



Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 200303558
200303527-

Vår ref.: 2003/762
2003/756
2003/757

Saksbeh.:

Dato: 3. oktober 2003

■ Høring – endringer i markedsordningen for melk

Konkurransetilsynet viser til Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 11. september 2003 vedlagt Landbruksdepartementets høringsbrev av 2. september 2003 med høringsnotat og forslag til endringer i regelverk vedrørende markedsordningen for melk. Videre viser vi til departementets brev av 5. september 2003 vedlagt brev av 2. september 2003 fra Statens landbruksforvaltning med forslag til endringer i forskrifter tilknyttet markedsordningen for melk.

Ovennevnte høringer inngår i en felles sak fra Landbruksdepartementet om endringer i markedsordningen for melk. På den bakgrunn har Konkurransetilsynet foretatt en samlet vurdering av høringsforslagene fra Landbruksdepartementet (LD) og Statens landbruksforvaltning (SLF).

Vedlagt følger kopi av Konkurransetilsynets høringsuttalelser av 13. juni 2002, 12. september 2002 og 27. mars 2003 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) om ny markedsordning for melk, samt prisutjevningsordningen.

1. BAKGRUNN FOR NY MARKEDSORDNING FOR MELK

Stortinget har i ulike sammenhenger pekt på at det må sikres reell konkurranse i melkesektoren. Som en oppfølging av St.prp. nr. 52 (2000-2001)¹ ble Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) gitt i oppdrag å gjennomføre en utredning for å se på forutsetningene for å etablere konkurranse i melkemarkedet generelt og konsummelkemarkedet spesielt. Konkurransetilsynet har i vedlagte brev av 12. september 2002 til AAD kommet med merknader til NILFs utredning² om ny markedsordning for melk.

¹ St.prp. nr. 52 (2000-2001) Om tiltak mot kugalskap, tiltak overfor Q-meieriene og tiltak innenfor reindriftsnæringen

² NILF rapport 2002-5 Ny markedsordning for melk – større konkurranse og like vilkår

På bakgrunn av NILFs skisse til ny ordning, høringsuttalelsene fra berørte parter og ytterligere utredninger har LD i samarbeid med SLF utformet et konkret forslag til endringer i markedsordningen.

2. HOVEDELEMENTER I NY MARKEDSORDNING FOR MELK

Markedsordningen for melk inneholder reguleringer bestående av følgende hovedelementer:

- kvoteordningen for melk
- pristilskuddene over jordbruksavtalen
- markedsregulering (forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt)
- prisutjevning mellom anvendelser og markeder (prisutjevningsordningen)
- importvernet

For å legge til rette for økt konkurranse og redusere konkurransehennende etableringshindre i meierimarkedet foreslår LD en rekke endringer i markedsordningen for melk:

- ✓ bedre tilgang på melk som råvare for uavhengige meieriselskaper, herunder at TINEs forsyningsplikt til andre anvendelser enn flytende melkeproduksjoner gjøres uavkortet,
- ✓ tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen fastsettes av SLF for ett år av gangen,
- ✓ innføring av tilskudd i form av en spesiell kapitalgodtgjørelse under prisutjevningsordningen til meieriselskaper utenfor TINE-systemet (Kavli/Q-meieriene),
- ✓ endringer i jordbruksavtalens målprisbestemmelser,
- ✓ TINE-konsernet omorganiseres ved at råvarehåndtering og videreføring i TINE inndeles i ulike avdelinger i TINE BA, og etableres med et administrativt og regnskapsmessig skille.

De endringer som foreslås, omfatter *ikke* bestemmelser vedrørende kvoteordningen for melk og pristilskuddene over jordbruksavtalen. LD forutsetter at endringene i markedsordningen for melk skal tre i kraft 1. januar 2004.

3. KONKURRANSETILSYNETS VURDERINGER

3.1. GENERELT

Konkurransetilsynet ser positivt på at landbruksmyndighetene ønsker å legge til rette for en mer fungerende konkurranse i meierisektoren. Virksom konkurranse mellom flere aktører fører normalt til kostnadseffektiv produksjon, lavest mulige priser, innovasjon og utvikling av nye og bedre produksjonsmetoder og produkter. Etter vår vurdering vil den mest effektive måten å fremme konkurranse på i meierisektoren være å fjerne etableringshindre, samt redusere omfanget av offentlige og private reguleringer som begrenser og/eller vrir konkurransen. Dette betyr at man bør fremme effektiv konkurranse fremfor å beskytte konkurrentene ved bruk av støtteordninger rettet mot enkeltbedrifter. Samfunnsøkonomisk sett er det mer ønskelig med generelle konkurransefremmende tiltak som virker nøytralt og som stimulerer til lønnsomme nyetableringer og vekst hos allerede etablerte aktører.

Vi vil videre bemerke at markedsordningen for melk, og regelverket rundt ordningen, er særdeles uoversiktlig og komplisert. Det gjør at gjennomføring og kontroll med ordningen isolert sett påfører både landbruksmyndighetene og markedsaktørene betydelige kostnader. Kompleksiteten i ordningen tilsier at det går med store personellmessige og økonomiske ressurser til å forvalte den. Vi vil også påpeke at det store omfanget av reguleringer, samt kompleksiteten i disse, gjør det vanskelig å analysere virkningene av de endringer som LD foreslår i ny markedsordning. Til fordel for myndigheter, aktørene i meierimarkedet og forbrukerne ser vi det derfor som ønskelig at det

etableres en enklere, mer gjennomiktig og forutsigbar markedsordning enn det LDs høringsforslag legger opp til.

