og utenlandske produsenter, men også mellom forskjellige innenlandske produsenter på videreforedlingsleddet. Spesielt kan det være optimalt å differensiere markedsbetingelsene mellom videreforedlingsvirksomhet som eies av melkeprodusentene selv og annen slik virksomhet.

Poenget kan illustreres med et enkelt, stilisert eksempel. Anta at mengden melk er gitt. For enkelhets skyld skjelner vi ikke mellom ulike typer av meieriprodukter, men betrakter dem som en homogen gruppe. Det betyr at melkemengden korresponderer til en bestemt mengde meieriprodukter. Prisen på meieriproduktene er fastsatt slik at hele mengden blir solgt. Det er to produsenter av meieriprodukter, S og T, som begge

⁴ Konkurransetilsynet har i andre sammenhenger uttrykt seg mer nyansert om forholdet mellom konkurransepolitiske og landbrukspolitiske mål. I Konkurransetilsynet (2001, s. 4.) heter det f. eks: *"I enkelte tilfeller vil det være slik at konkurransefremmende tiltak også vil ha virkning for mulighetene til å nå de landbrukspolitiske målene. Det kan være en konflikt mellom ønsket om mer konkurranse og lavere matpriser på den ene siden, og de landbrukspolitiske målene og virkemidlene for å nå dem, på den andre siden."*

⁵ Dette kommer blant annet til uttrykk ved at det er vedtatt kvoter for hvor mye melk TINE skal stille til rådighet for konkurrentene.

produserer med avtagende utbytte på skalaen. Produksjonsøkonomien er illustrert i figur 1.



Figur 1: Kostnadseffektiv produksjonsfordeling

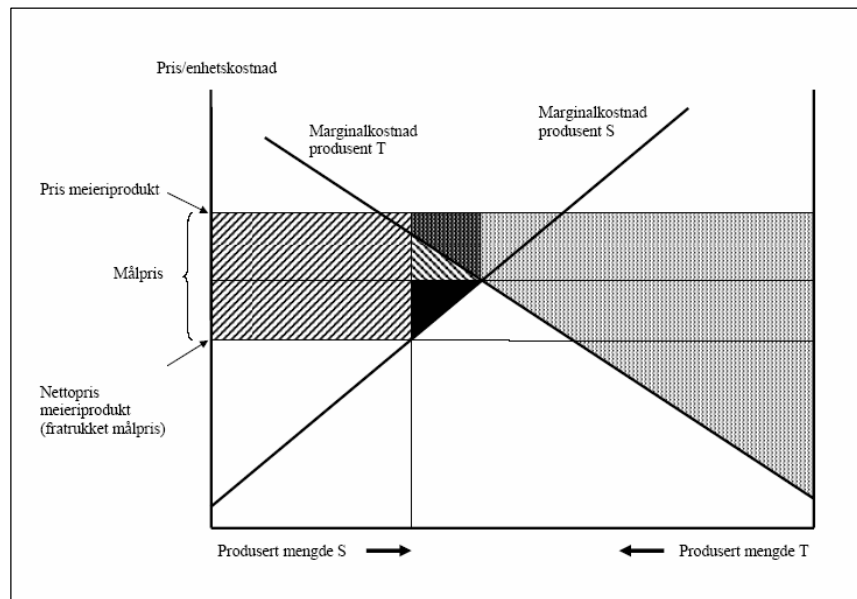
Bunnen i figuren korresponderer til den gitte mengden melk (mengden av meieriprodukter er målt i ekvivalenter av melk, dvs. i enheter som tilsvarer den mengde melk som kreves for å produsere én enhet av meieriproduktet). Vi måler den mengden av meieriprodukter som S produserer, fra venstre ende av bunnlinjen, mens mengden som produseres av T, måles fra høyre ende. Et punkt på linjestykket tilsvarer dermed en bestemt fordeling av produksjonen mellom de to produsentene. Marginalkostnaden for produsent S er angitt ved linjen som stiger mot høyre, mens marginalkostnadslinjen for produsent T på tilsvarende måte stiger mot venstre.

Prisen på meieriprodukter (dvs. den prisen som klarer markedet) er angitt på den venstre, vertikale aksene. Der er også angitt nettoprisen for meieriprodukter, som er lik prisen på meieriprodukter fratrasket målprisen (prisen på råmelk). Dersom produsent S maksimerer overskuddet, vil han velge det kvantum der marginalkostnaden er lik nettoprisen. Det er forutsatt at produsent T produserer resten av den tilgjengelige melkemengden. I figuren er målprisen satt slik at produsentene har de samme kostnader på marginen. Produksjonsfordelingen er derfor kostnadseffektiv.

