

**DET KONGELIGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT**

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2007-1074	Doknr.: 12
Mottatt: 15 JUN 2007	LP/SJ
Saksbeh.:	Ark.: 546.1
Kopi:	Avskr.:

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
200701074-/NOB

Vår referanse
200701617-/AKH

Dato
13.06.2007

Høring av nye forskrifter i prisutjevningsordningen for melk

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets brev av 25.05.2007 om ovennevnte. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ingen merknader til de foreslåtte endringene.

Høringen har vært forelagt Konkurransetilsynet. Tilsynets uttalelse i brev av 11.06.2007 følger vedlagt.

Med hilsen

Bjørn Magnus Jakobsen
Bjørn Magnus Jakobsen (e.f.)
fung. avdelingsdirektør

Anne Kristine Hage
Anne Kristine Hage
rådgiver

Vedlegg

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 785

Administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 27 14

Saksbehandler
Anne Kristine Hage
22 24 48 51



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
13 JUNI 2007
ARKIVKODE: 008 LMD
SAKSNR: 200701617-4

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Steinar Hauge
Postboks 8004
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2007/538 - 4

Saksbeh.: Marianne Dahll

Dato: 11.06.2007

MAB MADA 411.2

Erlend Smedsdal

■ Svar på høring - nye forskrifter i prisutjevningsordningen for melk

Konkurransetilsynet viser til brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet av 31. mai 2007 vedlagt høringsbrev fra Landbruks- og matdepartementet av 25. mai 2007 om ovennevnte.

Konkurransetilsynet vil bemerke at det ble gitt kort høringsfrist, tatt i betraktning at høringsforslaget berører omfattende og viktige endringer i meierisektoren. Dette har medført at Konkurransetilsynet ikke har kunnet foreta en grundig gjennomgang av viktige og sentrale spørsmål i høringsforslaget.

Høringsforslaget

For å forenkle regelverket og forbedre rammevilkårene for konkurranse i meierisektoren foreslår Landbruks- og matdepartementet (LMD) endringer i prisutjevningsordningen for melk, jf. St.prp. nr. 77 (2006-2007) Om jordbruksoppgjøret 2007 – endringer i statsbudsjettet for 2007. Bakgrunnen er at de økonomiske resultatene for de uavhengige aktørene har vært lite tilfredsstillende. For å øke konkurransen i meierimarkedet har LMD kommet til at det er nødvendig å bedre rammebetingelsene for Tine BAs konkurrenter.

I hovedtrekk går forslaget ut på å avvikle den ressurskrevende etterregningsordningen, og samtidig innføre reduserte avgifter og økte tilskudd til aktører utenfor Tine-systemet. Som en konsekvens av forslaget, mener departementet at det ikke er behov for å innføre et normert kapitalavkastningskrav til Tines videreføring av meierivarer. De viktigste elementene i forslaget er de følgende:

- Aktører utenfor meierisamvirket skal betale lavere avgift og motta høyere tilskudd enn Tine BA i de prisgruppene innenfor hovedmelkeanvendelsen hvor Tine BA har en posisjon som er så dominerende at det etter departementets totalvurdering er behov for lavere avgifter og høyere tilskudd. Basert på erfaringene med utviklingen av konkurransen i meierivaremarkedet mener departementet etter en helhetsvurdering at 25 øre/liter i redusert avgift og økt tilskudd er et nødvendig og riktig nivå for å styrke de uavhengige aktørene i konkurransen med Tine BA.
- Synnøve Finden ASA og Q-Meieriene AS, som har vært de store konkurrentene til Tine BA over en lengre periode, skal få ytterligere reduserte avgifter eller høyere tilskudd med virkning på 12 øre per liter anvendt melk for en periode på 4 år.
- Q-meieriene skal få en økning i det særskilte distribusjonstilskuddet, slik at Q-meieriene kan motta 60 øre per liter for et kvantum begrenset oppad til 80 millioner liter for distribusjon av flytende melkeprodukter fra meierianlegg som tilhører konsernet.