Meierisektoren står overfor store utfordringer i tiden som kommer. Dette må gjenspeiles i de generelle rammebetingelsene som meierinæringen tilbys og i virkemidlene direkte rettet mot enkeltaktører eller grupper. Tilsynet vil i den sammenheng peke på viktigheten av at det så langt som råd bør utformes langsiktige og forutsigbare rammebetingelser for eksisterende og nye aktører som ønsker å etablere seg i meierisektoren. Det må i den sammenheng derfor tilstrebes å etablere en helhetlig og konsistent markedsordning for melk.

Vi har merket oss at det i LDs høringsforslag til ny markedsordning for melk synes å være enkelte forslag som vil kunne få innvirkning for Konkurransetilsynets oppgaver fremover:

- Det fremgår av høringsnotatet at det legges opp til en prosess mellom LD og AAD i 2004 for å avklare arbeidsdeling mellom konkurransemyndighetene og landbruksmyndighetene, jf. pkt. 4.3.6., side 24 i høringsnotatet. Systemet med etterregning av tilskudd, avgifter og overføringspris vil videreføres frem til 1. januar 2005. Da vil i følge notatet landbruksmyndighetenes kontroll av TINE som en stor og dominerende industriaktør opphøre.
- LD foreslår at Konkurransetilsynet foretar en evaluering av om de foreslåtte endringene i forsyningsplikten har gitt tilstrekkelig positiv konkurransemessig effekt i 2006, jf. pkt. 5.2.2, side 32 i høringsnotatet.
- Det foreslås bestemmelser om TINE BAs forsyningsplikt som spesielt er innrettet med henblikk på å kunne gjennomføre Konkurransetilsynets vedtak av 17. oktober 2002 (V2002-88) vedrørende TINE-fusjonen, jf. pkt 5.2.2, side 31 i høringsnotatet.

Vi vil innledningsvis understreke at Konkurransetilsynet ikke anser økt konkurranse i meierimarkedet for å være et mål i seg selv, men det beste virkemiddelet for å fremme mer effektiv ressursbruk i meierisektoren. De gunstige virkningene av konkurranse oppstår blant annet gjennom flere aktørers rivalisering om kundenes gunst, for eksempel ved lave priser, produktspekter og tilgjengelighet.

Nedenfor følger våre vurderinger av forslagene som inngår i ny markedsordning for melk som berører konkurranseforholdene i meierisektoren. Det fremgår av våre merknader at vi støtter landbruksmyndighetene ønske om å legge til rette for en mer fungerende konkurranse i meierisektoren, men at LDs forslag etter vår vurdering ikke går langt nok i så måte.

3.2. ENDRINGER I FORSYNINGSPLIKTEN

TINE har som følge av rollen som markedsregulator plikt til å forsyne uavhengige meieriselskaper med en begrenset mengde melk som råvare. For forsyning til andre anvendelser enn foredling til konsummelk, er det i dag satt en øvre grense på 35 mill. liter melk pr. år til aktører utenfor samvirket. TINEs forsyningsplikt til produsenter av konsummelk er i dag begrenset til kun å supplere aktøren opp til den høyeste månedsleveranse for året som aktøren mottar fra egne leverandører. Ekstraordinært over 3 år skal TINE ved etablering av anlegg for tapping av konsummelk supplere aktøren tilsvarende det kvantum som leveres fra egne leverandører, begrenset oppad til en leveranse fra TINE på maksimalt 7,5 mill. liter melk pr. år.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger påpekt at begrensningen i TINEs forsyningsplikt representerer det viktigste hinder for oppstart og vekst av ny meierivirksomhet, og dermed utvikling av mer velfungerende konkurranse i meierisektoren.

3.2.1. Forslaget

Det går fram av kapittel 5 i høringsnotatet at LD foreslår å utvide TINEs (markedsregulators) forsyningsplikt. For andre anvendelser enn til foredling av flytende melkeprodukter foreslås det at TINE BA pålegges en forsyningsplikt til samvirkeuavhengige meieriselskaper slik at disse stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier. Tilgjengelig kvantum melk foreslås fordelt mellom meieriselskapene utfra innmeldte bestillinger. Til meieriselskaper som produserer konsummelk foreslår LD at forsyningsplikten utvides, men årlig oppad begrenset til 15 mill. liter melk pr. anlegg. TINE BAs forsyningsplikt utover dette kvantum foreslås satt til det dobbelte av det kvantum melkeråvare som på månedsbasis veies inn til det uavhengige meieriselskapene fra selskapenes egne leverandører.

Som tidligere nevnt har LD foreslått særskilte forsyningspliktbestemmelser som legger til rette for gjennomføring av Konkurransetilsynets vedtak i forbindelse med vurderingen av TINE-fusjonen etter konkurranseloven (krrl.) § 3-11. Til det meieranlegget som tilsynet har stilt vilkår om at TINE BA må selge på Østlandet³, foreslås det at markedsregulator har forsyningsplikt på en slik måte at dette meieranlegget stilles på lik linje med markedsregulators egne produksjonsmeierier, men årlig oppad begrenset til et kvantum på 30 mill. liter melk. Forsyningsplikt utover dette kvantum settes til det dobbelte av det kvantum melk som på månedsbasis veies inn fra egne leverandører.

