

Landbruks- og matdepartementet
v/avdelingsdirektør Viil Søyland og
rådgiver Nils Øyvind Bergset
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Sendes også per e-post til nils-oyvind.bergset@lmd.dep.no

Deres ref.: 200701074-/NOB

Oslo, 12. juni 2007

Høringsuttalelse fra Arla Foods AS om forslaget til endringer i prisutjevningsordningen for melk

1. Innledning og oppsummering

Vi viser til høringsbrev av 25. mai 2007 og telefonsamtale med Landbruks- og matdepartementet 12. juni 2007. Arla inngir med dette høringsuttalelse om departementets forslag til endringer i prisutjevningsordningen for melk.

Arla er aktør på det norske meierimarkedet og har vært representert med sine produkter i Norge i omkring 40 år. I dag drives Arlas virksomhet i Norge gjennom salgsselskapet Arla Foods AS, som har til sammen 15 ansatte. Arla Foods har en markedsandel på omtrent 4 prosent på ost til dagligvaremarkedet. I tillegg er Arla tilstede på det norske markedet med andre produkter, for eksempel yoghurt og sjokolademelk, men her er markedsandelen vesentlig lavere. Arla har også omsetning av blant annet smør og ost til storhusholdningsmarkedet.

Som det vil fremgå av høringsuttalelsen blir Arlas norske virksomhet direkte og negativt berørt av endringsforslaget. Arla er av den oppfatning at forslaget også generelt vil ha negative virkninger for konkurranseforholdene på det norske ostemarkedet. Forslaget er

dermed ikke egnet til å ivareta hovedformålet bak endringen, nemlig å skape økt konkurranse i meierivaremarkedet. Dette er beskrevet nærmere nedenfor i punkt 2.

Etter Arlas vurdering er forslaget dessuten trolig i strid med EØS-avtalen og de lojalitetsforpliktelser som ligger til grunn for denne. Dette er forklart nærmere i punkt 3.

Arla mener videre at høringsprosessen har vært unormalt kort og at departementet i høringsprosessen også har behandlet de berørte aktørene forskjellig. Departementets forslag etterlater inntrykk av at det i for stor grad er influert av ønsket om å avslutte sakene som har versert i rettsapparatet og derfor ikke tar tilstrekkelig hensyn til de øvrige markedsaktørene. Dette er det redegjort nærmere for i punkt 4.

2. Forslagets negative innvirkning på konkurranseforholdene i det norske markedet

Prisutjevningsordningen for melk har vært revidert flere ganger siden den ble innført i 1997. Hovedformålet med endringene som ble foretatt så sent som i 2004, var å bidra til økt konkurranse i meierivaremarkedet. Som en følge av Tines sterke stilling på markedene for råvareomsetning og melkeforedling er konkurransen på disse markedene allerede sterkt svekket. Det er allment akseptert at konsentrerte markeder uten effektiv konkurranse, fører til suboptimal ressursforvaltning og ressursallokering.

Som en følge av denne markedssituasjonen har norske myndigheter over en årrekke forsøkt å legge til rette for økt konkurranse i markedet. Tidligere gjennomførte tiltak har imidlertid hatt begrenset suksess og har som kjent utløst flere rettsvister mellom staten og konkurrenter til Tine. Departementets forslag til endringer i prisutjevningsordningen for melk er også begrunnet ut i fra ønsket om å bidra til økt konkurranse i meierivaremarkedet. Etter Arlas oppfatning er forslaget imidlertid ikke egnet til å skape like konkurransevilkår for markedsaktørene. Tvert i mot vil forslaget skape nye forskjeller i konkurransevilkårene til konkurrenter på det samme markedet, og kan gi grunnlag for nye tvister. En beregning som viser den forskjellsbehandlingen som endringsforslaget fører til, er inntatt som **vedlegg** til dette brevet.

Det fremgår av forslaget til endringer at departementets ønske om økt konkurranse i meierivaremarkedet skal fremmes gjennom å ”bedre rammebetingelsene for Tine BAs konkurrenter,” jf. punkt 9.1 i St.prp. nr. 77 (2006-2007). Det norske ostemarkedet er et av markedene som berøres direkte av departementets forslag. På dette markedet omfatter Tines konkurrenter både aktører som produserer ost i Norge og aktører som importerer ost til Norge.

