



Likelydende brev til:
Landbruks- og matdepartementet

Statens landbruksforvaltning

Vår dato: 14. juni 2007
Vår ref.: 2007/312.1-DKØ
Deres dato: 25.05.2007
Deres ref. SLF: 200701184-/515.2
Deres ref. LMD: 200701074-/NOB
Kopi: Konkurransetilsynet

HØRINGSUTTALELSE – NYE FORSKRIFTER I PRISUTJEVNINGSORDNINGEN FOR MELK

Det vises til høringsbrev av 25.5.2007 fra Statens Landbruksforvaltning (SLF) og Landbruks- og matdepartementet (LMD).

Innledning

NBL viser videre til vårt brev av 10. mai 2007 til SLF med våre foreløpige og prinsipielle innspill til daværende høringsutkast, der vi på grunn av jordbruksoppgjøret og Statens forhandlingsutvalgs henvisning til "ordinære forvaltningsmessige prosedyrer" for PU-ordningen, forutsatte at SLF måtte sende endelig forslag til PU-satser på høring etter at jordbruksoppgjøret ble avklart. Det er avgjørende for NBL at de nå utsendte høringsforslag er på høring i sin helhet, og at høringen omfatter både endringer SLF har foretatt fra det første høringsutkastet og SLFs oppfølging og tolkning av føringene fra Jordbruksavtalen, jf. også LMDs høringsnotat og omtale i St.prp. nr. 77 (2006-2007).

NBL vil understreke at PU-ordningens funksjon i markedet er slik at det etter vår oppfatning må stilles krav om markedstilpassing av de avgifter og tilskudd som fastsettes, dvs. mellom den prisdiskriminering satsene tilsier og den prisdiskriminering markedsregulator gjennomfører i sluttmarkedet.

Nærmere om styringsperspektiv for prisdiskrimineringen

Problemstillingene tilknyttet forholdet mellom PU-satser og Tines prisdiskriminering ble nærmere omtalt i vårt brev av 10.5.2007. Vi oppsummerte dette med at styringsperspektivet på en offentlig ordning med slikt formål som PU har, må være ett av to:

1. Enten skal satsene ex ante styre Tine som prisleder i markedet.
2. Eller så skal satsene sette inntjeningskrav til råvaren overfor de øvrige meieriaktørene som ex post reflekterer den prisdiskriminering som markedsregulator har valgt.

NBL konstaterer at myndighetene, i motsetning til NBLs anbefaling, har valgt styringsperspektiv 1 som modell for PU-ordningen. Det er i det praktiske markedet fortsatt slik at ethvert avvik mellom PU-satsene og den faktiske prisdiskriminering Tine gjennomfører, vil innebære at produktområdet for konkurranse på like vilkår vil bli innnevret. Tine vil med høyere råvarepris og/eller lavere ferdigvarepriser enn forutsatt, påføre sine konkurrenter konkurransehennende marginskvis, og har som dominerende vertikalt integrert aktør incentiver til slik markedsatferd. Dette realøkonomiske forholdet er ikke påvirket av de endringer i prisutjevningsordningen som nå gjennomføres som ledd i oppfølgingen av Jordbruksavtalen. Vi registrerer at SLF både for prisdifferensiering mellom grupper, for produksjonsfløteverdien og for underdekningen i distribusjonsordningen "*legger til grunn*" og "*forutsetter*" at Tine opptrer i samsvar med PU-ordningen "*i sin prissetting*". Både høringsnotatet fra LMD og høringsbrevet fra SLF legger kontroll og oppfølging av dette til konkurransemyndighetene.

NBL vil påpeke at det valgte styringsperspektiv representerer en stor utfordring både for de som skal fastsette satsene i PU med sikte på å prisdiskriminere mellom ulike anvendelser av råvaren melk i ferdigvaremarkedet, og for de som skal kontrollere konkurransen i foredlingsleddet. Adskilt fastsettelse og kontroll nødvendigvis overlappende kompetanse mellom landbruksforvaltningen og konkurransemyndighetene, men kan til gjengjeld gi større legitimitet for begge. NBL er fortsatt av den oppfatning at alternativ 2 ovenfor hadde vært å foretrekke, og savner en reell begrunnelse for hvorfor man velger alternativ 1.