LD foreslår videre at rammeforskriften som regulerer Omsetningsrådets myndighet til å treffe vedtak vedrørende markedsreguleringen, også gjøres gjeldende for melkesektoren. Forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer ("rammeforskriften") omhandler korn-, kjøtt- og fjørsektoren og omfatter Omsetningsrådets vedtak innenfor markedsregulators forsynings-, mottaks- og informasjonsplikt.

LDs forslag er innarbeidet i utkast til forskrift om Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering for jordbruksråvarer ("rammeforskriften") og i SLFs utkast til forskrift om markedsregulators forsyningsplikt innenfor melkesektoren.

3.2.2. Konkurransetilsynets vurderinger

Som nevnt er det etter Konkurransetilsynets vurdering en vesentlig forutsetning for økt konkurranse i meierisektoren generelt og konsummarkedet spesielt, at TINEs konkurrenter gis bedre tilgang på melk som råvare på like markedsmessige vilkår som TINEs egen foredlingsindustri. LDs forslag innebærer en utvidelse av TINEs forsyningsplikt, særlig til produksjon av andre produkter enn konsummelk, som vi således betrakter som et skritt i riktig retning i forhold til å sikre TINEs konkurrenter forsyning av melk som råvare.

Gjennom melkebøndernes medlemskap i TINE og historisk tilknytning til meierisamvirket har TINE kontroll over nærmest hele produksjonen av melkeråvare i Norge. Som følge av høye tollsatser er meierimarkedet nærmest reservert for innenlands produksjon basert på norske innsatsvarer. I tillegg setter kvoteordningen både et effektivt tak for hvor mye melk som råvare som samlet er tilgjengelig i markedet og hindrer etablering av nye melkebønder som kan levere til andre aktører enn TINE. Etter vår vurdering vil det derfor fremdeles virke konkurransebegrensende at det i forslaget til ny ordning fortsatt skal stilles krav om at aktører som ønsker å produsere konsummelk må motta leveranser fra egne melkeprodusenter. Vi kan ikke se at det er gitt noen fullgod begrunnelse for dette i LDs høringsnotat. Vi har ved flere anledninger pekt på at TINEs plikt til å levere melk som råvare til sine konkurrenter primært bør gjøres uavkortet, og at skillet i

³ Jf. Konkurransetilsynets vedtak av 17.10.03.

bestemmelsene mellom leveranser til konsummelk og annen meieriproduksjon bør oppheves. Subsidiært støtter vi imidlertid LDs foreslag som innebærer en betydelig utvidelse av forsyningsplikten i forhold til dagens bestemmelser.

Konkurransetilsynet vurderte i 2002 fusjonen i meierisamvirket etter konkurranseloven § 3-11. Konkurransetilsynet godkjente fusjonen, men satte bl.a. som vilkår at TINE skulle selge to meierianlegg for å bøte på de konkurranseskadelige virkningene av fusjonen. I LDs høringsnotat heter det at TINEs forsyningsplikt til det meierianlegget som TINE er pålagt å selge på Østlandet, foreslås begrenset til et kvantum på 30 mill. liter melk. Vi vil her vise til vilkår 3 i Konkurransetilsynets vedtak av 17. oktober 2002. Her fremgår det at anleggene som TINE er pålagt å selge på Østlandet og i Midt-Norge må ha kapasitet til å håndtere henholdsvis *minst* 30 (Østlandet) og *minst* 15 (Midt-Norge) mill. liter melk årlig. Tilsynet vil understreke at vi primært mener at TINEs forsyningsplikt bør være uavkortet, og subsidiært ser det som særlig viktig at kjøperne av de to meierianleggene får tilgang på så mye melk som råvare som selskapene har behov for. For at det skal være aktuelt for nye og mindre aktører å investere i meierivirksomhet, vil det være vesentlig at det ikke foreligger usikkerhet med hensyn til fremtidige forsyninger av råvare fra TINE.

I høringsnotatet legger LD til grunn at *"Konkurransetilsynet i løpet av høsten 2006 foretar en utredning for å kunne evaluere om de endringer i forsyningsplikten som her foreslås har gitt en tilstrekkelig positiv konkurransemessig effekt."*, jf. siste avsnitt under pkt. 5.2.2 (side 32). Vi kjenner ikke til om det har vært en dialog mellom LD og AAD om dette, men vil bemerke at tilsynet kontinuerlig vurderer konkurransen i meierisektoren og behandler en rekke konkrete saker som gjelder TINEs markedsatferd i de ulike markedene i meierisektoren. På grunn av den skjøre konkurransen i meierimarkedene vil det også fremover i tid være en prioritert oppgave for oss å overvåke konkurranseforholdene i markedene nøye. Gitt de begrensninger som kvoteordningen for melk setter for at nye eller eksisterende aktører kan starte eller utvide sin produksjon av foredlede produkter basert på leveranser fra egne melkebønder, ser Konkurransetilsynet utvidelse av TINEs forsyningsplikt som den viktigste faktoren for å fremme konkurranse i markedene, herunder også i konsummelkmarkedet.