Når det gjelder aktører som produserer ost i Norge, vil departementets forslag innføre en forskjellsbehandling til fordel for Synnøve Finden ASA. Mens all innenlandsk produksjon får forbedrede rammebetingelser som en følge av departementets forslag, vil Synnøve Finden (og Q-meieriene) motta et ekstra tilskudd hvert år i en periode på fire år. Arla kan ikke se at denne

forskjellsbehandlingen kan tjene som et grunnlag for økt konkurranse blant de mange aktørene på markedet. Mindre aktører som for eksempel produserer gulost i Norge i konkurranse med Synnøve Finden (og Tine) vil altså med departementets forslag få en konkurranseulempe 0,12 øre pr. kg. melk, tilsvarende 1,31 kr. pr. kg. ost. I markedet for gulost, hvor det er et betydelig prispress både som følge av konkurransen mellom Tine og Synnøve Finden, og fra en den økte produksjonen av dagligvarehandelens egne merkevarer, er denne forskjellsbehandlingen kritisk. Med ellers stramme kalkyler kan slik forskjellsbehandling få avgjørende negativ betydning for de mindre meierienes mulighet til å overleve. På noe sikt kan dette føre til at markedet blir delt mellom kun to store aktører som driver produksjon av norsk gulost. En slik situasjon vil meget lett kunne føre til mindre fokus på produktutvikling. Forskjellsbehandlingen vil også reelt sett fungere som en etableringshindring for eventuelle nye aktører som ønsker å produsere gulost i Norge.

Aktører som tilbyr produkter importert fra utlandet, slik som Arla, er overhodet ikke tilgodesett gjennom forslaget. Arla vil i denne sammenhengen minne om at importert ost utgjør en viktig konkurrent til innenlandsk produksjon og at dette også påvirker utviklingen av nye og eksisterende produkter og fører samlet sett til økt etterspørsel etter osteprodukter.¹ Norge har gjennom avtaler under artikkel 19 i EØS-avtalen forpliktet seg til å sikre markedsadgangen for denne typen konkurrenter. Departementets forslag øker imidlertid importvernet fordi det øker støtten til innenlandsk produksjon og særlig til Synnøve Finden. Forslaget medfører dermed en svekkelse av andre viktige konkurrenter til Tine.

Departementet har et uttalt mål om at forslaget til endringer i prisutjevningsordningen for melk skal styrke Tines konkurrenter og dermed øke konkurransetrykket i markedet. Slik forslaget er utformet vil det imidlertid skapes økte forskjeller i rammebetingelsene til konkurrentene til Tine. Alle innenlandske osteprodusenter gis fordeler, mens Synnøve Finden gis en ekstra fordel i forhold til både innenlandske og utenlandske osteprodusenter (tilsvarende for Q-meieriene). Etter Arlas oppfatning skaper forslaget dermed nye forskjeller mellom rammebetingelsene til Tines konkurrenter, og er egnet til å svekke konkurranseforholdene i markedet.

Forslaget vil skape ytterligere høyere priser i meierimarkedet. På ost gis det høyere tilskudd til norskprodusert ost, uansett produsent. Disse forbedrede konkurransevilkårene for norskprodusert ost finansieres kun delvis innenfor prisutjevningsordningen for melk, som ellers har egenfinansiering som grunnprinsipp. Hele det særlige statlige tilskuddet til Synnøve Finden (og Q-Meieriene) på 12 øre pr. kg. melk skal finansieres av prisstigning til handelen/forbrukerne på konsummelk. Det særlige tilskuddet som staten yter til Synnøve Finden og Q-Meieriene som kompensasjon for at rettssakene mot staten trekkes, blir altså finansiert av dagligvarehandelen og i siste instans forbrukerne. Dette kan la seg gjøre fordi

¹ I følge Statens Landbruksforvaltning økte osteforbruket fra 2002 til 2005 med 7400 tonn., hvorav 3000 tonn var importert ost og 4400 tonn var norskprodusert ost.

konsummelk har så høy toll at prisøkningen kan gjennomføres uten at det går ut over omsatt kvantum av norskprodusert melk.

3. Forslagets forhold til EØS-avtalen

Det kan se ut som om Landbruks- og matdepartementet bare har vurdert endringsforslagets betydning for de tre store norske aktørene i markedet, Tine, Synnøve Finden og Q-meieriene. Departementet kan ikke ha vurdert hvordan endringene vil slå ut for konkurransen i markedet. Departementet synes heller ikke å ha vurdert hvordan endringsforslaget forholder seg til Norges internasjonale forpliktelser, og da særlig EØS-avtalen.

Selv om melk i prinsippet er et produkt som ikke omfattes av EØS-avtalen, må det være klart at prisutjevningsordningen for melk ikke kan brukes for å oppnå diskriminering av eller andre ulemper for andre produkter som faktisk omfattes av EØS-avtalen. Det er imidlertid nettopp slike virkninger de foreslåtte endringene vil ha.