I praksis vil det fortsatt være viktig at SLF fastsetter satser i samsvar med markedsregulators prognoserte prisuttak og differensierte råvareverdier, slik at PU-satsene forutsetningsvis samsvarer med prisuttaket i form av nivå og prisdiskriminering i melkemarkedet. Markedsregulators vurdering av prisøkninger generelt og føringer på prisdiskrimineringen spesielt, må derfor fortsatt tillegges betydelig vekt.

Videre blir det svært avgjørende at det overføres tilstrekkelige ressurser til Konkurransetilsynet for å ivareta kontrollfunksjonen, og at tilsynet prioriterer slik kontroll tilstrekkelig høyt og iverksetter tilstrekkelige sanksjoner ved avvik. At ikke slike sanksjoner vil medføre noen kompensasjon til de bedrifter som er blitt utsatt for eventuelle overtredelser, er en potensiell ulempe for systemet, idet disse aktører vil være henvist til å reise ordinære erstatningssaker for å kunne oppnå kompensasjon.

Nærmere om kontroll i regi av konkurransemyndighetene

NBL registrerer som positivt at høringsforslagene fra LMD og SLF tar sikte på å bedre konkurransevilkårene i meierisektoren. Forslagene innebærer blant annet at systemet med etterkontroll og etterregning avvikles. Dette medfører at kontroll av tilgangsprisen på melkeråvare med utgangspunkt i ferdigvaremarkedet og foredlingsmarginer, faller bort som del av PU-ordningen og dens hjemmelsgrunnlag. Selv om dette systemet har inneholdt en rekke svakheter, har systemet vært prinsipielt viktig som grunnlag for at myndigheter og uavhengige meieriaktører kan analysere konkurranseskadelig kryssubsidiering fra TINE. Vi viser spesielt til at kontrollen med et an-

tall spesielt konkurranseutsatte enkeltprodukter i tråd med forutsetningen i Jordbruksavtalen er blitt oversendt til konkurransemyndighetene uten nærmere oppfølging fra SLFs side,

Markedsforholdene i meierisektoren tilsier at konkurransebegrensende atferd som predasjonsatferd, marginskvis og lojalitets- og eksklusivavtaler er mulig for TINE. Uten en kontroll av TINEs markedsatferd er faren stor for at misbruk av markedsrett vil kunne skje. Dette var blant konklusjonene i ECONs rapport *"Konkurransen i meierisektoren – status og forslag til tiltak"* skrevet på vegne av Konkurransetilsynet i 2005. En avvikling av etterkontrollen gjør det derfor helt nødvendig med en aktiv konkurransemyndighet for å sikre at TINE ikke opptrer i strid med forbudet i konkurranseloven § 11 mot å utilbørlig utnytte en dominerende stilling. I og med at det er særlig komplisert innenfor melkesektoren å vurdere om konkurranselovens § 11 er brutt eller ikke, og TINE har den markedsposisjonen de har, må Konkurransetilsynet ha systemer for å overvåke TINEs atferd. PU-ordningens fastsatte prisdiskriminering forutsetter at markedsregulator følger opp denne i sin prissetting i markedet. Under denne ordningen er det altså ikke aksept for en krysssubsidiert som under visse vilkår kunne være akseptabel under konkurranselovens bestemmelser. NBL mener derfor at Konkurransetilsynet må gis en sektorhjemmel som muliggjør en mer nøyaktig kontroll med markedsregulators oppfølging av reguleringssystemet. Uten slik hjemmel og slike systemer står man i fare for at de foreslåtte tiltakene for å styrke rammebetingelsene for den uavhengige meieriindustrien ikke har noen verdi.

Et velfungerende overvåkingssystem må inneholde presise kostnads kalkyler som er i samsvar med faktiske kostnader. Dette er avgjørende for å sikre virksom konkurranse gjennom like konkurransevilkår i foredlingsleddet. NBL forutsetter at det igangsettes et arbeid for å etablere slike kontrollkalkyler basert på erfaringer og aksepterte bransjestandarder.