Vi støtter forslaget om at Omsetningsrådets myndighet vedrørende markedsregulering av melkesektoren implementeres i rammeforskriften som gjelder de andre store sektorene i landbruket.

3.3. ENDRINGER I PRISUTJEVNINGSORDNINGEN

Dagens prisutjevningsordning bygger på en komplisert modell for beregning av melkeråvarens verdi i ulike anvendelser. Sammen med TINEs (markedsregulators) prognoserte råvareverdier danner disse verdiene grunnlag for SLFs fastsettelse av avgifter og tilskudd i ordningen, samt beregning av den prisen som uavhengige aktører må betale for råmelken (overføringspris). Implisitt innebærer dagens prisutjevningsordning at TINEs prissetting i sluttbrukermarkedene er underlagt en form for prisregulering. Vi viser til nærmere beskrivelse i våre høringsuttalelser av 13. juni og 12. september 2002.

3.3.1. Forslaget

I kapittel 4 i høringsnotatet foreslår LD i all hovedsak en videreføring av prisutjevningsordningen. Vi vil trekke fram følgende hovedelementer i endringsforslaget under ordningen:

- Prisdifferensieringen gjennomføres ved at avgifter og tilskudd fastsettes av SLF i forskrifts form og for ett år av gangen,

- Distribusjonstillegget for flytende melkeprodukter videreføres, men det innføres et ekstra tillegg til Q-meieriene for å kompensere for høyere distribusjonskostnader enn øvrige aktører,
- Det innføres et nytt tilskudd, såkalt spesiell kapitalgodtgjørelse, til meieriselskaper utenfor TINE for melk som disse selskapene kjøper fra egne leverandører,
- Det tas sikte på at ordningen med etterregning opphører fra 1. januar 2005.

LDs forslag er innarbeidet i utkast til forskrift om prisutjevningsordningen for melk, og i SLFs utkast til retningslinjer for beregning av råvareverdier i prisutjevningsordningen for melk og utkast til forskrift om satser og etterregning i prisutjevningsordningen for melk.

3.3.2. Konkurransetilsynets vurderinger – generelt

Konkurransetilsynet har merket seg at man legger opp til en videreføring av prisutjevningsordningen, som etter det vi kjenner til er et særnorsk fenomen. Som det fremgår nedenfor er det vår oppfatning at prisutjevningsordningen er særdeles uoversiktlig og komplisert, og medfører betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Primært er det Konkurransetilsynets vurdering at prisutjevningsordningen bør avvikles. Dette har vi også ved flere anledninger foreslått.

For at konkurransen skal fungere er det en forutsetning at aktørene får kjøpe leveranser på like markedsmessige vilkår som TINEs egen foredlingsvirksomhet. Sett fra et samfunnsøkonomisk synspunkt bør prisene også være kostnadsorienterte. Ved å videreføre prisutjevningsordningen kan dette vanskelig sies å være tilfelle, i og med at ordningen gjennom avgifter og tilskudd innebærer at lønnsomme produkter subsidierer mindre lønnsomme, ev. ulønnsomme produkter. Ordningen fungerer i realiteten som prisdiskriminering satt i system og medfører betydelige samfunnsøkonomiske kostnader som følge av allokeringstap i konsumet og tapsbringende eksport. Det kan her nevnes at beregninger som er utført ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), viser at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved krysssubsidieringen er ca 2,6 mrd. kroner⁴. Videre vil vi peke på at prisutjevningsordningen kan bidra til å sementere dagens markedsstruktur og produksjonssammensetning, og dermed også bidra til å bevare dagens konkurransesituasjon i meierisektoren. I praksis innebærer prisutjevningsordningen at nye eller eksisterende aktører må etablere seg som ”mini-TINE” med et bredt varespekter for å være konkurransedyktige. For å legge til rette for økt konkurranse og effektivitet i meierisektoren, bør ordningen etter vår vurdering derfor avvikles. En avvikling vil bidra til at produktsammensetning og priser i større grad blir bestemt utfra de reelle tilbuds- og etterspørselsforholdene i markedet.

Et mål med prisutjevningsordningen er å gi melkebønder mulighet for lik pris uansett hva melken anvendes til eller hvor i landet produksjonen skjer. På generell basis vil landbrukspolitiske målsettinger knyttet til inntektsfordeling, bevaring av kulturlandskap og distriktshensyn oppnås mer effektivt og også synliggjøres bedre gjennom målrettede tiltak fremfor tiltak bakt inn i pris- og markedsmekanismen. Dersom en avvikling av prisutjevningsordningen skulle medføre lavere inntekter til enkelte grupper, kan det gis kompensasjon for dette via produksjonsnøytrale tiltak som arealstøtte og direkte tilskudd.

Prisutjevningsordningen inneholder en kombinasjon av ulike typer avgifter og tilskudd som gjør at den enkelte aktør i ulik grad både belastes og kompenseres for nærmere definerte ”fordeler og ulemper”. Under høringen av NILFs rapport om ny markedsordning for melk ble det fra flere høringsinstanser vurdert dit hen at prisutjevningsordningen prinsipielt bør avvikles. Vi etterlyser på

⁴ Brunstad R.J., I Gaasland og Vårdal E. (1998): Deregulation og the Norwegian market for dairy products. Discussion paper 15/98.

denne bakgrunn en grundigere analyse av de samfunnsøkonomiske, konkurransemessige og fordelingsmessige virkningene av å fjerne prisutjevningsordningen.