Melkeprodusentene får en inntekt fra salget av råmelk som tilsvarer arealet av de skraverter og prikkede rektanglene ($\text{målpris} \times \text{melkemengde}$). I tillegg får melkeprodusentene inntekter i form av overskuddet til produsent T. Overskuddet til produsent T er gitt ved arealet av den prikkede trekanten ($\text{pris} \div \text{marginalkostnad}$ summert over alle enheter; det er sett bort fra faste kostnader). Melkeprodusentenes inntekter kan alternativt uttrykkes som summen av inntektene fra salg av råmelk til produsent S (det skraverter rektanglet) og bruttooverskuddet til produsent T (det prikkede trapeset, dvs. rektanglet pluss trekanten).

Melkeprodusentenes inntekter kan økes ved å heve målprisen. Det er illustrert i figur 2. En høyere målpris innebærer en lavere nettopris for meieriprodukter. Produsent S vil derfor velge et mindre kvantum, mens produsent T må produsere et større. Melkeprodusentenes inntekter fra salget av råmelk til produsent S øker, som følge av en høyere målpris; gevinsten er angitt ved den nedre delen av det skraverter rektanglet. Bruttooverskuddet til produsent T øker også; økningen er angitt ved det mørke, prikkede trapeset. Økningen i bruttooverskuddet til produsent T kommer imidlertid som en konsekvens av en reduksjon av mengden melk solgt til produsent S. Faktisk er økningen i bruttooverskuddet ikke tilstrekkelig til å dekke hele dette tapet; differansen er gitt ved den skraverter trekanten. Nettoøkningen i melkeprodusentenes inntekter – fra melkesalg til produsent S såvel som fra overskuddet til produsent T – korresponderer derfor til arealet av den nedre del av det skraverter rektanglet fratrasket arealet av den skraverter trekanten.

Økningen i melkeprodusentenes inntekter går på bekostning av kostnadseffektiviteten. Ved produksjonsfordelingen i figur 2 er marginalkostnaden høyere hos produsent T enn hos produsent S. Dette er et uttrykk for kostnadsineffektivitet; de samlede kostnader kunne vært redusert dersom produksjonen ble redusert hos produsent T og istedenfor økt hos produsent S. Tapet i kostnadseffektivitet korresponderer til arealene av den skraverter trekanten og den sorte trekanten.

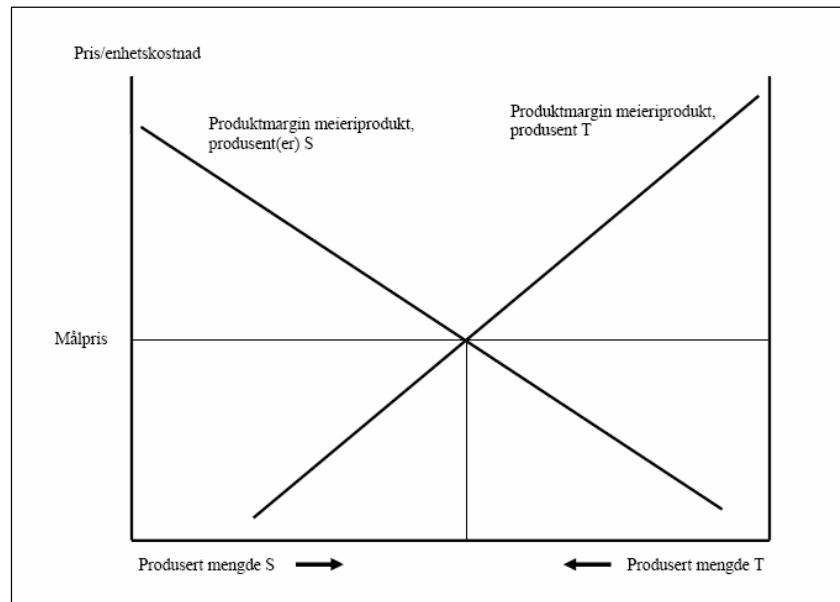


Figur 2: Høyere målpris

Eksemplet illustrerer altså konflikten mellom hensynet til kostnadseffektivitet – eller, om en vil, konkurranse på like vilkår – og hensynet til melkeprodusentenes inntekter.