Både Synnøve Finden og Q-meieriene bruker melk til å produsere flere produkter som er omfattet av EØS-avtalen. Formålet med endringene i prisutjevningsordningen er i høringsnotatet blant annet begrunnet med at ”de økonomiske resultatene for de uavhengige aktørene har vært lite tilfredsstillende” og at Regjeringen derfor har kommet til at det er ”nødvendig å bedre rammebetingelsene for Tine BAs konkurrenter”. På denne bakgrunn beslutter altså departementet å foreslå endringene som innebærer særlige fordeler for to av Tines konkurrenter, Synnøve Finden og Q-meieriene. Det departementet i realiteten gjør, er altså å benytte prisutjevningsordningen til å gi de to begunstigede aktørene en fordel i forhold til de øvrige konkurrentene i markedet, et marked som også inkluderer produkter som omfattes av EØS-avtalen.

Dersom disse fordelene hadde vært gitt direkte for å støtte produkter som er omfattet av EØS-avtalen, ville fordelene klart vært i strid med en rekke av reglene i avtalen, herunder blant annet statsstøtteforbudet i EØS-avtalen artikkel 61, restriksjonsforbudet for varer i artikkel 11 og det generelle ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 4. Det følger av både lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3 og av generelle omgåelsesbetraktninger at nasjonale tiltak eller ordninger som i utgangspunktet må anses å falle utenfor EØS-avtalen, ikke direkte eller indirekte kan utnyttes av nasjonale myndigheter på en slik måte at det oppnås virkninger i markedet som er i strid med hensynene bak EØS-reglene. Dette må særlig gjelde når disse virkningene er tilsiktede og utgjør det egentlige formålet med tiltaket eller ordningen.

Departementets ønske om generelt å styrke Synnøve Finden og Q-meieriene og deres posisjon som leverandør av både produkter som omfattes av EØS-avtalen og produkter som ikke er omfattet, kan ikke forsvare de endringene som er foreslått i prisutjevningsordningen for melk.

På ost medfører endringene blant annet at Tine får forbedret sin konkurranseevne med 0,10 pr. kg. melk, tilsvarende 1,10 kr. pr. kg. ost, i forhold til importert ost. Synnøve Finden får

forbedret sin konkurransevne med 4,07 kr. pr. kg. ost i forhold til importert ost. Importert ost får ved denne endringen i praksis en relativ "ekstra toll" på tilsvarende beløp og dermed forringet konkurransevne..

Forslaget til endringene i prisutjevningsordningen er trolig i strid med forpliktelsene som fremgår av EØS-avtalen artikkel 19 sammenholdt med den alminnelige lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3. Etter artikkel 19 har norske myndigheter en plikt til å bidra til at ulempe for handelen med landbruksvarer reduseres. Både EU-siden og EFTA-siden i EØS-avtalen skal "undersøke de vanskelighetene som måtte oppstå i handelen med landbruksvarer, og skal bestrebe seg på å finne egnede løsninger". Partene har også en plikt til å "fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer". Den alminnelige lojalitetsplikten i artikkel 3 gjelder åpenbart også for pliktene som fremgår av artikkel 19. Endringene i prisutjevningsordningen vil ikke være en lojal handling overfor de hensynene som ligger til grunn for artikkel 19. Det norske myndigheter i realiteten gjør gjennom endringene er å gå i motsatt retning av forpliktelsen til å bidra til ytterligere nedbygging av handelshindringene innenfor landbruksprodukter. Som nevnt vil endringene skape ytterligere hindringer for både norske og utenlandske aktører som tilbyr produkter i konkurranse med Tine, Synnøve Finden og Q-meieriene. Endringene styrker utvalgte norske konkurrenter, men svekker konkurransen i markedet.

I medhold av EØS-avtalen artikkel 19 har Norge inngått avtale med EU om gjensidige tollfrie importkvoter for ost. Ved inngåelsen av en slik avtale er naturligvis forutsetningen at partene ikke skal treffe andre tiltak som motvirker og dermed reduserer verdien av avtalen. I strid med denne forutsetningen foreslår norske myndigheter nå endringer i prisutjevningsordningen som åpenbart gjør verdien av avtalen mindre, ved å gjøre det vanskeligere for utenlandske importører å konkurrere med de norske aktørene som oppnår særskilt støtte gjennom endringene. Dette er ikke i overensstemmelse med intensjonen med den inngått avtalen med EU, og innebærer antakelig et brudd på lojalitetsforpliktelsen som norske myndigheter er underlagt i etter EØS-avtalen artikkel 3.