3.3.3. Særlige tilskudd til konsummelkmeierier og distribusjonstillegg

LD foreslår at det særlige tilskuddet til små uavhengige konsummelkmeierier, i praksis til Q-meieriene, oppheves. Videre legger departementet opp til en videreføring av distribusjonstillegget for alle flytende melkeprodukter, og at det innføres et særskilt tillegg til Q-meieriene for å dekke ekstrakostnadene forbundet med selskapets etablerte distribusjonssystem.

Særlige tilskudd til små uavhengige konsummelkmeierier

Meierimarkedet er preget av ulike former for markedssvikt og svak konkurranse, bl.a. som følge av offentlige reguleringer. De særlige tilskuddene må antas å skulle kompensere for kostnadsforskjeller. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det lite trolig at subsidier og tilskuddsordninger for å kompensere for kostnadsforskjeller, vil føre til mer effektiv ressursbruk. I de fleste markeder er pris ett av de viktigste konkurranseparametere, og dersom konkurransen er virksom, vil prisene være kostnadsorienterte. Tilskudd som gis enkeltaktører for å kompensere for kostnadsforskjeller, kan redusere aktørenes incentiver til å gjennomføre kostnadseffektiverende tiltak. Konkurransetilsynet støtter derfor forslaget om å avvikle de særskilte tilskuddene til små uavhengige konsummelkmeierier.

Distribusjonstillegg og særskilt tillegg til Q-meieriene

Konkurransetilsynet er i utgangspunktet skeptisk til at det innføres et særskilt tilskudd med den begrunnelse å kompensere Q-meieriene for at de har høyere kostnader i distribusjon enn øvrige aktører. I de fleste markeder er det betydelige faste kostnader forbundet med å etablere et landsdekkende distribusjonsapparat. Det vil normalt være slik at aktører med store salgsvolum vil ha et kostnadsfortrinn i forhold til aktører som selger mindre volum. Det er likevel ikke vanlig at myndighetene kompenserer mindre aktører for kostnadsulempene ved dette gjennom tilskudd. Q-meieriernes produkter distribueres allerede i dag i store deler av landet gjennom et distribusjonssamarbeid med Norgesgruppen og BAMA. Gjennom økt tilgang på melk som råvare gis selskapet anledning til å kapre markedsandeler fra TINE og de vil i større grad kunne utnytte stordriftsfordelene i distribusjon. Det må også tas med i vurderingen at Landbrukets ferskvaredistribusjon (LFD) ifølge høringsnotatet nå er åpent for alle aktører som måtte ønske å distribuere konsummelk gjennom denne kanalen. Det fremgår av høringsnotatet at LD mener at et særskilt tillegg til Q-meieriene vil kunne bidra til en sementering av et kostnadskrevende distribusjonssystem, og at dette vil kunne være uheldig for konkurransen i meierimarkedet. Vi er enig i LDs vurdering på dette punkt, og gitt at det innføres et særskilt tillegg til Q-meieriene, støtter vi derfor forslaget om at det skal gjennomføres en løpende evaluering av det særskilte tillegget.

3.3.4. Etterregning

I gjeldende prisutjevningsordning avhenger avgifter, tilskudd og overføringspris av TINEs faktiske priser til dagligvarekjeder, industri mv. Det har derfor vært behov for kontroll og etterregning ved større avvik mellom prognoserte og faktiske videresalgspriser.

I ny markedsordning vil det i jordbruksavtalen fastsettes kun én målpris for melk som råvare, mot 18 i dag⁵. Det vil i tillegg ikke lenger være en direkte forbindelse mellom tilskudd, avgifter og

⁵ Se NILF-rapport 2002-5 s. 35.

leveringspris på melkeråvare på den ene side, og TINEs prissetting på bearbejdede produkter til ulike kundegrupper. TINE vil således ikke lenger være underlagt en form for prisregulering i videresalgsmarkedene. Dette gjør at behovet for etterregning bortfaller når ny markedsordning trer i kraft. LD foreslår imidlertid at ordningen med etterregning videreføres til 2005.

Det fremgår av høringsnotatet at LD mener at jordbruksavtalens prisregulering, og behov for forvaltningsmessig oppfølging av denne fra landbruksmyndighetenes side, er ivaretatt med de ovennevnte systemendringene. Kontroll av TINE som en stor og dominerende industriaktør vil ikke lenger være en oppgave for landbruksmyndighetene. Følgelig står det i høringsnotatet at *"på den bakgrunn legges det i 2004 opp til en prosess mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Landbruksdepartementet for å avklare arbeidsdelingen mellom konkurransemyndighetene (Konkurransetilsynet) og landbruksmyndighetene (SLF), med sikte på avvikling av særskilte konkurransemessige reguleringer i regi av landbruksmyndighetene fra 01.01.05."*, jf. andre avsnitt side 24 under pkt. 4.3.6.

Konkurransetilsynet har merket seg ovennevnte, men gjør 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 dette. Etter krrl. § 3-10 kan imidlertid tilsynet gripe inn mot konkurranseskadelig atferd. Det understrekes derfor at per i dag må eventuelle tiltak iverksatt av tilsynet være hjemlet i konkurranseloven. Dette temaet kommer vi nærmere tilbake til i pkt. 3.3.6 nedenfor.