Man kunne innvende at eksemplet er urealistisk fordi det bygger på en antagelse om avtagende skalautbytte eller stordriftsulemper. Konklusjonen avhenger imidlertid ikke av denne forutsetningen. I figuren nedenfor er det vist et annet eksempel, der det er tatt utgangspunkt i produsentenes produktmarginer for alternative fordelinger av melkemengden. Igjen er det antatt at konkurransen for meieriprodukter er velfungerende, og at produsent T videreforedler og selger all melk som ikke kjøpes av produsent S (her, som i eksemplet ovenfor, kan det godt tenkes at S består av en gruppe forskjellige produsenter). I dette eksemplet åpnes det imidlertid for at produsentene selger forskjellige produkter. Produktmarginen er lik prisen på et meieriprodukt fratrullet den direkte (marginal)kostnaden ved å fremstille det. Produktmarginen gir med andre ord uttrykk for verdiøkningen ved videreforedling av råmelken, målt på marginen. Det er antatt at produktmarginen faller med omsetningen. Det kan skyldes at marginalkostnaden stiger når omsetningen går opp, slik som i eksemplet ovenfor. Det kan også skyldes at ulike meieriprodukter har ulike verdi i markedet; mens noen produkter er sterkt etterspurt og kan tåle høye marginer, er andre produkter mindre ettertraktet og gir derfor mindre lønnsomhet. Fallende

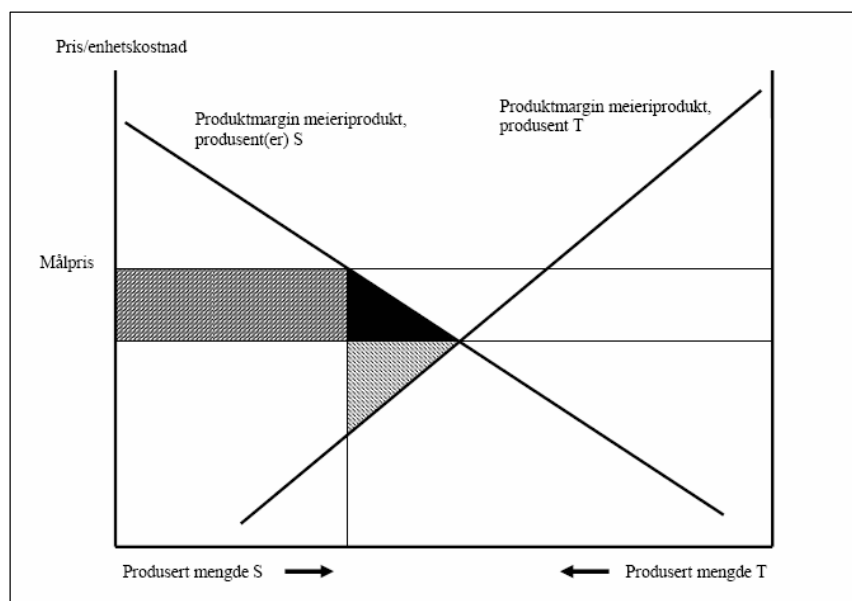
produktmarginer kan dessuten skyldes at etterspørselen etter de forskjellige meieriproduktene er prisfølsom; skal omsetningen økes, må prisen settes ned.



Figur 3: Effisient produksjonsfordeling

Effisient fordeling av produksjonen forutsetter at den samlede verdiskapningen på videreforedlingsleddet er maksimert. Det oppnås når målprisen settes slik at produktmarginen er den samme for alle produsenter.

En høyere målpris vil medføre at produsent S reduserer sin omsetning, noe som innebærer at produsent T må øke sin produksjon, som vist i figur 4. Melkeprodusentene vinner ved at prisen ved salg av råmelk til produsent S øker. Denne gevinsten er angitt ved det skraverte rektanglet. Melkeprodusentene taper imidlertid på at det kvantum som selges til produsent S, går ned. Dette tapet motsvares i noen grad av at produsent T videreforedler en større mengde, men fordi produktmarginen til produsent T er lavere enn den opprinnelige målprisen, er ikke inntektene fra salget av dette volumet like stort som verdien av det tapte salget til produsent S. Nettogevinsten for melkeprodusentene er derfor gitt ved arealet av det skraverte rektanglet fratrullet arealet av den skraverte trekanten.



Figur 4: Høyere målpris

Også i dette tilfellet oppstår det et effisiens tap, fordi en del av omsetningen skjer til en lavere produktmargin hos produsent T istedenfor til en høyere produktmargin hos produsent S. Tapet er gitt ved arealet av den sorte trekanten og den skraverte trekanten. Også her er det altså slik at en høyere inntekt for melkeprodusentene innebærer en lavere verdi av den samlede omsetningen. Igjen får vi illustrert konflikten mellom inntektsmålsetningen på den ene side og målsetningen om konkurranse på like vilkår på den annen.