4. Prosessen som har ledet frem til forslaget

Det er altså Arlas oppfatning at departementets forslag både er i strid med det angitte ønsket om bedre konkurranseforhold i markedet og at det ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til EØS-rettslige forpliktelser. Arla anser også at den unormalt korte høringsfristen, forholdet til de pågående rettstvistene og ikke minst forhåndskonsultasjonen av enkelte aktører, har bidratt til den uheldige utformingen av forslaget.

Departementets forslag ble lagt ut på høring med tre ukers høringsfrist. I henhold til Utredningsinstruksen punkt 5.2 gjelder det imidlertid at "*Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.*" Selv om det unntaksvis kan settes kortere frister i henhold til kravene i instruksens punkt 1.3, uttales det i Utredningsinstruksens veiledning at: "*...høringsfristen ofte bør være lengre enn tre måneder.*"

Dertil kommer at det i Utredningsinstruksens punkt 11.3.3 uttales at:

”Reformer og tiltak skal ikke ha unødige konkurransebegrensende virkninger eller gjøre nyetableringer vanskelig. Gjennom EØS- avtalen er Norge forpliktet til å fjerne handelshindringer som virker begrensende på den frie konkurransen innenfor EØS-området. Dersom reformer og tiltak antas å ha vesentlige konsekvenser for konkurranseforhold og internasjonal handel, skal dette utredes.”

Det er Arlas oppfatning at departementets forslag har konkurransebegrensende virkninger og er i strid med de hensyn som ligger bak Norges forpliktelser under EØS-avtalen. Arla anser at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet og at den forkortede høringsfristen forhindrer at disse forholdene blir tilstrekkelig belyst.

Et annet uheldig aspekt ved forberedelsen av departementets forslag er at det synes sterkt influert av ønsket om å unngå de berammede ankeforhandlingene i rettsapparatet. Dette er som nevnt eksplisitt fremhevet i punkt 9.2 i St. prp. nr. 77 (2006-2007). Det kan derfor synes som om hensynet til motpartene i disse rettssakene har hatt en for sterk innvirkning på utformingen av forslaget. Forslagets særlige begunstiging av Synnøve Finden og Q-meieriene styrker dette inntrykket. Arla anser det som særdeles uheldig dersom et generelt regelverk i forskrifts form utformes som et ledd i et forlik mellom staten og konkrete aktører.

Arla viser i denne sammenheng til at departementet synes å legge stor vekt på at følgende av de verserende rettstvister forsvinner. Således uttales det både at Synnøve Finden og Q-meieriene skal få ekstra godtgjørelse mot å trekke sakene for rettsapparatet og at det ikke lenger skal føres noen etterkontroll av Tines foredlingsmarginer. Dertil legges det til grunn at forslaget også vil medføre at det ikke blir gjennomført noen verdivurdering av Tine. Det kan følgelig legges til grunn at avslutningen av de pågående rettssakene har hatt omfattende innvirkninger på departementets utforming av det generelle regelverket for prisutjevning for melk. Arla oppfatter dette som en betenkelig sammenblanding av departementets rolle som regulator og part i tvistesakene.

På denne bakgrunn er det Arlas oppfatning at forslaget ikke er forsvarlig utredet og at hensynet til rettstvister med konkrete aktører har fått spille en alt for sentral rolle i utformingen av forslag til et generelt regelverk.

5. Konklusjon

Basert på det ovenstående er det Arlas oppfatning at:

- Forslaget til endringer i prisutjevningsordningen skaper reell forskjellsbehandling mellom aktørene i meierimarkedet. Denne forskjellsbehandlingen leder til en

svekkelse av konkurransen. Særlig vil de minste innenlandske og de utenlandske konkurrentene i markedet rammes hardt av forslaget.

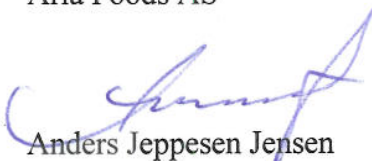
- Den negative innvirkningen av forslaget skaper økte etableringshindringer for eventuelle nye aktører og bidrar til ytterligere svekket konkurranse.
- Forslaget til endringer fører til høyere priser i meierimarkedet, og dagligvarehandelen/forbrukerne betaler indirekte for statens forlik i rettssakene med Synnøve Finden og Q-Meieriene.
- En avledet effekt av det ovenstående er en potensiell reduksjon av antallet aktører i det norske meierimarkedet og også redusert produktutvikling. Dette vil være direkte skadelig for utviklingen i meierisektoren generelt og for norske meierier spesielt.
- Forslaget fører reelt sett til at importvernet for ost styrkes, og tilsvarende resonnement gjelder for Q-Meierienes produkter.
- Forslaget er antakelig i strid med Norges internasjonale forpliktelser som fastsatt i EØS-avtalen og de lojalitetsforpliktelser som følger av denne.
- Den korte høringsfristen og den planlagte virkningen allerede fra 1. juli 2007 gjør det ikke mulig for aktørene eller departementet å vurdere de reelle konkurransemessige virkningene av forslaget og hvordan forslaget forholder seg til gjeldene regler og forpliktelser. Alle relevante aktører har heller ikke vært hørt i prosessen.
- Forskriften utformes som et ledd i forliket mellom staten og utvalgte aktører som er begunstiget i særlig grad, og departementet kommer dermed i en uheldig dobbeltrolle.