Departementet mener at ved å dimensjonere avgifter og tilskudd slik som foreslått, blir Tine BA som dominerende aktør, stilt overfor en strengere økonomisk akkord relativt til andre aktører. Dette mener departementet i seg selv vil være et sterkt og virksomt konkurransepolitisk tiltak. Departementet foreslår derfor å avvikle etterregningsordningen:

- Ved at det legges til rette for økt konkurranse gjennom de foreslåtte tiltakene, blir det ifølge departementet også mulig å fjerne den detaljerte og administrativt krevende ordningen med etterkontroll av Tine BAs foredlingsmarginer og etterregning av prisutjevningsordningen for melk i regi av landbruksmyndighetene. Systemet binder opp betydelige ressurser hos landbruksmyndigheter, meieriaktører og i rettsapparatet. En avvikling av ordningen vil derfor spare myndigheter og aktører for betydelige kostnader, samtidig som det gir et mer gjennomsliktig system og dermed en enklere hverdag for næringsliv og forvaltning.

Ifølge departementet fører endringene til at det ikke er behov for å innføre et normert egenkapitalavkastningskrav til Tines videreførelse av meierivarer. Forslaget innebærer at det ikke blir gjennomført noen verdivurdering av Tine.

Landbruksmyndighetene vil fortsatt kontrollere melke markedet frem til og med målpris punktet, slik man i dag gjør for andre sektorer på landbruksområdet. Landbruksmyndighetene, ved Statens landbruksforvaltning, vil fortsatt kontrollere at Tine Råvare selger melk til én og samme pris til alle aktører, slik systemet ble etablert 1.1.2004. Ut over dette vil legger LMD til grunn at det vil være konkurransemyndighetene sitt ansvar å kontrollere at konkurransen i videreførelsen av meierivarer skjer i henhold til øvrige lover og regler, slik tilfellet er for markedene i andre sektorer både innenfor landbruket og ellers.

Endringene foreslås gjennomført fra 1.7.2007. Ifølge LMD legger Regjeringen opp til at man på bakgrunn av erfaringene skal evaluere den nye ordningen etter fem år. Med bakgrunn i kontakt med berørte parter legges det til grunn, som en forutsetning for endringene, at sakene som verserer for rettsapparatet blir hevet og at kravene oppgis.

Merknader til høringsforslagene

Merknader til prosessen forut for høringsforslaget

I høringsforslaget legger LMD opp til omfattende reguleringsendringer i meierisektoren der det skal innføres differensierte reduserte avgifter og økte tilskudd i prisutjevningsordningen, samt økt distribusjonstilskudd til Q-meieriene. På grunn av disse endringene mener LMD at etterregningsordningen kan oppheves og at det heller ikke er behov for å innføre et normert egenkapitalavkastning. Samtidig forutsettes det etter kontakt med berørte parter at rettssakene som verserer for rettsapparatet blir hevet og at kravene oppgis.

spørsmål om hvordan meierimarkedet skal reguleres for å oppnå like konkurransevilkår, og at denne løsningen deretter er sendt på høring.

I prosessen forut for høringsforslaget framstår det som om at kun enkelte av aktørene i markedet er kontaktet. Det er uheldig at et høringsforslag kommer i stand uten at alle aktører i markedet blir hørt. Tilsynet legger til grunn at lovendringer som har betydelig virkning for rammevilkårene i en sektor normalt vil bli sendt på høring basert på *åpne etterprøvbare begrunnelser* som kan kommenteres av høringsinstansene. Vi finner ikke at dette er tilfelle her, da vi ikke kan se at det har blir foretatt noen nærmere vurdering av hvordan spørsmålet om kapitalavkastning skal løses. Det foreligger heller ingen forklaring på hvordan man har kommet fram til størrelsen på de enkelte reduksjonene/økningene i avgifter og tilskudd. Det er for eksempel ikke kjent om nivåene er satt ut fra objektive kriterier eller utelukkende er resultat av forhandlinger mellom landbruksmyndigheter og meieriaktører. Det er uheldig at meieriaktører som ikke har deltatt i forhandlingene, og øvrige høringsinstanser, dermed ikke får anledning til å gjøre seg kjent med og kommentere grunnlaget for nivået på satsene.

Denne måten å komme fram til regelverksendringer på kan skape usikkerhet for markedsaktørene om hvordan rammevilkårene i meierisektoren blir fastsatt, og dermed være en etableringsbarriere for nye aktører og dempe investeringslysten til etablerte meieriaktører.