Det er verdt å legge merke til at det ikke nødvendigvis er noen konflikt mellom inntektsmålet og et mål om konkurranse som sådan – det er konkurranse på like vilkår som ikke er forenlig med inntektsmålet. Så lenge konkurranse i meierisektoren bidrar til å øke melkeprodusentenes inntekter – herunder ved å bidra til en generell effektivisering i sektoren – oppfyller det både inntektsmålet og konkurransemålet. Det er først i det øyeblikk at konkurransen drives så langt at det går utover melkeprodusentenes inntekter – herunder deres inntekter fra foredlingsvirksomheten – at det oppstår en konflikt. Som eksemplene viser, vil konkurranse på like vilkår kunne innebære at inntektsmålet neglisjeres. Dersom inntektsmålet skal tillegges vekt, må

det derfor generelt sett innebære at man avviker fra kravet om konkurranse på like vilkår.⁶

Hvordan skal så de ulike hensynene avveies; det vil si, hvor langt skal man gå i å heve melkeprisen på bekostning av effisiens? Det avhenger av to forhold: For det første avhenger det av hvilket mål man har for melkeprodusentenes inntekter. For det andre avhenger det av i hvilken grad man er villig til å bruke skatteinntekter til å finansiere overføringer (subsidiar) til melkeprodusentene.⁷

Dersom man legger til grunn at melkeprodusentenes inntekter skal finansieres på en kostnadseffektiv måte, kan avveiningen mellom de to finansieringskildene – markedsinntekter og skatter – i prinsippet løses. Melkeprisen skal isåfall økes til det nivå der det marginale tapet ved større ineffisiens i markedet for meieriprodukter motsvarer marginaltapet ved skattefinansiering over statsbudsjettet. Problemet er et eksempel på et såkalt Ramsey-Boiteux-problem, som har vært mye studert i reguleringsteorien (se f.eks. von der Fehr, 1996, for en introduksjon til litteraturen).

Problemet lar seg altså i prinsippet løse, selv om det i praksis kan være vanskelig å angi nøyaktig hvordan de to hensynene skal avbalanseres. Det er imidlertid klart i hvilken retning man skal gå; prisen på råmelk skal settes høyere enn den marginale verdien av foredlingsvirksomhet som eies av melkeprodusentene. Det innebærer at avkastningen (på marginen) i melkeprodusentenes egen industrivirksomhet skal være lavere enn i konkurrerende virksomhet.

MARKEDSREGULERING OG KONKURRANSE

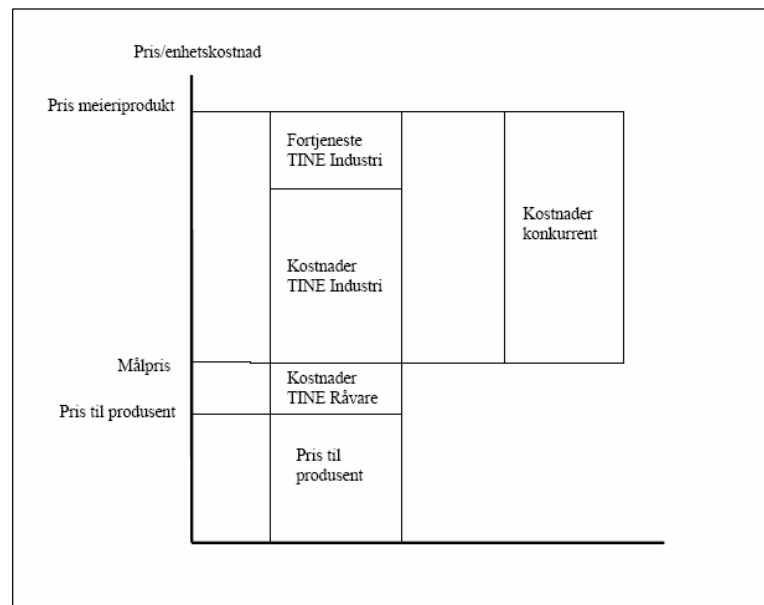
I denne delen ser vi konkurranseforholdene mellom TINE og dets konkurrenter. Det er forutsatt at målprisen kan betraktes som gitt, på et nivå som sikrer at hele mengden av råmelk – i form av meieriprodukter – kan finne sin avsetning til priser som gir lønnsomhet på videreforedlingsleddet for TINE og/eller dets konkurrenter.