3.3.5. Spesiell kapitalgodtgjørelse til meierier med egne melkeprodusenter

I forbindelse med utvidelsen av TINEs forsyningsplikt foreslår Landbruksdepartementet at det innføres et nytt tilskudd, såkalt spesiell kapitalgodtgjørelse, til meieriselskaper utenfor TINE-systemet som baserer sin produksjon på leveranser fra egne melkebønder. Tilskuddet foreslås finansiert med midler fra prisutjevningsordningen. Forslaget kan i prinsippet betraktes som en kompensasjon for at bønder som trer ut av meierisamvirket, ikke kan utløse en forholdsmessig del av egenkapitalen i TINE BA.

Forslaget har bakgrunn i at LD mener at forskjeller i eierforhold og organisering av TINE og deres konkurrenter (Kavli/Q-meieriene) utgjør en konkurranseulemppe for de samvirkeuavhengige aktørene. TINEs eiere, melkeprodusentene, får utbetalt både råvarepris og utbytte fra TINE. For at det skal være et lønnsomt alternativ for en TINE-produsent å gå over til et uavhengig meieriselskap, må prisen selskapet betaler bonden for melkeråvaren være høy nok til å dekke begge disse elementene. Ifølge LDs høringsnotat blir de uavhengige meieriselskapene stilt overfor et såkalt "dobbel kapitalavkastningskrav". Det er fordi selskapene både stilles overfor et krav om kapitalavkastning til sine eiere og et krav om kompensasjon for at melkeprodusentene mister muligheten for kapitalavkastning fra TINEs virksomhet når de melder seg ut av samvirket.

ECON har på oppdrag av LD beregnet størrelsen på denne kapitalgodtgjørelsen. Godtgjørelsen er relatert til forventet framtidig egenkapitalavkastning i TINE. LD foreslår at SLF hvert år fastsetter satsen for kapitalgodtgjørelsen i forbindelse med at det fastsettes tilskudd og avgifter i prisutjevningsordningen. Det har vært diskusjon om prinsippene for beregning av denne satsen for kapitalgodtgjørelse. Tilsynet har ikke noen klare formeninger om hva som er "riktig" nivå på satsen, men vil bemerke at myndighetene utfra en konkurransemessig vurdering generelt bør være tilbakeholdne med å innføre ulike former for tilskuddsordninger som kan virke konkurransevridende.

Gitt kvoteordningen er vi enig med LD i at det kan være behov for å redusere melkeprodusentenes sterke binding til TINE, for på den måten legge til rette for økt konkurranse og at TINEs sterke

markedsstilling svekkes. Etter vår vurdering er imidlertid ikke kompensasjonsordninger av denne typen det mest hensiktsmessige virkemiddel. Forslaget vil innebære innføring av en ny regulering for å bøte på en uønsket effekt av forskjeller i eierforhold og organisering av TINE og deres konkurrenter. Bøndenes (manglende) rett til å få med seg sin andel av egenkapitalen ved uttreden reguleres i dag gjennom vedtektene til TINE-samvirket. Disse er i samsvar med hva som gjelder generelt for de store samvirkene i landbruket, og er således ikke noe spesielt for meierisamvirket. Spørsmålet om godtgjøring for tapt kapitalavkastning fra TINE ved overgang til andre meieriselskaper bør slik vi ser det vurderes nærmere og mer prinsipielt, for eksempel i forbindelse med det pågående arbeidet med ny samvirkelov i Justisdepartementet.

3.3.6. Forholdet til konkurranseloven

LD legger til grunn i høringsnotatet pkt. 4.3.1 at *"kontroll av TINE som er en stor og dominerende industriaktør behandles av konkurransemyndighetene i henhold til gjeldende konkurranseregelverk."*

Etter konkurranseloven (krrl.) § 3-10 har tilsynet hjemmel til å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger dersom tilsynet finner at disse har til formål, virkning eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med formålet i loven om effektiv ressursbruk. Hvorvidt det er grunnlag for inngrep, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Dersom vilkårene for inngrep i krrl. § 3-10 er oppfylt, vil tilsynet så godt som alltid gjøre inngrep mot atferden som er underlagt en nærmere vurdering. Konkurransemyndighetenes primære oppgave etter krrl. § 3-10 er således å påse at effektive aktører ikke stenges ute eller skyves ut av markedet som følge av dominerende aktørers bruk av konkurransehennende metoder.

Etter det tilsynet forstår er det en viss bekymring for at TINE BA, etter at ny markedsordning trer i kraft, vil ta høye priser for produkter hvor bedriften ikke møter konkurranse, og lavere priser for produkter der selskapet møter konkurranse. Etter Konkurransetilsynets vurdering er reduserte marginer og lavere priser et ønsket resultat av økt konkurranse. Det er først når en dominerende aktør fastsetter priser som er lavere enn kostnadene ved å fremstille produktene, og dette er et ledd i en strategi for å monopolisere markedet, at det kan være aktuelt med nærmere vurdering med henblikk på inngrep etter krrl. § 3-10.