Merknader til høringsforslaget som helhet

Det har lenge vært uenighet om hva som er riktig pris som Tines konkurrenter skal betale for råvaren. I prinsippet skal Tines konkurrenter få kjøpt råvare til like vilkår som Tines egen foredlingsindustri – noe som i dagens ordning overvåkes av SLF gjennom etterkontrollen. Uenigheten er først og fremst knyttet til kapitalavkastningen i industrivirksomheten i Tine, som Tine betaler til sine eiere (melkebøndene) gjennom melkeprisen. Tines konkurrenter har lenge satt fram krav overfor myndighetene, samt brakt saker inn for rettsapparatet, om at Tine skal pålegges å trekke fra kapitalavkastningen i råvareprisen, slik at de ikke betaler for denne kapitalavkastningen. Under dagens ordning trekkes kapitalavkastningen fra råvareprisen dersom det som resultat av etterkontroll av Tines prissetting blir foretatt etterregning med utbetaling til Tines konkurrenter.¹

Landbruksmyndighetene, Tine og noen uavhengige meieriselskaper er uenige om hvor stor kapitalavkastningen i Tines industrivirksomhet reelt er, der uenigheten både har omfattet hvor stor egenkapitalen i Tine er og hvilket krav til avkastning på egenkapitalen som skal gjelde. I dagens ordning er det fortsatt ukjent hvor stor den reelle kapitalavkastningen er, da det ikke har blitt foretatt en uavhengig fastsetting av dette.

Tilsynet forstår det slik at LMD med høringsforslaget både ønsker å forenkle systemet ved å fjerne den krevende etterkontrollen og etterregningen; ikke innføre et kapitalavkastningskrav og dermed omgå uenigheten rundt kapitalavkastningen. Tilsynet forstår det også slik at høringsforslaget som helhet er et forsøk på å løse problematikken rundt Tines konkurrenters kjøp av melkeråvare til like vilkår.

Tilsynet hadde ideelt sett for seg at man søkte å finne løsningen på et reguleringsproblem på andre måter enn det høringsforslaget legger opp til. Tilsynet har i ulike sammenhenger tidligere pekt på mulige løsninger på dette.²

Det synes uklart om den foreslåtte reduserte avgiften/økte tilskuddet på 25 øre for aktører utenfor Tine systemet er av noenlunde tilsvarende størrelse som den reelle kapitalavkastningen Tine betaler ut gjennom melkeprisen, og dermed om tilskuddet medfører at Tines industrivirksomhet og andre meieriselskaper i realiteten vil stå overfor samme pris for kjøp av melkeråvare. Med andre ord er det usikkert om man med de foreslåtte endringene har løst utfordringen med å finne en regulering som sikrer like vilkår for kjøp av råvare.

¹ Ved etterregning foretar landbruksmyndighetene ved SLF en beregning av kapitalavkastningen i Tine, som

Tilsynet oppfatter det også som uheldig at rettstvister mellom staten og ulike markedsaktører om tidligere reguleringsordninger får direkte virkninger på reguleringsordningene som skal virke i årene fremover. En mer hensiktsmessig løsning ville være å knytte forliket til det tapet aktørene eventuelt har lidd tidligere, i stedet for å kompensere aktører for tidligere økonomiske tap gjennom muligheten for framtidig inntjening i markedet.

Etter tilsynets vurdering ville det gitt større gjennomskiktighet og forutsigbarhet dersom et forlik mellom partene i de omtalte rettstvistene hadde ført til en engangsutbetaling og ikke som forbedrede rammebetingelser i fremtiden.

Tilsynet ser at høringsforslaget kan være en forbedring i forhold til dagens ordning, som også omfatter usikkerhet om nivået på kapitalavkastningen. Det kommer av at de foreslåtte reduksjonene i satsene er høyere enn kapitalavkastningen som har blitt lagt til grunn i dagens etterregning. For Konkurransetilsynets del er det imidlertid vanskelig å vurdere om forslaget som helhet endrer konkurransevilkårene i en mer positiv retning enn dagens ordning.