⁶ Prinsipielt sett kan det tenkes at andre forhold – for eksempel av praktisk eller administrativ art – gjør det umulig å innføre konkurranse på annet enn like vilkår.

ET EKSEMPEL

Vi tar utgangspunkt i et bestemt marked, der TINE møter konkurranse fra en eller flere andre produsenter. Konkurrentene produserer – eller kan produsere – produkter som tilsvarer det TINE produserer (produktene er ”homogene”). Enhetskostnadene i produksjonen er konstante – både for TINE og konkurrentene – og det er fri etablering. Både TINE og konkurrentene har som mål å maksimere økonomisk overskudd.

I det tilfellet at TINE er mer effektiv enn konkurrentene for det aktuelle produktet, kan markedsutfallet illustreres som i *figur 5*. TINE setter en pris som innebærer at (den mest effektive) konkurrenten akkurat ikke får noen fortjeneste, og dermed ikke vil finne det lønnsomt å etablere seg; en lavere pris vil gi mindre fortjeneste, mens en høyere pris vil innebære at konkurrenten etablerer seg og TINE taper omsetning.

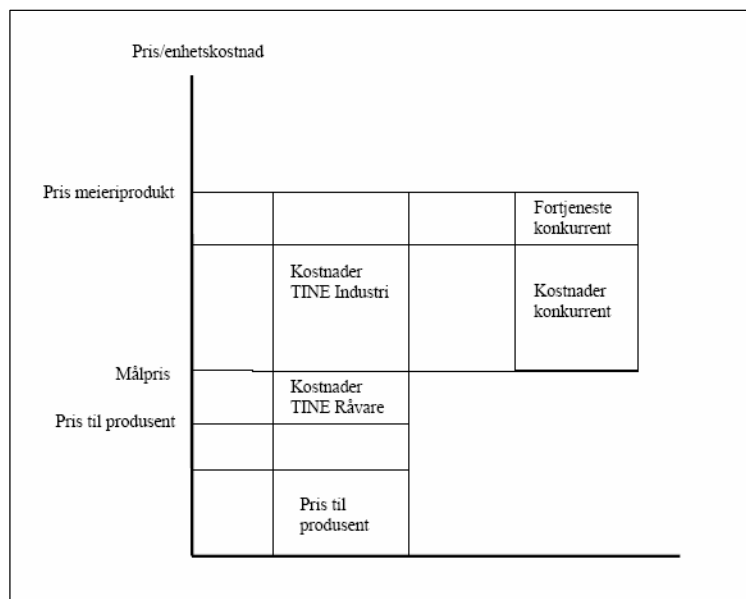


Figur 5: TINE mer effektiv

Tilfellet der en av konkurrentene er mer effektiv enn TINE, er illustrert i *figur 6*. I dette tilfellet vil prisen konkurreres ned til enhetskostnadene i TINE Industri; en

⁷ Innslaget av overføringer gjør det forøvrig vanskelig å gjøre råmelkprisen ”kostnadsbasert” eller ”bygge opp kostnadene nedefra” (Bergset *et al*, 2002); kostnadene ved å produsere råmelken – herunder melkeproducentenes avlønning – er ikke en gitt størrelse.

TINE kunne velge å underby konkurrenten(e), men isåfall ville TINES industrivirksomhet gå med underskudd i det aktuelle produktsegment. Kostnadene kunne eventuelt veltes over på TINE Råvare (i den grad dette er mulig), men det ville isåfall bety en lavere pris til melkeprodusentene. Dette er illustrert ved den stiplede linjen i figuren, som viser hva prisen til melkeprodusent ville blitt dersom TINE satte en pris like under den laveste prisen konkurrentene ville være villig til å levere til (bestemt av kostnadene) og underdekningen i industrivirksomheten ble belastet råvarevirksomheten.



I eksemplene ovenfor vil et krav om kostnadsdekning (herunder minsteavkastning på kapitalen) ikke representere noen egentlig begrensning for TINE. I det tilfellet at TINE er mer effektiv enn sine konkurrenter, vil virksomheten uansett gå med overskudd. I det motsatte tilfellet – der TINE er mindre effektiv enn konkurrentene – vil det lønne seg for TINE å overlate videreførdlingen til dem, snarere enn å produsere med underskudd.

ALTERNATIVKOSTNAD

I eksemplene ovenfor erstatter konkurrentene TINEs leveranser av produkter én for én, og *vice versa*. Dersom TINE leverer en større mengde, vil således salget av råmelk til konkurrentene reduseres tilsvarende. Alternativkostnaden for råmelken er derfor gitt ved målprisen, den prisen konkurrentene betaler for råmelken.