Selv om Konkurransetilsynet foreløpig ikke har grepet inn etter krrl. § 3-10 mot såkalt rovprising, er det aktuelt med inngrep dersom det kan påvises at en dominerende aktør, som TINE BA er i flere markeder, forsøker å monopolisere markedet gjennom slik aggressiv prissetting. Det normale er imidlertid at prisnedsettelse, også fra en dominerende aktørs side, er et tegn på at konkurransen fungerer. Også en dominerende aktør må ha anledning til å møte konkurranse på pris for å beholde sin kundekrets. Etter vår vurdering vil muligens en like effektiv måte å hindre monopolisering på være å fjerne etableringsbarrierer som hindrer eller begrenser konkurransen. I meierisektoren er som nevnt det å pålegge TINE BA uavkortet forsyningsplikt uavhengig av anvendelse av melken sentralt for å fremme konkurransen.

Vi vil også bemerke at Regjeringen planlegger å legge fram forslag til ny konkurranselov for Stortinget i løpet av høstsesjonen 2003. Konkurranselovutvalget har i NOU 2003:12 *Ny konkurranselov* foretatt en gjennomgang av norsk konkurranselovgivning og fremmet forslag om nytt EØS-harmonisert lovverk på området. Etter forslaget skal ny lov tre i kraft 1. mai 2004. Etter utvalgets forslag til ny lov § 3-2 vil et foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling være forbudt. Bestemmelsen innebærer en innskjerping i forhold til hva som følger av gjeldende lov. Forhold som i dag er lovlige, vil bli forbudt etter forslaget. Det vil imidlertid ved forskrift kunne gjøres unntak fra forslaget § 3-2 overfor bestemte markeder eller næringer. Utgangspunktet

etter forslaget til ny lov vil derfor bli at i den grad TINEs virksomhet er i strid med bestemmelsene i forslaget § 3-2, vil atferden være forbudt med mindre det i forskrift er gitt unntak.

I forbindelse med en § 3-10-sak om TINEs adgang til å differensiere sine råvarepriser til egne medlemmer, er det reist spørsmål om det følger av ordningen med prisutjevning at TINE skal være bundet til å operere med ensartede priser overfor sine medlemmer. Resonnementet skulle eventuelt være at ett av formålene med prisutjevningsordningen er å sørge for ensartede priser for melkebøndene, uavhengig av hvor i landet de befinner seg. Konkurransetilsynet kan ikke se at spørsmålet om TINEs adgang til å differensiere sine råvarepriser, å drive prisdiskriminering mellom melkebønder når det gjelder betaling for leveranser av råvare, er behandlet av LD. Slik prisdiskriminering kan gjøre det vanskelig å etablere seg for nye meierier som ønsker å basere sin virksomhet på leveranser fra egne melkebønder, samt for eksisterende å vokse. Det er fordi TINE til enhver tid kan møte priskonkurransen fra andre aktører, og dermed bidra til å hindre uttreden fra meierisamvirket. Vi foreslår at LD vurderer om det i relevant regelverk bør innføres regler som hindrer markedsregulator å drive prisdiskriminering mellom melkebønder.

3.4. DELING AV RÅVARE OG FOREDLINGSVIRKSOMHETEN TIL TINE

I kapittel 7 i høringsnotatet foreslår LD at det skal opprettes et klart administrativt og regnskapsmessig skille mellom råvarehåndtering og videreforedling i TINE, der TINE Råvare skal stå for råvarehåndtering og TINE Industri skal stå for videreforedlingen i konsernet. TINE Råvare skal tilby melk som råvare til lik pris til samtlige aktører, det vil si både til TINEs konkurrenter på foredlingsleddet og til TINEs egne meierier. LD foreslår at det administrative og regnskapsmessige skillet i TINE BA reguleres gjennom en avtale mellom TINE BA og Staten ved SLF. Ifølge høringsnotatet skal LDs utkast til avtale mellom TINE BA og SLF sikre nødvendig kontroll, innsyn og sanksjoner vedrørende etableringen og opprettholdelsen av et administrativt og regnskapsmessig skille. Avtalen foreslås gitt med hjemmel i jordbruksavtalen.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er det en vesentlig forutsetning for å få til fungerende konkurranse på foredlingsleddet i meierisektoren at TINEs konkurrenter får tilgang på melk som råvare på like markedsmessige vilkår som TINEs egen meieriproduksjon. Vi stiller oss derfor positivt til at det gjennomføres en deling av TINEs råvare- og foredlingsvirksomhet.

Vi vil imidlertid understreke at det å etablere et administrativt og regnskapsmessig skille mellom TINE Råvare og TINE Industri ikke i seg selv er et tiltak som bidrar til å fremme konkurransen i markedet, men først og fremst et tiltak som kan gjøre det enklere å kontrollere og overvåke at TINE ikke favoriserer egen virksomhet. Det er fordi et regnskapsmessig skille ikke vil endre TINEs eller mer generelt en dominerende aktørs incentiver når det gjelder markedsatferd, herunder å diskriminere mellom egen virksomhet og andre aktører med hensyn til vilkår og priser. Etter vår vurdering vil innføring av et *eiermessig* skille mellom råvarehåndtering og foredling i meierisektoren være bedre egnet til å sikre konkurranse på like vilkår mellom meieriselskap. Det er fordi en dominerende aktør som er eiermessig atskilt fra den mer konkurranseutsatte virksomheten ikke har samme incentiver til å diskriminere mellom markedsaktørene.