På kort sikt forutsetter NBL at grunnlaget for kontrolloppfølging i foredlingsleddet ikke svekkes i overgangsperioden før et eventuelt nytt system er på plass. Først når konkurranseetilsynet har tilstrekkelige hjemmelsgrunnlag og ressurser til å iverksette det nye systemet, kan nåværende etterkontroll fjernes.

På lengre sikt vil bortfall av SLFs etterkontroll og etterregning gi ikke ubetydelige administrative besparelser for landbruksmyndighetene. NBL forutsetter at disse ressursene i hovedsak overføres til Konkurransetilsynet slik at tilsynet sikres muligheten til å etablere den nødvendige håndhevingen av konkurransereglene i meierisektoren.

I denne forbindelse må det også understrekes at LMDs utsagn på side 4 i høringsnotatet, om at den nye "dimensjonering" av avgifter og tilskudd overfor uavhengige aktører skal medføre at Tine blir stilt overfor en *"strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører,"* er avhengig av at Tine samtidig blir stilt overfor et tilsvarende krav til egenkapitalavkastning som andre aktører. Videre må kapitalkostnadene tilknyttet de ulike prisgruppene generelt sett være på et nivå som er lavere enn det Tine har lagt inn i sine priskalkyler tillagt 25 øre/liter melk, dersom LMDs "dimensjonering" av avgifter og tilskudd reelt sett skal være et *"sterkt og virksomt konkurransepolitisk tiltak"*. Tidligere undersøkelser NBL har fått utført av Bjørnenakgruppen og ECON, tyder ikke på at dette med sikkerhet kan fremholdes, snarere tvert i mot. Kun verifisering av presise produktkalkyler i Konkurransetilsynets kontrollutøvelse tilknyttet foredlingsmarginer i meierimarkedet vil belyse dette spørsmålet nærmere.

Nærmere om prisdiskrimineringen – avgifter og tilskudd

NBL vil innledningsvis påpeke at summen av målprisøkning, føringer fra jordbruksavtalepartene og andre endringer i PU-ordningen, sammen med det SLF kaller "forverret melkeanvendelse" (jf. høringsutkast av 29.3.2007 og vårt brev av 10.5.2007), medfører store prisutslag med potensielt uforutsigbare etterspørselseffekter i markedet. Som påpekt foran mener NBL at realismen i dette særlig må forutsettes vurdert av markedsregulator. Dette gjelder endringene både for prisgruppene og for biproduktgruppene.

Sentrale faktorer for den konkurranseutsatte industrien som benytter vesentlige mengder melk, fløte og andre meieriprodukter i sin videreforedling er omtalt i vårt brev av 10.5.2007. Det er videre behov for ytterligere å påpeke at slik vi leser føringene fra jordbruksoppjøret, ref. omtalen i St.prp. nr. 77 (2006-2007), kan vi ikke se at SLF har tolket og fulgt dette opp i tråd med forutsetningene og de markedsmessige utfordringer vi står overfor. Det fremgår av SLFs omtale på sidene 4 og 5 i høringsbrevet at de ikke har skjermet prisgruppene 7, 9 og 10 for målprisøkningen, mens føringene tilsier full skjerming for ost til industri, og kun "*moderat justering*" for tørrmelk. Med moderat justering oppfatter vi en endring som ikke bør reflektere over halvparten av målprisøkningen. NBL mener at SLF dermed ikke har skjermet de produkter som skulle skjermes for målprisøkningen, og at dette må korrigeres før endelige satser fastsettes.

Endelige PU-satser blir et resultat av de føringer og andre prioriteringer som blir lagt til grunn på den ene side, og de prognoserte kvantum sammen med forutsetningen om selvfinansiering på den annen side. Hvordan målprisøkning forutsettes tatt ut i markedet påvirker ikke nødvendigvis hvordan andre endringer finansieres. Det sentrale prinsipp vil igjen være hva markedsregulator vurderer som realistisk å ta ut i markedet, men NBL er som tidligere anført skeptisk til konsekvensene for melkeforbrukende og fløteforbrukende konkurranseutsatt industri, noe som inkluderer både ost til pizza mv., tørrmelk til sjokolade og fløte til iskrem.