Situasjonen er en annen når produktene er differensierte og således ikke erstatter hverandre fullt ut. Isåfall vil en økning i TINEs leveranser bare delvis motsvares av redusert salg for konkurrentene. Det betyr at større produksjon av konkurranseprodukter hos TINE vil trekke råmelk fra andre deler av TINEs egen industrivirksomhet. I det tilfelle at økte leveranser av konkurranseprodukter ikke får noen innvirkning på konkurrentenes leveranser overhodet, må hele råmelkbehovet dekkes ved redusert produksjon av TINEs øvrige meieriprodukter.⁸ Isåfall er alternativkostnaden i konkurranseproduksjonen lik verdien av tapte inntekter i annen produksjon. Mer generelt er alternativkostnaden et veiet gjennomsnitt av målprisen og inntektene fra alternativ produksjon, der vektene avhenger av i hvilken grad TINEs leveranser av konkurranseprodukter erstatter konkurrentenes.

Dersom målprisen er fastsatt slik at den akkurat reflekterer verdien av den marginale produksjonen i TINEs industrivirksomhet, er naturligvis alternativkostnaden uavhengig av substitusjonsforholdet mellom produktene til TINE og dets konkurrenter. Det behøver imidlertid ikke å være tilfellet; dersom målprisen er fastsatt utfra hensynet til melkeprodusentenes inntekter, vil målprisen overstige den marginale verdien av råmelk i TINEs industrivirksomhet. Isåfall er alternativkostnaden lavere enn målprisen, hvilket innebærer at TINEs kostnader på marginen er lavere enn konkurrentenes (som jo betaler målprisen for råmelk). Alt annet like vil det derfor være lønnsomt for TINE å sette priser på industriprodukter som er lavere enn de konkurrentene ville velge.

Denne kostnadsforskjellen skyldes altså ikke forskjeller i effektivitet i selve industrivirksomheten (representert ved de direkte kostnader knyttet til bearbeidelse av råmelk til meieriprodukter), men det faktum at TINE må finne avsetning for en

⁸ Det samme vil være tilfellet dersom TINE tar konkurrentenes leveranser for gitt; såkalt "Cournot-konkurranse".

bestemt mengde råmelk. For TINE er kostnaden for råmelk til en gitt anvendelse bestemt av hva denne melken alternativt ville vært brukt til. Dersom den ville blitt solgt til konkurrenter, er målprisen den reelle alternativkostnad; dersom den ville blitt brukt til annen produksjon innenfor TINEs egen industrivirksomhet, er det verdien av den alternative produksjonen som utgjør den reelle alternativkostnad.

Legg merke til at resonnementet ovenfor ikke har direkte sammenheng med at råvarevirksomheten og industrivirksomheten inngår i samme konsern. Det avgjørende er at man ved fastsettelsen av priser i industrivirksomheten tar hensyn til at all råmelk må avsettes. Alternativverditankegangen følger således av at melkemengden er gitt, slik at bruken av melk i én bestemt anvendelse nødvendigvis må gå på bekostning av en annen (eller, om en vil, reduserer behovet for å finne andre anvendelser for den aktuelle melkemengden). Dersom man ikke tok hensyn til denne sammenhengen – for eksempel fordi prisene på enkeltprodukter ble fastsatt i ulike deler av virksomheten, der den enkelte del betraktet tilgangen på råmelk som upåvirket av egen bruk – ville man naturlig bruke målprisen i kalkulasjon av råvarekostnaden. En slik praksis ville imidlertid ikke være forenlig med maksimering av overskuddet for industrivirksomheten som sådan, enn si for konsernet TINE sett under ett.

Det er med andre ord TINEs rolle som markedsregulant – ikke den vertikale integrasjonen mellom råvare- og videreforedlingsvirksomheten – som er avgjørende for ulikhetene i reelle råvarebetingelser mellom TINE og dets konkurrenter. Innføringen av ordningen med at TINE Industri betaler samme pris for råmelken som andre aktører, endrer ikke på dette forholdet. Vertikal separasjon mellom TINE Råvare og TINE Industri – i form av regnskapsmessig, administrativt eller selskapsmessig skille – vil heller ikke endre på situasjonen. Det er bare dersom TINE Industri ikke involveres i regulantrollen overhodet – hverken direkte eller indirekte gjennom melkeprodusentenes eierinteresser – at konkurransevidningen kan elimineres.