6. Anbefaling

Det er vår anbefaling at forslaget til endringer i prisutjevningsordningen utredes grundigere, slik at de ovennevnte uheldige konsekvensene kan unngås.

Med vennlig hilsen

Arla Foods AS



Anders Jeppesen Jensen
Adm. direktør

Prisudjævningsordningen for mælk i Norge 2006. FORSLAG 2007= Tine, Andre mejerier, Synnøve og Q.

Afgifter og tilskud per liter medgået mælk.

eks: Prisgruppe 10 modnet ost til industri: et tilskud på 1,01 kr/l medgået mælk

eks: Prisgruppe 1 sure smagstilsatte flydende mælkeprodukter: en afgift på 2,17 kr / l medgået mælk

	Sure smagstilsatte flytende melkeprod.	Ikke smagstilsatte flytende melkeprod.	Søte smagstilsatte flytende melkeprod.	Ferske oster unntatt mysoster	Modnede oster og mysoster	Geitemelksprodukter	Tørrmelk og kasein
	Prisgruppe 1	Prisgruppe 2	Prisgruppe 3	Prisgruppe 4	Prisgruppe 5	Prisgruppe 6	Prisgruppe 7
	1,96 2,17 1,92 1,80	1,80 2,17 1,92 1,80	0,07 0,44 0,19 0,07	1,49 1,60 1,35 1,23	-.0,20 -0,30 -0,55 -0,67	0,35 0,26 0,01 -0,11	-.0,85
Dagligvare: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til detaljister, grossister, storhusholdningskunder, skoler, institusjoner og lignende, med unntak av salg som omfattes av merkevareeksportmarkedet.							
	Prisgruppe 8	Prisgruppe 9	Prisgruppe 10	Prisgruppe 11	Prisgruppe 12	Prisgruppe 13	Prisgruppe 14
	-.0,90 -1,00 -1,10 -1,25 -1,47=>-1,38	-.0,68 -0,68 -0,93 -1,05	-.1,01 -1,01 -1,26 -1,38	-.0,98 -1,08 -1,33 -1,45=>-1,38	-.1,28 -1,38	-.1,08	-.1,28
Industri: Marked for innenlands og utenlands salg av melkeprodukter til foredlingsindustri for bruk til fremstilling av annen viderefordlet vare, eller Reguleringseksport: Marked for eksport av melkeprodukter i den hensikt å regulere det innenlandske markedet.							
	Prisgruppe 13	Prisgruppe 14	Prisgruppe 15				
C. Merkevareeksport: Marked for eksportsalg av melkeprodukter under et norsk varemerke der utførselen foretas uten andre tilskudd enn det som følger av denne forskriften.	2,17	2,17	0,44				

Prisgruppe 13-14-15: Melkeprodukter i disse prisgrupper inplusseres i samme gruppe som ved salg til dagligvaremarkedet

Intet tilskud kan oversøige tilskuddet i prisgruppe 12

Tilskud / afgift beregnes per liter medgået fløde / myse / mælk alt efter det relevante

Biproduktgrupper	
Avgiftspliktige:	Tilskudsberettigede:
1) Flytende melkeprodukter omsatt i dagligvaremarkedet, og hvor melkedelen av produktet har høyere fettinnhold enn helmelk (kremfløteprodukter)	2) Smørprodukter omsatt i dagligvaremarkedet
12,69 13,36	-.7,06 -7,33
4) Mysostprodukter omsatt i dagligvaremarkedet	3) Følgende produkter omsatt i industrimarkedet: Smørprodukter, blandingsprodukter av melkefett og annet fett, melkeprodukter med fettinnhold i prisgruppe 6B, melkeprodukter med fettinnhold for framstilling av iskremprodukter
2,41	-.8,79 -8,52
5) Mysostprodukter omsatt i industrimarkedet	
1,62	
6) Produkter hvor kjernemelk inngår	
1,78	