Avslutningsvis påpeker vi i denne forbindelse at slik vi forstår den nye bestemmelsen i siste setning i § 4 i utkast til PU-forskrift fra LMD, skal den begrense maksimal tilskuddsats utbetalt til andre aktører, for eksempel i prisgruppene 8, 10 og 11. Slik som satsforslaget foreligger vil bestemmelsen derfor være operativ i prisgruppe 8. For ordens skyld ber vi bekreftet at bestemmelsen ikke skal forstås slik at den har påvirket satsforslaget for prisgruppe 10, og at bestemmelsen ikke begrenser fremtidige satsendringer i nevnte eller andre prisgrupper.

Nærmere om spesiell kapitalgodtgjørelse

SLF skriver at de har "*valgt å oppdatere kapitalvolumet*" i beregningen, men at dette foreløpig i høringsforslaget er gjort med 2005-tall, samt at det tas sikte på å legge 2006-tall til grunn for endelig vedtak.

NBL påpeker at satsberegningen i tabell 4 i vedlegg til høringen ikke synes å være gjennomført konsistent for 2005-tall heller, i det merverdiene ikke synes økt i takt med økt beregningsgrunnlag fra Tines bokførte balanse. Vi ber om at det senest på høringsmøtet 15.6.2007 fremlegges en detaljert beregning av det kapitalvolum som skal benyttes i endelig vedtak.

Nærmere om innfrakttillegg og distribusjonstillegg

Endringer i fraktordningene skal i følge SLF sendes på separat høring med sikte på iverksetting fra 1.1.2008. Det er avgjørende at oppdatering av innfraktordningen og avvikling av distribusjonsordningen blir tilstrekkelig konsekvensutredet og fulgt opp videre. NBL ber om at vi blir trukket med i utarbeidingen av høringsforslaget.

Nærmere om produksjonsfløte og mottaksplikt for melkefett

Som anført i vårt brev av 10.5.2007 er det NBLs oppfatning at produksjonsfløteverdien må følges nærmere opp slik at den er markedsorientert, herunder at prisdifferensieringen mellom magre og fete hovedprodukter er kostnadsorientert og konsistent med forutsetningene.

NBL mener som anført at Tines vurdering, som markedsregulator, av prisuttak og prisdiskriminering i markedet må være avgjørende for satsfastsetting mv. i PU generelt sett. Dette gjelder også for produksjonsfløteverdien. Markedsbalansen for fløte varierer sterkt over året, fra underskudd i visse sesonger til overskudd i andre perioder og generelt på årsbasis. Bestemmelsene tilknyttet markedsregulators mottaksplikt for melkefett er derfor viktige for et velfungerende marked.

Erfaringer de senere årene tilknyttet behovet for fersk fløte i sesonger, og total produksjonsplanlegging tilknyttet anvendelse av tidvise fløteoverskudd i andre perioder, tilsier at mottaksplikten for melkefett vurderes flyttet fra smør til fløte. Viktigheten av dette forsterkes av at produksjonsfløteverdien økes generelt, sammen med endrede avgifter og tilskudd på biprodukter. Det er avgjørende at ansvaret for balanse i fløtemarkedet plasseres ett sted, dvs. hos markedsregulator som skal administrere denne prisdannelsen, og som disponerer de tilhørende avsetningstiltak.

Endring av mottaksplikten fra smør til fløte bør utredes nærmere. NBL mener dette bør følges opp av LMD med sikte på eventuell endring av rammeforskriften for markedsreguleringen, der sentrale bestemmelser for markedsregulators plikter og rettigheter, herunder mottaks- og forsyningsplikt, er fastsatt. Dersom en slik endring gjennomføres, bortfaller behovet for prognosert tilvirkningsverdi på smør. Det legges til grunn at eventuelle overgangsordninger vurderes som ledd i utredningen.

Med vennlig hilsen

NÆRINGSMIDDELBEDRIFTENES LANDSFORENING



Roald Gulbrandsen



Dag Kjetil Øyna