KRAV OM KOSTNADSDEKNING (KAPITALAVKASTNINGSKRAV)

Som forklart ovenfor vil et krav om kostnadsdekning ikke nødvendigvis representere noen egentlig begrensning for TINE. Dette gjelder imidlertid bare under

visse omstendigheter; spesielt er det avgjørende hvordan kostnadene i industrivirksomheten beregnes.

Innenfor industrivirksomheten må TINE fordele den mengde av råmelk som ikke selges til konkurrentene, på ulike anvendelser. Den reelle kostnad for et bestemt produkt er derfor gitt ved verdien av alternativ anvendelse av den aktuelle melkemengde, herunder i hvilken grad TINEs eget salg av meieriprodukter går på bekostning av konkurrentenes og dermed deres etterspørsel etter råmelk.

Dersom verdien av råmelk i den marginale anvendelse er lavere enn målprisen, vil målprisen overvurdere de reelle kostnadene for de forskjellige produktene til TINE Industri. Det betyr at et krav om kostnadsdekning basert på at kostnadene for råmelk kalkuleres etter målprisen, kan virke begrensende på TINEs prisfastsettelse. En slik begrensning kan igjen reduserer mulighetene for å sikre en anvendelse av råmelken som gir størst mulig samlet, økonomisk verdi. Det gjelder spesielt dersom kostnadsdekningskravet fastsettes separat for det enkelte produkt (gruppe av produkter). Et krav om kostnadsdekning i industrivirksomheten som sådan vil ikke i samme grad begrense prisfastsettelsen for det enkelte produkt.

FASTSETTELSEN AV MÅLPRIS

Som forklart ovenfor, vil en økning av målprisen begunstige TINE – eller rettere sagt dets eiere, melkeprodusentene – på to måter. For det første øker marginen ved salg av råmelk til TINEs konkurrenter. For det andre innebærer en høyere målpris økte kostnader for konkurrentene og dermed en vridning av konkurransen i TINEs favør. Det er nærliggende å trekke den konklusjon at melkeprodusentene har incitamenter til å bevege målprisen til et nivå som innebærer en forvridning av konkurranseforholdene i meierisektoren.

Når en skal vurdere melkeprodusentenes incitamenter til å påvirke målprisen, må man imidlertid ta hensyn til at målprisen fastsettes i forhandlinger med staten, der målprisen kun er ett av flere elementer det forhandles om. Spesielt må det antas at nivået for målprisen har betydning for de subsidier staten betaler til melkeprodusentene, i den forstand at en høyere målpris – som innebærer større

inntekter til melkeprodusentene fra markedet – vil medføre lavere subsidier (pristilskudd).

En avkorting av subsidiene mot markedsinntektene vil generelt sett redusere melkeprodusentenes incitament til å bevege målprisen. Hvordan incitamentene påvirkes, avhenger av sammenhengen mellom målprisen og subsidiene.

Anta at forhandlingsprosessen innebærer følgende sammenheng mellom målpris og subsidier: Dersom melkeprodusentene får gjennomslag for en økning i målprisen på x øre, vil pristilskuddet reduseres med θx øre pr. liter, der θ er et tall mellom 0 og 1. Dersom for eksempel $\theta = 0,5$, vil ett øres økning i målprisen resulterer i en reduksjon i subsidiesatsen på et halvt øre. Hvorvidt melkeprodusentene tjener på en økning i målprisen, avhenger isåfall av det relative størrelsesforholdet mellom ”kompensasjonsparameteren” θ og andelen av råmelk som selges til TINEs konkurrenter.

Poenget kan illustreres med et talleksempel: Anta at den totale mengden råmelk er 1 500 millioner liter. Av dette avtar TINEs konkurrenter 150 millioner liter – eller 10 prosent – mens 1350 millioner liter – eller 90 prosent – går til TINE Industri. En heving av målprisen på ett øre vil (dersom mengden melk som konkurrentene avtar ikke påvirkes) øke TINEs samlede inntekter med 1,5 millioner kroner. TINE Råvare vil få økt sine inntekter med 15 millioner kroner (1 øre pr. liter $\times$ 1 500 mill. liter), men dette motsvares delvis av en økning TINE Industris utgifter på 13,5 millioner kroner (1 øre pr. liter $\times$ 1 350 mill. liter). Det er med andre ord bare den delen av melken som selges til konkurrentene, som gir grunnlag for en inntektsøkning for konsernet sett under ett.