3.5. MÅLPRIS

Partene i jordbruksoppgjøret fastsetter i dag målpriser på råvarenivå for en rekke ulike definerte produktgrupper og markeder. Målprisene representerer i melkesektoren et øvre mål på hvilke verdier råmelken skal ha i ulike anvendelser og markeder, og gir implisitt maksimalpriser for TINEs salg av ferdigvarer til dagligvarekjeder og andre kundegrupper. For å utjevne råvareverdien av den melkeråvare som inngår i de ulike prisgruppene, fastsettes det utjevningavgifter og

utjevningstilskudd med formål å gi melkeprodusentene muligheter for lik pris uavhengig av melkeanvendelse og lokalisering av produksjonen. Systemet fordrer omfattende og komplekse beregninger for å komme fram til råvareverdi for de enkelte grupper, avgifter/tilskudd og overføringspris (forsyningspris).

Forslag til nytt målprispunkt

I kapittel 3 i høringsnotatet og i utkast til prisbestemmelser for melk i jordbruksavtalen legger LD opp til at TINE skal selge melk til meieriindustrien med utgangspunkt i ny målpris på melk som råvare. Det legges med andre ord ikke opp til at forvaltningen skal fastsette en overføringspris på melk, slik som i gjeldende ordning. I forslaget til endring av markedsordningen for melk er råvarehåndtering og videreforedling av melken plassert på hver sin side av noteringspunktet. TINE Råvares aktiviteter blir med andre ord bestemt ved avtalepartenes definisjon for ny målpris på melk. Forslaget innebærer at noteringspunktet i målprissystemet for melk flyttes nærmere produsentleddet.

Konkurransetilsynet ser det som positivt at målpris/noteringspunkt flyttes nærmere primærleddet i verdikjeden, i og med at ett av hovedmålene med reguleringene i landbruket er å sikre bøndernes inntekter. Det nye målprissystemet innebærer at landbruksmyndighetenes prisregulering på foredlede meieriprodukter opphører, og at prisene mer fleksibelt kan tilpasses tilbuds- og etterspørselsforholdene i markedet. Videre innebærer omleggingen at markedsordningen forenkles og gjøres mer oversiktelig både for aktører og myndigheter. Det skyldes for det første at det blir betydelig færre produkter som det settes målpris for, og at målpris med tilhørende noteringspris settes til et punkt der det foregår kommersiell omsetning av melk som råvare.

3.6. IMPORTVERNET

Norge har et sterkt importvern på alle ledd i verdikjeden i meierisektoren gjennom høye tollsatser og eventuelt importkvoter. Vareomfanget ved tollnedsettelse for melk er i dag begrenset til tørrmelk. Importvernet sikrer avsetning av norske landbruksprodukter og bidrar til høye priser ved å skjerme norsk produksjon fra importkonkurranse. Forhandlingene i WTO og EU forventes å føre til redusert importvern, redusert nivå på konkurransevridende eksportsubsidier og økt internasjonal konkurranse.

I høringsnotatets kapittel 6 foreslår LD at tollvernet for melk utformes på en måte som i størst mulig grad er på linje med tollvernet for de andre representantvarene under jordbruksavtalens målprissystem (med unntak av korn). Vareomfanget som kan importeres dersom noteringsprisen overstiger målpris, vil gjennom dette også gjelde melk som råvare, i tillegg til tørrmelk. Forslaget er innarbeidet i utkast til forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer. I henhold til forskriften skal det innføres tollnedsettelse dersom markedspris over en periode på to uker noteres over øvre prisgrense (målpris). Det vil si at tollsats på melk som råvare fastsettes slik at det gis mulighet til import til priser som tilsvare målpris.

Etter Konkurransetilsynets vurdering er importvernet et viktig hinder for økt konkurranse i de innenlandske jordbruksmarkedene, samtidig som det legger til rette for utøvelse av markedsrett. Vi er derfor positiv til at det nå legges opp til tollnedsettelse for melk som råvare dersom målpris overskrides. Dette vil kunne representere en mer effektiv sanksjonsmekanisme knyttet til prisuttak over målpris/øvre prisgrense, samt sikre norsk industri tilgang på råvarer i en situasjon hvor norsk



produksjon ikke tilfredsstillende etterspørselen. Generelt mener vi at vareomfanget for tollnedsettelse bør utvides til også å gjelde for ferdigvarer. Dette vil kunne åpne for økt direkte import til dagligvaremarkedet. Generelle tollnedsettelse, i det minste til et nivå som likestiller innenlandske og internasjonale priser, vil kunne bidra til økt konkurranse og effektivitet i meierisektoren.

Det er videre vår oppfatning at ved å fremme konkurransen og økt effektivitet innenlands, kan prisforskjellene på matvarer mellom Norge og nabolandene reduseres. På den måten kan nasjonale aktører bli bedre rustet til å møte økt importkonkurranse samtidig som at forbrukerne får fordel av reduserte priser.

Vedlegg:

Brev av 13. juni 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Brev av 12. september 2002 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Brev av 27. mars 2003 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Kopi:

Landbruksdepartementet, Pb. 8007 Dep, 0030 Oslo

Statens landbruksforvaltning, Pb. 8140 Dep. 0030 Oslo