Merknader til ytterligere redusert avgift/økt tilskudd for Synnøve Finden og Q-Meieriene

LMD foreslår at Synnøve Finden og Q-meieriene i en fireårsperiode frem til 1. juli 2011 får ytterligere reduserte avgifter/økte tilskudd med 12 øre på bakgrunn av at disse to selskapene volummessig og innenfor de aktuelle områdene har vært de store konkurrentene til Tine BA over en lengre periode. Dette framstår for tilsynet som en kompensasjon for økonomiske tap de to aktørene har blitt påført tidligere år.

Denne endringen i tilskudd/avgifter vil bedre disse aktørenes konkurranseevne i forhold til den dominerende aktøren Tine, slik hensikten er, og dermed bedre deres muligheter til å vokse i markedet. Tilskuddet vil imidlertid også gi disse to aktørene en konkurransefordel i forhold til andre små konkurrenter, samt eventuelle aktører som vurderer å etablere seg i meierimarkedet. Det særskilte tilskuddet vil kunne gjøre det mindre aktuelt for nye aktører å etablere seg i markedet. Tilsynet kan ikke se at det er fremført noe viktig argument for at Synnøve Finden og Q-meieriene i en fireårsperiode skal ha bedre rammebetingelser enn andre uavhengige aktører. Vi foreslår derfor at det økte tilskuddet/lavere avgiften på 12 øre som det er foreslått at Synnøve Finden og Q-meieriene skal få blir gjort generelt slik at alle aktører utenom meierisamvirket har rett på tilskuddet.

Avvikling av etterregningsordning – konsekvenser for overvåking av meierimarkedet

Når etterregningsordningen opphører vil det ifølge LMD være konkurransemyndighetenes ansvar å kontrollere at konkurransen i videreførelsen av meierivarer skjer i henhold til øvrige lover og regler, slik tilfellet er for andre markeder både innenfor landbruket og ellers.

Tidligere har det vært reist spørsmål ved om konkurranseloven gjelder så lenge etterregningsordningen består.³ Vi går ikke inn i diskusjonen her, men konstaterer at etter avvikling av etterregningsordningen vil konkurranseloven trolig gjelde Tines Industris foredlingsvirksomhet av meierivarer.

Tilsynet vil peke på at forhold som kan undersøkes etter konkurranseloven ikke vil være de samme som etter etterregningsordningen. Mens etterregningsordningen retter seg mot å tilbakebetale en for høy innbetalt råvarepris, retter konkurranselovens forbudsbestemmelser seg mot konkurransebegrensende samarbeid og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Eksempler på forhold som kan undersøkes i henhold til forbudsbestemmelsen om utilbørlig utnyttelse er predasjonsprising og marginskvis. Konkurransetilsynet har i henhold til konkurranseloven anledning til å pålegge overtredelsesgebyr for brudd på forbudsbestemmelsene. For øvrig kan private aktører reise søksmål om brudd på de samme forbudsbestemmelsene med krav om erstatning.

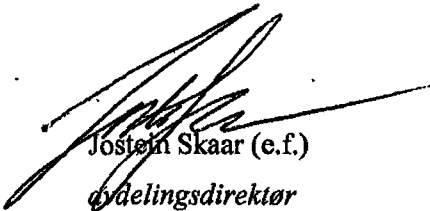


Evaluering av den nye ordningen etter fem år

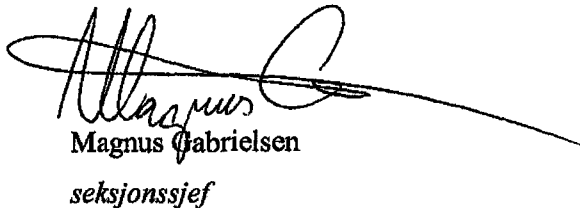
I høringsforslaget legges det opp til at man på bakgrunn av erfaringene skal evaluere den nye ordningen etter fem år. På bakgrunn av at de foreslåtte endringene vil ha stor virkning på rammebetingelsene for aktører i meierimarkedene og at det har vært mye diskusjon rundt reguleringer som etterregningsordningen og et eventuelt kapitalavkastningskrav er det etter tilsynets oppfatning nødvendig å evaluere ordningen før det har gått fem år. Tilsynet foreslår derfor at ordningen evalueres etter tre år.

Vi har ingen merknader til de øvrige høringsforslagene.

Med hilsen



Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør



Magnus Gabrielsen
seksjonssjef

Mottakere:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet Postboks 8004 0030 Oslo