Anta at $\theta = 10\%$. Isåfall reduseres pristilskuddet med 0,1 øre pr. liter melk. Det tilsvarer en reduksjon i de samlede subsidier på 1,5 millioner kroner (0,1 øre pr. liter $\times$ 1 500 mill. liter). I dette tilfellet er altså reduksjonen av overføringene akkurat like stor som økningen av markedsinntektene. Det betyr at de samlede inntektene til melkeprodusentene er uforandret. Hadde kompensasjonsgraden vært mindre enn 10 prosent, ville melkeprodusentene vunnet; hadde kompensasjonsgraden vært større,

ville de tapt. Det avgjørende er altså hvorvidt kompensasjonsgraden er større eller mindre enn den andelen melk som selges til TINEs konkurrenter.

Når en tar hensyn til sammenhengen mellom markedsinntekter og statlige overføringer, er det altså ikke åpenbart at TINE og dets eiere har incitament til å arbeid for en målpris som medfører en vridning av konkurranseforholdene i favør av TINE; tvert i mot kan melkeprodusentene ha interesse av å holde målprisen nede, selv om dette går utover det økonomiske resultatet til TINE isolert sett.

KONKLUSJON

Det nye reguleringsregimet for melk synes ikke uten videre i overensstemmelse med de grunnleggende mål for sektoren, herunder målet om å sikre melkeprodusentenes inntekter. Det gjelder spesielt utformingen av virkemidlene som skal gi ”konkurranse på like vilkår”.

Man kan heller ikke uten videre analysere TINEs incitament utfra standard teori for dominerende markedsaktører, herunder aktører som kontrollerer en essensiell innsatsfaktor (i dette tilfellet råmelk). TINEs incitament er blant annet bestemt av ansvaret for å påse at all melk finner sin anvendelse. Man må også ta hensyn til at TINEs virksomhet inngår i en større sammenheng, der resultatet for eierne i stor grad bestemmes gjennom forhandlingene med staten.

REFERANSER

- Bergset, Nils Øyvind, Leif Forsell og Håvard Mjelde (2002), Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår, NILF-rapport 2002-5, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Bjørnenak, Trond, Gorm Grønnevet, Thore Johnsen, Espen Moen og Christian Riis (2004), Ny markedsordning for melk – betraktninger rundt fastsettelse av pris for melkeråvare, Rapport utarbeidet på oppdrag fra Næringsmiddelbedriftenes Landsforening.
- Bjørnenak, Trond, Thore Johnsen, Espen Moen og Christian Riis (2005), Fastsettelse av målpris og noteringspris for melk – betraktninger rundt konkurranse på like vilkår med vekt på Tines kapitalkostnader, Rapport utarbeidet på oppdrag fra Næringsmiddelbedriftenes Landsforening.
- Bjørnenak, Trond, Dag Morten Dalen, Nils-Henrik M. von der Fehr, Trond E. Olsen og Gaute Torsvik (2005), På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlige og private foretak, Skrifter fra Konkurransetilsynet 1-2005.
- ECON (2003a), Kapitalavkastning i ny markedsordning for melk – beregninger etter høringsrunde, Rapport 2003-053 Rev. 3.
- ECON (2003b), Kapitalgrunnlaget for meieridrift 2000-2002, Rapport 2003-118.
- ECON (2004), Prisutjevningsordningen for melk – hvem melkes, hvem skummer fløten?, Rapport 2004-120.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. (1996) Tilgangspriser – en introduksjon til litteraturen, Norsk økonomisk tidsskrift 110 (4), 263-89.
- von der Fehr, Nils-Henrik M. og Lars Sjørgard (2004), Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp, i Kåre P. Hagen, Agnar Sandmo and Lars Sjørgard (red.), Konkurranse i samfunnets tjeneste – festskrift til Einar Hope, Bergen: Fagbokforlaget, 2004.

Konkurransetilsynet (2001), Rammebetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren, Skrifter fra Konkurransetilsynet 2/2001.

Konkurransetilsynet (2003), Høring – endringer i markedsordningen for melk, brev til Arbeids- og administrasjonsdepartement av 3. oktober 2003.

Landbruks- og matdepartementet (2005), Høring – opphevelse av etterregningsbestemmelsen i prisutjevningsordningen for melk og innføring av et kapitalavkastningskrav rettet mot TINE BA, 17. november 2005.

Moderniseringsdepartementet (2005), Etterregningsordningen for melk – en vurdering av konsekvensene av å avvike etterregningsordningen og utredning av alternative kontrollregimer i meierisektoren, Rapport fra en interdepartementalarbeidsgruppe, avgitt 28. januar 2005.